



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.6.2025
SWD(2025) 222 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório sobre Portugal - 2025

que acompanha o documento

Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Portugal

{COM(2025) 222 final}

Portugal

2025 Country Report



EVOLUÇÃO ECONÓMICA E PRINCIPAIS DESAFIOS POLÍTICOS

A procura interna apoia o crescimento económico

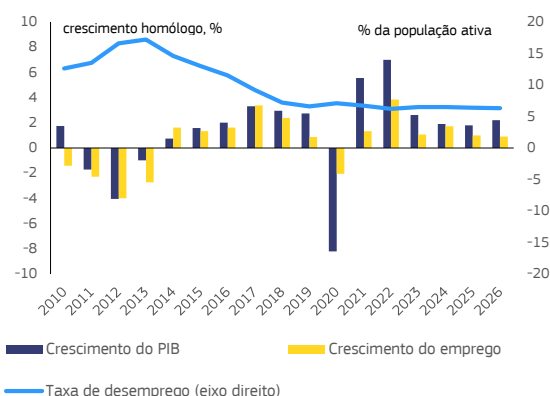
A economia portuguesa mantém-se resiliente à medida que a procura interna aumenta. O crescimento do PIB de Portugal abrandou, passando de 2,6 % em 2023 para 1,9 % em 2024. No entanto, a taxa de crescimento voltou a aumentar no final do ano, graças a uma recuperação muito forte do consumo privado. O crescimento sustentado do turismo estrangeiro, apesar de ter registado uma ligeira diminuição, também apoiou a economia. Desde 2022, Portugal tem sistematicamente superado o crescimento médio da UE. Prevê-se que o crescimento do PIB de Portugal seja de 1,8 % em 2025 e 2,2 % em 2026, também acima da média prevista da UE. As previsões indicam que a procura interna continuará a ser o principal motor de crescimento, uma vez que o consumo das famílias é impulsionado pelo crescimento do emprego e do rendimento, enquanto os investimentos beneficiam do pico projetado no ciclo do plano de recuperação e resiliência. A mais longo prazo, um desafio fundamental para Portugal consistirá em aumentar a capacidade de expansão e inovação das empresas e aumentar o crescimento da produtividade em todas as regiões (ver secção 2).

O mercado de trabalho continua a melhorar, graças aos fluxos migratórios.

A taxa de desemprego de Portugal manteve-se inalterada entre 2023 e 2024, em 6,5 % (ver painel de indicadores sociais no anexo 13). O emprego aumentou 1,2 % ao longo do ano, o que implica uma ligeira melhoria da produtividade do trabalho em termos de PIB por trabalhador. A mão de obra cresceu 1,1 %, graças a fluxos migratórios líquidos cada vez mais positivos. Em contrapartida, a variação

natural da população e a migração interna estão a comprometer a competitividade regional. No período de 2013-2022, a população com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos diminuiu mais rapidamente do que a média da UE, em especial no Centro, no Alentejo e na Madeira, o que conduziu a uma diminuição da mão de obra nestas regiões. O desemprego dos jovens (15-24 anos) manteve-se elevado, aumentando de 20,5 % em 2023 para 21,6 % em 2024, um valor consideravelmente superior à média da UE, sendo particularmente alto na Madeira e nos Açores. Portugal continuou a comunicar taxas relativamente baixas de ofertas de emprego, bem como sinais consistentes de escassez de mão de obra em alguns setores, nomeadamente a construção, os cuidados de saúde e a educação, o que aponta para certas situações de inadequação das competências que prejudicam a competitividade do país.

Gráfico 1.1: **Crescimento real do PIB e indicadores do mercado de trabalho selecionados**



As estimativas para 2025 e 2026 provêm das previsões da primavera de 2025 da Comissão Europeia.

Fonte: Comissão Europeia

A inflação está a abrandar, apesar da rigidez de preços dos serviços. A inflação evoluiu globalmente em consonância com a

Portugal regista melhorias na maioria dos ODS relacionados com a sustentabilidade ambiental (ODS 2, 7, 9, 13 e 14), mas está distante da média da UE no objetivo de cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), devido, por exemplo, às taxas de reciclagem de resíduos urbanos e de utilização circular de materiais, que são inferiores à média da UE.

Vários ODS relacionados com a equidade (em especial os ODS 4, 5, 7 e 8) estão a registar progressos. No entanto, Portugal está a afastar-se das metas de alguns outros ODS relacionados com a equidade (ODS 3 e 10), uma vez que, por exemplo, muitos indicadores de saúde e bem-estar se deterioraram. Embora se tenham registado progressos significativos, Portugal permanece muito abaixo da média da UE em matéria de indústria, inovação e infraestruturas (ODS 9), devido aos baixos níveis de investigação e produção de inovação (ver anexo 15).

média da UE, diminuindo de 5,3 % em 2023 para 2,7 % em 2024. No entanto, a inflação no setor dos serviços foi de 4,5 %, principalmente devido a um aumento contínuo dos preços dos serviços relacionados com o turismo, em especial o alojamento. Prevê-se que a inflação volte a abrandar, para 2,1 % em 2025 e 2,0 % em 2026, e continue a ser impulsionada principalmente pelos serviços, uma vez que tanto a procura interna como o turismo estrangeiro deverão manter a pressão sobre os preços.

A situação macroeconómica está a melhorar. Em junho de 2024, a Comissão Europeia concluiu que Portugal já não registava desequilíbrios macroeconómicos e que a economia estava menos vulnerável a choques. Em Portugal, o endividamento privado e público continua a diminuir. A evolução da competitividade dos preços e dos custos permanece contida. Em contraste, os preços da habitação continuaram a subir de forma muito acentuada e a sobrevalorização estimada aumentou. Este facto não ameaça a estabilidade macroeconómica, devido à diminuição do endividamento das famílias e à regulamentação adequada do setor financeiro, mas constitui um desafio significativo no que respeita à acessibilidade dos preços da habitação e às políticas sociais.

As finanças públicas são apoiadas por receitas extraordinárias

O saldo orçamental de Portugal mantém um excedente num contexto de aumento das despesas. Em 2024, o saldo orçamental continuou a registar um excedente, equivalente a 0,7 % do PIB, ou seja, 0,5 pontos percentuais do PIB abaixo do nível de 2023. As receitas continuaram a crescer, beneficiando de receitas fiscais extraordinárias provenientes do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas e de um aumento das contribuições para a segurança social. O aumento dos salários do setor público e das transferências sociais, em especial as relacionadas com as pensões, fez subir as despesas. Esta situação foi parcialmente compensada pelo adiamento de investimentos públicos. Prevê-se que o saldo orçamental continue a diminuir em 2025 e 2026. A dívida pública atingiu 94,9 % do PIB em 2024, menos 3 pontos percentuais do que em 2023. Prevê-se que continue a diminuir em 2025 e 2026, graças aos excedentes primários e ao crescimento do PIB não ajustado em função da inflação.

As medidas de política orçamental deverão aumentar as despesas líquidas. Em 2024, as despesas líquidas⁽¹⁾ em Portugal

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se por «despesas líquidas» as

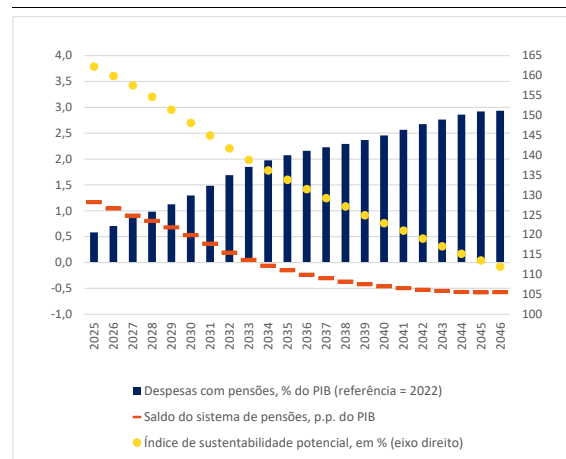
aumentaram 12,0 % (ver anexo 1), em resultado, principalmente, do crescimento das despesas, devido ao aumento dos salários da função pública e das transferências sociais, e do impacto estimado das medidas de política orçamental com efeito de redução das receitas, como a diminuição das taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares. A Comissão prevê que, em 2025, as despesas líquidas cresçam 6,1 %, ultrapassando assim a taxa de crescimento máxima recomendada pelo Conselho⁽²⁾. Este facto reflete o impacto das medidas de política orçamental que aumentam os salários e as pensões do setor público e reduzem as receitas da tributação direta, como o alargamento do regime de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para os jovens. Prevê-se que a taxa de crescimento cumulativa das despesas líquidas em 2024 e 2025, no seu conjunto, seja de 18,8 %, ultrapassando assim a taxa máxima recomendada pelo Conselho.

O aumento das despesas com pensões põe em causa a sustentabilidade orçamental

O envelhecimento da população constitui um desafio contínuo para os sistemas de pensões e fiscal de Portugal. O envelhecimento da população, a par da diminuição da população em idade ativa, coloca sob pressão a sustentabilidade do sistema de pensões por repartição de Portugal (gráfico 1.2 e anexo 1). Estima-se que os custos com pensões aumentem em três

pontos percentuais do PIB até 2046, em comparação com 2022, mas haverá menos contribuintes para apoiar estas despesas. Embora, em 2025, haja quase dois contribuintes por pensionista, estima-se que, em 2046, esse número desça para apenas cerca de um contribuinte. Essa situação criará défices que desequilibrarão o sistema de pensões, pondo em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Para compensar esses défices, Portugal terá de recorrer a transferências do orçamento do Estado e ao fundo de reserva português para os regimes públicos de pensões ⁽³⁾. O envelhecimento deverá também ter impacto no sistema fiscal. Devido à redução do número de pessoas em idade ativa, as receitas provenientes da tributação do trabalho poderão diminuir (ver anexo 2).

Gráfico 1.2: Sustentabilidade do sistema de pensões (2025-2046)



1) O rácio despesas com pensões/PIB é a diferença anual em relação ao valor de 2022, ou seja, 12 % do PIB. O saldo do sistema de pensões é a diferença entre as contribuições e as despesas brutas com pensões. O índice de sustentabilidade potencial é o número de contribuintes por 100 pensionistas no sistema público de pensões.

Fonte: Relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico (CE/CPE) e cálculos próprios.

despesas públicas líquidas de i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

⁽²⁾ Recomendação do Conselho, de 21 de janeiro de 2025, que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo de Portugal (JO C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj>).

⁽³⁾ Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. À data da finalização do relatório por país, este fundo de reserva — que beneficiou do excedente orçamental de 2023 e de um desempenho económico positivo — ascendia a 40 mil milhões de EUR (14 % do PIB), o que cobre dois anos de pensões públicas.

O sistema fiscal continua a ser complexo, o que prejudica a competitividade

As despesas fiscais generalizadas continuam a gerar perdas de receitas consideráveis. O sistema fiscal português tem mais de 500 despesas fiscais, tais como incentivos, isenções e deduções fiscais. As despesas fiscais representaram uma perda de receitas de cerca de 6 % do PIB em 2023 ⁽⁴⁾. Embora as despesas fiscais possam contribuir eficazmente para a consecução dos objetivos estratégicos, a sua utilização generalizada contribui para a complexidade do sistema fiscal. Se não forem compensadas por outros mecanismos, as despesas fiscais podem contribuir para a desigualdade de rendimento (ver anexo 2). No âmbito do plano de recuperação e resiliência português, foi criada, em fevereiro de 2024, uma nova unidade dedicada às políticas tributárias e, em especial, às despesas fiscais (U-TAX). Em 2025, a unidade apresentará uma avaliação das despesas fiscais existentes, a fim de as racionalizar. Em Portugal, as dívidas fiscais em relação ao PIB, que continuam a ser das mais elevadas da UE, constituem uma fonte adicional de perda de receitas.

O sistema de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas é complexo e não favorece o crescimento das empresas. Em Portugal, a taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas engloba um imposto estatal e sobretaxas municipais. O imposto estatal depende do montante dos lucros tributáveis de cada empresa. Adicionalmente, os municípios podem aplicar uma sobretaxa até 1,5 %. Consequentemente, a taxa legal do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas pode variar entre 12,5 % e 30,5 %, consoante a dimensão e a localização da empresa. Esta conceção torna o sistema fiscal complexo ⁽⁵⁾. Além disso, pode

⁽⁴⁾ Autoridade Tributária e Aduaneira, [Relatório — Despesa fiscal 2023](#), junho de 2024.

⁽⁵⁾ Portugal ocupa a 22.ª posição entre os 27 Estados-Membros no «[Tax Complexity Index](#)» (índice de complexidade fiscal).

desincentivar a expansão das empresas, impedindo maiores economias de escala e ganhos de eficiência conexos (ver anexo 2), ao mesmo tempo que aumenta as possibilidades de transferência de lucros dentro do país.

Os combustíveis fósseis são subsidiados, o que tem implicações tanto orçamentais como ambientais. Os preços da gasolina e do gasóleo em Portugal estão próximos da média da UE. O imposto especial sobre o consumo de combustíveis e produtos energéticos, o imposto sobre o carbono e o imposto sobre o valor acrescentado representam mais de metade do preço final do gasóleo e da gasolina. A taxa total de imposto sobre estes produtos está em consonância com a média da UE. Portugal tem um número significativo de subsídios aos combustíveis fósseis sem uma data prevista de eliminação antes de 2030, que incluem, em especial⁽⁶⁾, a redução do imposto especial sobre o consumo de gasolina e gasóleo, bem como isenções para a utilização de gasóleo nos transportes públicos ou por empresas de transporte de mercadorias (ver secção 3).

⁽⁶⁾ Cálculos da Comissão Europeia. O denominador baseia-se nos volumes divulgados pelas autoridades portuguesas através do relatório nacional de progresso em matéria de energia e de clima de 2025. Para todos os Estados-Membros, inclui as despesas públicas em investigação e desenvolvimento relativas aos combustíveis fósseis comunicadas pela Agência Internacional da Energia (orçamentos de investigação, desenvolvimento e demonstração no domínio das tecnologias energéticas) e exclui, por razões de coerência metodológica, a isenção do imposto especial sobre o consumo de querosene no tráfego aéreo intra-UE27.

Obstáculos ao investimento público e privado

A taxa de investimento das sociedades não financeiras portuguesas aumentou de 21,8 % em 2014 para 26,7 % em 2023, muito acima da média da UE27 de 22,8 %. Apesar desta evolução positiva, **vários fatores continuam a limitar a capacidade de as empresas portuguesas investirem, inovarem e aumentarem a sua produtividade (ver secção 2)**. Em especial, as empresas portuguesas continuam a comunicar vários obstáculos ao investimento:

- **Escassez de pessoal qualificado.** Cerca de 86 % das empresas referem a falta de trabalhadores qualificados como um obstáculo ao investimento, muito acima da média da UE27 de 77 %. A redução da inadequação das competências e a diminuição da disparidade entre a oferta e a procura de competências poderão ser benéficas para Portugal (ver secção 4).
- **Regulamentação das empresas.** Apesar dos progressos realizados no sentido de encurtar e racionalizar os procedimentos e a regulamentação das empresas, 83 % das mesmas continuam a indicar que a sua regulamentação constitui um obstáculo ao investimento. Fatores como a morosidade dos procedimentos de concessão de licenças e de autorizações industriais, agravados por discrepâncias na aplicação da regulamentação entre regiões e municípios, têm um impacto negativo nas decisões de investimento das empresas.
- **Elevados custos operacionais e incerteza.** A maioria das empresas (81 %) refere que os elevados custos da energia constituem um obstáculo importante ao investimento, o que, juntamente com os custos de financiamento mais elevados registados nos últimos anos, reduziu a capacidade de investimento das empresas. Ao mesmo tempo, a rápida evolução das condições internacionais aumentou a incerteza para as empresas, tendo mais de 88 % referido que tal constitui um obstáculo ao investimento, como indicado no anexo 4.
- **Em Portugal, a gestão do investimento público melhorou, mas subsistem obstáculos à sua eficiência.** O Programa Nacional de Investimentos fornece orientações para a afetação do investimento público ao longo de um período de 10 anos (ver anexo 1). Define três objetivos estratégicos de alto nível, com base no quadro do Acordo de Parceria da UE com Portugal («Portugal 2030»). O plano abrange todas as fontes de financiamento disponíveis (como os fundos da UE, o financiamento nacional e o setor privado) e tem em conta todos os utilizadores, como as autoridades públicas, as empresas públicas e os operadores privados ([Belu Manescu C., 2024](#)).

Estes desafios também dificultam a execução dos fundos da UE. A execução do PRR de Portugal está a avançar a bom ritmo, mas enfrenta obstáculos consideráveis relacionados com os desafios acima referidos. Atualmente, Portugal cumpriu 33 % dos marcos e metas do seu PRR.

Continua a ser importante acelerar a execução dos programas da política de coesão. A revisão intercalar oferece oportunidades para acelerar os progressos e responder melhor às prioridades estratégicas da UE relacionadas com a competitividade, a defesa, a habitação, a resiliência hídrica e a transição energética.

Embora Portugal tenha manifestado interesse em mobilizar a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa no âmbito da política de coesão, pode continuar a apoiar o desenvolvimento ou o fabrico de tecnologias críticas nos domínios das tecnologias digitais e profundas, das tecnologias limpas e eficientes na utilização de recursos e das biotecnologias.

INOVAÇÃO, AMBIENTE EMPRESARIAL E PRODUTIVIDADE

Promover a produtividade através do reforço da capacidade das empresas para inovar e crescer

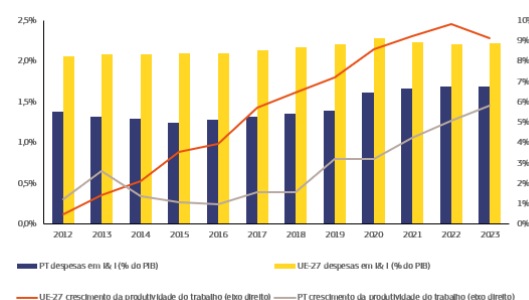
Portugal continua a melhorar a sua competitividade, mas os seus níveis de produtividade continuam a ser muito inferiores aos dos países análogos da UE.

Portugal registou um forte crescimento do produto nos últimos anos (ver secção 1), apoiado por mudanças estruturais e aumentos da produtividade. As importantes reformas estruturais aplicadas desde a crise financeira ajudaram a melhorar a sustentabilidade orçamental do país, a racionalizar os processos administrativos e a regulamentação das empresas, a aumentar a eficiência dos setores judicial e financeiro e a apoiar a inovação, reduzindo o fosso de competitividade entre Portugal e outros países da UE. Entre 2019 e 2023, a produtividade por hora trabalhada aumentou 4,5 %, em comparação com 2,7 % a nível da UE e apenas 2 % na área do euro. No entanto, apesar destas melhorias, em 2023 os níveis de produtividade do trabalho em Portugal correspondiam ainda a apenas 80,5 % da média da UE.

Vários fatores estruturais explicam o desfasamento da produtividade de Portugal em comparação com a média da UE. Estes fatores incluem i) o tecido empresarial português, dominado por pequenas e médias empresas com um potencial de crescimento ou de inovação limitado; ii) a dependência relativamente elevada do país de setores com grande intensidade de mão de obra, como o turismo; e iii) obstáculos estruturais à capacidade de expansão e inovação das empresas. Os restantes obstáculos regulamentares e

administrativos também prejudicam o potencial de crescimento da produtividade e a competitividade do país. Estes desafios ao crescimento da produtividade poderiam ser enfrentados incentivando as empresas a inovar, facilitando o seu acesso ao financiamento para expansão, reduzindo a regulamentação excessiva das empresas e tornando o sistema judicial mais eficaz.

Gráfico 2.1: **Crescimento da produtividade do trabalho e despesas em I&D em Portugal e na UE (2012-2023)**



1) Crescimento da produtividade do trabalho e despesas em I&D em Portugal e na UE (2012-2023)

Fonte: Eurostat e cálculos próprios.

Apesar dos progressos realizados nos últimos anos, Portugal continua a ser classificado como um inovador moderado.

As despesas em I&D aumentaram de 1,3 % do PIB em 2017 para 1,7 % em 2023. No entanto, este valor mantém-se muito abaixo da média da UE de 2,22 % em 2023. O aumento dos níveis de I&D em Portugal foi impulsionado pelo aumento das despesas do setor privado, que corresponderam a 1,1 % do PIB em 2023. Por outro lado, a percentagem das despesas públicas em I&D estagnou, permanecendo próxima de 0,6 % do PIB desde 2017, também devido a um grande aumento do PIB nominal de Portugal (ver anexo 3). Os investimentos em inovação continuam a concentrar-se em algumas regiões, com melhorias modestas nas exportações de alta tecnologia e nas vendas de inovações novas para o mercado (ver anexo 17).

Vários fatores estruturais limitam a capacidade de inovação de Portugal. O panorama empresarial português caracteriza-se por uma grande percentagem de pequenas e médias empresas com um potencial de inovação limitado. Historicamente, tanto o empreendedorismo como a capacidade das empresas para a inovação disruptiva têm sido reduzidos, e estas características acentuaram-se na sequência da crise financeira. Ao longo da última década, o país também teve dificuldade em reter e valorizar os seus jovens trabalhadores qualificados. A este respeito, Portugal tem elevadas taxas de desemprego dos jovens, e uma percentagem significativa dos seus jovens trabalhadores é sobrequalificada. Devido a estes problemas, muitos jovens qualificados abandonam o país em busca de melhores oportunidades no estrangeiro. Além disso, a reduzida cooperação entre as empresas e as instituições de investigação não favorece a investigação e a inovação propícias à melhoria da produtividade.

Estão em vigor políticas e programas importantes para aumentar a capacidade de inovação do país. Um vasto conjunto de políticas introduzidas nos últimos anos melhorou significativamente a capacidade de inovação a nível nacional. Foram criados grandes regimes de incentivos para apoiar a investigação e a inovação em setores estratégicos. O maior destes regimes, que consiste nas Agendas Mobilizadoras e Agendas Verdes desenvolvidas no âmbito do plano de recuperação e resiliência, disponibiliza 2,9 mil milhões de EUR de apoio à criação de produtos, processos ou serviços inovadores por parte de consórcios entre empresas e universidades. Os regimes de incentivos fiscais também desempenham um papel significativo no apoio à inovação, tendo o principal regime (SIFIDE) concedido 947 milhões de EUR de reduções fiscais às atividades de I&D das empresas em 2022. Para apoiar a criação de empresas inovadoras, está igualmente em vigor um leque mais vasto de medidas, tais como um balcão único (promovido pela Startup Portugal), vários vales e um regime de vistos para empresas em fase de arranque, bem como incentivos fiscais, para promover a

criação de empresas em fase de arranque e de empresas de capital de risco em domínios estratégicos.

O dinamismo empresarial tem vindo a aumentar, mas as empresas em fase de arranque e as empresas de capital de risco continuam a enfrentar dificuldades de financiamento. Nos últimos anos, registou-se um forte crescimento do número de novas empresas em Portugal (o segundo crescimento mais elevado da UE nos últimos cinco anos). O número de empresas em fase de arranque em Portugal aumentou consideravelmente, passando de 3 700 em 2022 para mais de 4 700 em 2024. Este ambiente empresarial próspero foi impulsionado por vários programas para incentivar a criação de empresas em fase de arranque e simplificar as respetivas operações. No entanto, as empresas em fase de arranque e as empresas de capital de risco continuam a ter dificuldades em aceder ao financiamento e, posteriormente, em expandir-se. Foram criados vários fundos e programas, como o fundo para tecnologia profunda e o fundo de capital de risco, para apoiar as empresas jovens e a criação de empresas inovadoras, mas a sua eficácia só será visível ao longo do tempo.

É possível fazer mais para melhorar a capacidade de inovação e expansão das empresas. Nos últimos 10 anos, a capacidade de inovação de Portugal aumentou, a mão de obra passou a ser mais qualificada e o ambiente empresarial tornou-se mais dinâmico. No entanto, são necessários mais progressos para impulsionar a investigação e a inovação e recuperar o atraso em relação aos países análogos da UE. Em especial, vários obstáculos administrativos continuam a dificultar a expansão das empresas (por exemplo, longos processos de concessão de licenças e de autorizações industriais, desincentivos fiscais à expansão e dificuldades de financiamento). A sua eliminação pode desbloquear importantes benefícios, especialmente para os setores com elevado potencial de crescimento e inovação (ver anexo 4). Seria benéfico continuar a aumentar o investimento privado em I&D e intensificar a cooperação entre as empresas e as

universidades, indo além da finalização dos principais investimentos no âmbito do plano de recuperação e resiliência previstos para 2026 (ver anexo 3).

Melhorar o acesso ao financiamento para as empresas em fase de arranque e para a expansão das empresas

O mercado de crédito português está bem desenvolvido, assentando num setor bancário sólido, mas o seu mercado de capitais está aquém do dos países análogos da UE. O setor bancário português registou uma rentabilidade muito boa em 2023 e 2024, com melhores níveis de capitalização. As empresas portuguesas, em especial as PME, dependem fortemente dos bancos portugueses e de um mercado de crédito maduro para obter financiamento externo. No entanto, a sua procura de empréstimos tem vindo a estagnar devido, entre outras razões, ao aumento das taxas de juro dos empréstimos e a uma maior dependência do financiamento interno. A procura de empréstimos só voltou a crescer no segundo semestre de 2024. Por outro lado, os mercados de capitais de Portugal estão pouco desenvolvidos em comparação com os dos países análogos da UE. Grande parte das poupanças das famílias consiste em depósitos bancários de curto prazo, o que limita os investimentos de capital e a disponibilidade de financiamento por capitais próprios para as empresas locais (ver anexo 5).

O capital de risco e as participações privadas não são suficientes. Os mercados locais de capital de risco e de participações privadas continuam a ser limitados, representando o capital de risco apenas 0,02 % do PIB, em comparação com uma média da UE de 0,08 % em 2023. Este financiamento está concentrado nas empresas em fase de arranque, sendo apenas uma pequena percentagem atribuída a fases de desenvolvimento posteriores (9,4 % em Portugal, contra 48,7 % na UE). Esta situação dificulta a expansão das empresas

portuguesas, levando frequentemente as mais bem-sucedidas a deslocalizar-se para o estrangeiro para aceder a mercados de capitais mais desenvolvidos e a maiores investimentos em capitais próprios. Foram criados grandes instrumentos financeiros, no âmbito do plano de recuperação e resiliência e não só, para apoiar os investimentos em capitais próprios em empresas de capital de risco. No entanto, a maior parte destes investimentos deverá ter lugar em 2025 e 2026.

A melhoria da literacia financeira e o reforço do desenvolvimento dos mercados de capitais poderiam eliminar alguns dos obstáculos existentes ao investimento. Os baixos níveis de literacia financeira, associados a uma elevada concentração de poupanças em depósitos bancários, conduzem a uma afetação ineficiente dos recursos financeiros. Poderiam ser alcançados investimentos mais produtivos melhorando a literacia financeira da população e a sensibilização para as opções de investimento. Portugal tem também uma percentagem reduzida de poupanças das famílias em fundos de pensões ou de seguros, o que limita o financiamento disponível para as empresas de capital de risco e de participações privadas.

Reduzir os obstáculos administrativos e regulamentares para as empresas

As empresas portuguesas referem que os encargos administrativos e regulamentares constituem um obstáculo importante aos investimentos. No Inquérito ao Investimento de 2024 do Banco Europeu de Investimento, 48,8 % das empresas portuguesas referiram a regulamentação das empresas como um obstáculo fundamental ao investimento, em comparação com 32 % das empresas da UE. A avaliação dos indicadores de regulamentação dos mercados dos produtos da OCDE para 2023 e 2024 atribui a Portugal o nono pior desempenho entre os 38 países da OCDE. A morosidade dos

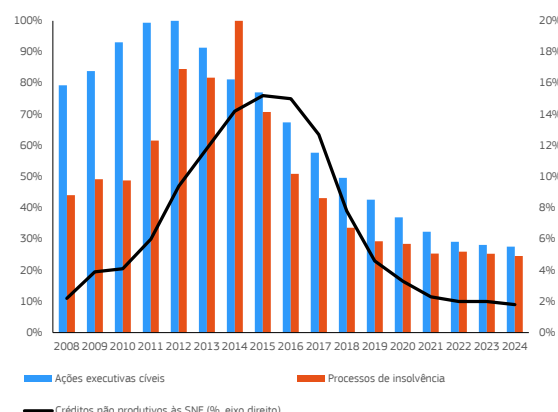
procedimentos de licenciamento e autorização continua a ser uma questão importante. Apesar dos progressos realizados no sentido de encurtar e racionalizar estes processos, as autoridades locais enfrentam dificuldades na aplicação dos novos procedimentos, e as práticas diferem significativamente entre as regiões e os municípios. Existem também obstáculos causados pelos requisitos rigorosos de acesso às profissões regulamentadas, bem como entraves persistentes para o setor da distribuição a retalho. Os atrasos de pagamento continuam a ser generalizados no país, especialmente nas regiões autónomas, apesar de, nos últimos anos, se terem registado melhorias significativas na redução da sua duração média (ver anexo 4).

As infraestruturas digitais de Portugal estão bem desenvolvidas, mas as empresas tardam a adotar algumas tecnologias digitais avançadas. A cobertura e a capacidade da Internet em Portugal estão acima da média da UE. Os serviços públicos digitais também estão amplamente disponíveis para as empresas. No entanto, as empresas tardam a adotar algumas tecnologias digitais essenciais (ver anexos 3 e 6). Em 2023, a computação em nuvem tinha sido adotada por apenas 32,3 % das empresas (38,9 % a nível da UE) e, em 2024, a inteligência artificial tinha sido adotada por 8,6 % das empresas, muito abaixo da média da UE de 13,5 %. O setor português das tecnologias da informação e da comunicação está a expandir-se com enorme rapidez. Entre 2021 e 2023, o seu volume de negócios aumentou 27,8 % e o número de trabalhadores do setor cresceu 24,8 %. No entanto, é necessário um maior desenvolvimento para recuperar o atraso em relação a outros países da UE, e o número de diplomados em informática continua a ser relativamente baixo (0,2 % da população com idades compreendidas entre os 24 e os 35 anos, contra 0,36 % a nível da UE).

O quadro regulamentar poderia beneficiar de uma utilização mais ampla das avaliações das políticas e de uma maior transparência da participação das partes interessadas. Portugal introduziu avaliações de impacto *ex ante* para a nova

regulamentação, bem como instrumentos para o ensaio e experimentação de novas tecnologias, nomeadamente as «Zonas Livres Tecnológicas». No entanto, a utilização de avaliações *ex post* continua a ser significativamente inferior à média da UE. Poderiam ser realizados progressos na introdução de avaliações do impacto regulamentar *ex post*, a fim de quantificar melhor o impacto de novas regulamentações ou políticas, bem como de avaliar a exatidão das avaliações *ex ante*. A transparência em matéria de participação das partes interessadas nos processos regulamentares também poderia ser melhorada, especialmente no que diz respeito à regulamentação dos grupos de interesses. Seria possível realizar progressos através da introdução de um quadro regulamentar claro para as atividades de representação de grupos de interesses, incluindo a criação de um registo dos representantes de interesses.

Gráfico 2.2: Processos pendentes nos tribunais portugueses de primeira instância e percentagem de créditos não produtivos concedidos a sociedades não financeiras (2008-2024)



1) As ações executivas cíveis e os processos de insolvência pendentes nos tribunais de primeira instância são comunicados em percentagem do seu valor máximo (ou seja, 1,25 milhões em 2012 no caso das ações executivas cíveis; 4 842 em 2014 no que respeita aos processos de insolvência). Os empréstimos não produtivos são comunicados como a percentagem dos empréstimos em dívida concedidos pelos bancos nacionais a sociedades não financeiras.

Fonte: Direção-Geral da Política de Justiça (Estatísticas da Justiça), estatísticas do Banco de Portugal (BPStat) e cálculos próprios.

Os estrangulamentos no sistema judicial afetam o ambiente empresarial. Os tribunais portugueses realizaram progressos

significativos na redução do número de processos em atraso. Por exemplo, as ações executivas cíveis pendentes nos tribunais de primeira instância diminuíram de 1,25 milhões em 2012 para 0,35 milhões em 2024. Apesar da evolução positiva, os tribunais continuam a ter processos em atraso e a tramitação é morosa (267 dias nos processos cíveis e comerciais em primeira instância em 2023). Os atrasos são agravados pelo elevado número de instâncias e pela duração dos recursos; segundo dados de 2023, os processos em tribunais de segunda instância demoraram, em média, mais de 1 200 dias (ver anexo 6). O sistema judicial também enfrenta dificuldades em contratar e reter pessoal suficiente, em especial os funcionários judiciais dos tribunais administrativos e fiscais. Seria benéfico aumentar a atratividade desses postos de trabalho, especialmente em zonas com um custo de vida elevado. A este respeito, poderia ser estudada a introdução de subsídios de transferência ou de regimes de trabalho à distância.

DESCARBONIZAÇÃO, ACESSIBILIDADE DOS PREÇOS DA ENERGIA E SUSTENTABILIDADE

Abordar o quadro regulamentar complexo em matéria de energias renováveis

Portugal tem a segunda maior quota de energias renováveis na produção de eletricidade na UE. Em 2024, 87,7 % da eletricidade produzida em Portugal teve origem em fontes renováveis (um aumento de 11 pontos percentuais em relação a 2023), muito acima dos 47,4 % a nível da UE. A energia hidroelétrica e a energia eólica representaram três quartos do total da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis (42 % e 33 %, respetivamente). Numa base anual, a energia solar foi a fonte renovável que mais aumentou, em 36 %. Apesar destes progressos, em 2023 a quota dos combustíveis fósseis na matriz energética de Portugal continuou a ser considerável, tendo o petróleo representado 47,2 % e o gás natural 16,8 %, enquanto as energias renováveis e os biocombustíveis atingiram apenas 31,4 %.

As ambições de Portugal em matéria de energias renováveis são prejudicadas por um processo de licenciamento complexo e moroso. A complexidade da legislação que rege o ordenamento do território do país a nível nacional, regional e local complica o processo de licenciamento de energias renováveis. Além disso, devido à falta de critérios de avaliação claros e normalizados, as diferentes autoridades interpretam a legislação de formas diferentes, o que resulta em processos complexos e demorados. Por exemplo, a aplicação do Simplex Ambiental — uma alteração da legislação destinada a simplificar os procedimentos de licenciamento no domínio ambiental — revelou que podem existir lacunas nas avaliações e na aplicação

de prazos. No caso específico dos projetos de energias renováveis, como a energia solar, as avaliações de impacto são frequentemente realizadas de forma fragmentada, sem ter em conta os efeitos cumulativos nos territórios circundantes.

As comunidades de energia enfrentam estrangulamentos na aplicação. O processo de licenciamento para o autoconsumo coletivo e para projetos comunitários de energias renováveis também é lento. As entidades públicas têm dificuldade em aderir às comunidades de energia devido a requisitos obrigatórios, como a obtenção de licenças e a realização de concursos públicos, que atrasam o processo. Atualmente, detêm licenças de exploração 400 das 500 instalações de autoconsumo coletivo registadas e uma em cada 10 comunidades de energia registadas. A concessão de um estatuto preferencial aos projetos comunitários de energia nos concursos e o acesso prioritário à rede libertariam o potencial das comunidades de energias renováveis e do autoconsumo coletivo.

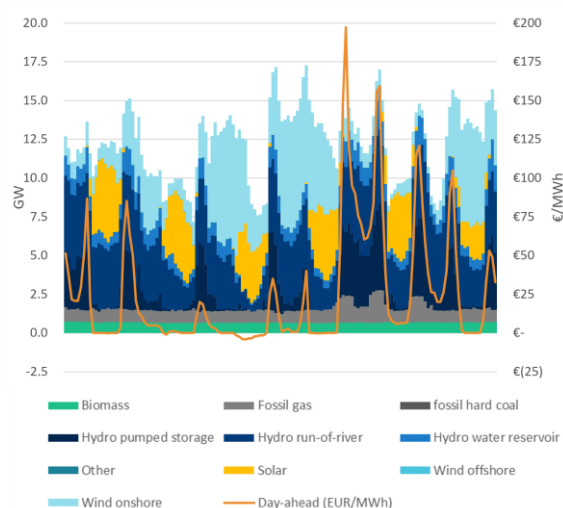
Colmatar a insuficiência de recursos e a escassez de competências nas autoridades públicas

A insuficiência de recursos e os problemas técnicos relacionados com as plataformas digitais causam atrasos significativos na resposta das entidades responsáveis pela concessão de licenças. As autoridades públicas portuguesas não dispõem de instrumentos, como indicadores-chave de desempenho e bases de dados abertas, para acompanhar continuamente a aplicação da legislação e

seguir os progressos das centrais de energias renováveis, incluindo o seu potencial impacto ambiental. A necessidade de consultar múltiplas entidades, sem um ponto de contacto único, durante o processo de licenciamento também criou atrasos. Muitas vezes, as entidades responsáveis carecem das competências necessárias para avaliar os projetos de energias renováveis. Além disso, a inadequação dos canais de comunicação e de resolução de conflitos entre promotores, autoridades públicas e comunidades locais atrasam ainda mais as decisões de licenciamento. O balcão único digital previsto para projetos de energias renováveis, que deverá estar concluído até 2026, regista atrasos.

Promover contratos a longo prazo para conferir maior estabilidade aos mercados da eletricidade

Gráfico 3.1: **Produção de eletricidade por fonte de energia e preço da eletricidade para o dia seguinte em Portugal (28.3.2025 a 2.4.2025)**



1) Esta panorâmica de uma semana recente é apresentada como uma demonstração gráfica da volatilidade do mercado português da eletricidade.

Fonte: REORT-E e OMIE (REN).

A elevada volatilidade no mercado ibérico da eletricidade demonstra a necessidade de soluções de flexibilidade sem combustíveis fósseis, como o armazenamento de energia e a resposta

do lado da procura, a fim de equilibrar a rede elétrica e incentivar o investimento em energias renováveis. Os preços grossistas da eletricidade foram altamente voláteis em 2024, oscilando entre 0 EUR e 157 EUR por megawatt-hora⁽⁷⁾⁽⁸⁾. Esta volatilidade, ainda presente no mercado (gráfico 3.1), cria incerteza e dificulta o financiamento dos projetos de energias renováveis. Atualmente, as soluções de armazenamento de energia são limitadas e Portugal carece de um quadro de apoio estável para projetos de energias renováveis. Para fazer face às flutuações de preços, há que continuar a desenvolver instrumentos baseados nos riscos, como os contratos de aquisição de energia e os contratos para diferenciais. A promoção do armazenamento e da resposta do lado da procura reduziria o risco de deslastre e permitiria salvaguardar o equilíbrio da rede elétrica.

Lacunas nas redes elétricas

A capacidade da rede nacional enfrenta limitações, o que dificulta a ligação de novos projetos de energias renováveis.

Tal acontece, em especial, em zonas em que se registou um aumento significativo de projetos de energias renováveis, como Sines. Estão em construção, ou deverão entrar brevemente em funcionamento, linhas de reforço e novas linhas de transporte. O procedimento de licenciamento das infraestruturas energéticas continua a ser complexo e moroso: em média, demora 36 meses e está sujeito a legislação ambiental e setorial (ver anexo 8). Além disso, uma parte significativa da rede — cerca de 20 GW de capacidade a partir de FER a instalar — está atualmente reservada para contratos de

⁽⁷⁾ Em 2024, registaram-se 1 887 horas em que a energia renovável satisfazia todas as necessidades de eletricidade de Portugal. Houve mesmo períodos em que, devido ao excesso de energia renovável, os preços baixaram para zero.

⁽⁸⁾ OMIE.

projetos ⁽⁹⁾ que ainda não foram ligados. Embora estes projetos sejam estrategicamente importantes, estão a bloquear capacidade que pode ser utilizada por outros promotores, o que causa filas de espera prolongadas para ligação à rede. Para atenuar este problema, seria benéfico um mecanismo de acompanhamento eficaz para assegurar que estes projetos não bloqueiam desnecessariamente a rede, de forma a permitir uma utilização mais eficiente da capacidade existente e facilitar a ligação de novos projetos.

A falta de transparência em torno da capacidade disponível da rede de distribuição e dos planos de expansão dificulta o planeamento e o investimento em novos projetos por parte dos promotores. Sem informações claras dos operadores de rede sobre a capacidade da rede e os futuros planos de expansão e modernização por subestação, fornecidas numa plataforma aberta acessível, os promotores não podem ter garantias quanto à viabilidade dos seus projetos, uma vez que não é claro quando será possível aceder à rede. Seria benéfico reforçar as redes de distribuição e melhorar o planeamento e a otimização. Por exemplo, reforçar a promoção de projetos híbridos (que combinam múltiplas fontes de energia renováveis e tecnologias de armazenamento num único ponto de ligação) poderia ajudar a maximizar a eficiência da rede, para além do aumento de quase 300 MW de energia já alcançado através destes instrumentos. Atualmente, os promotores não dispõem de uma plataforma centralizada para acompanhar os progressos dos seus projetos. Espera-se que este problema seja resolvido pelo próximo balcão único digital, que incluirá um portal de fácil utilização para os promotores acederem às informações e ferramentas de que necessitam.

⁽⁹⁾ Para projetos de produção de eletricidade em maior escala (acima de 1 MVA), é necessária uma atribuição prévia de capacidade de injeção na rede elétrica. Tal confere ao titular da correspondente licença de exploração o direito de utilizar o ponto de injeção na rede com a capacidade atribuída durante o período de vigência da licença (Títulos de Reserva de Capacidade).

O quadro regulamentar português dificulta o desenvolvimento de recursos flexíveis. Até à data, Portugal deu prioridade ao armazenamento hidroelétrico bidirecional, com 3,6 GW instalados, e a maior parte do seu potencial já está explorada. Por outro lado, o armazenamento em baterias poderia ser aumentado. Certos recursos de flexibilidade, como a resposta do lado da procura, o armazenamento e os agregadores, continuam a enfrentar restrições regulamentares na prestação de serviços acessórios. O recente concurso no valor de 100 milhões de EUR para adicionar 500 MW de armazenamento de energia em baterias, que recebeu manifestações de interesse correspondentes a mais de 1 GW, deverá impulsionar o crescimento do armazenamento em baterias em grande escala. Por outro lado, o mercado de armazenamento de energia para clientes, como as famílias e as empresas, continua a ser limitado pelos elevados preços dos sistemas de baterias e pela falta de regulamentação clara. Portugal tenciona elaborar uma estratégia global de armazenamento até 2026. Embora Portugal preveja uma capacidade total de armazenamento de cerca de 5,9 GW em 2030⁽¹⁰⁾, continua a faltar clareza sobre as ações futuras e o apoio a projetos de armazenamento⁽¹¹⁾.

Concessão de incentivos para estimular o investimento privado na eficiência energética e combater a pobreza energética

As melhorias da eficiência energética abrandaram nos últimos anos, apesar das medidas de apoio previstas no plano de recuperação e resiliência e nos programas da política de coesão. A

⁽¹⁰⁾ Versão final do plano nacional em matéria de energia e clima, 2025.

⁽¹¹⁾ Atualmente, Portugal dispõe apenas de um ambiente de testagem da regulamentação dedicado à energia com vista a melhorar o quadro regulamentar relativo aos projetos energéticos (Decreto-Lei n.º 15/2022).

eficiência energética poderia ser significativamente melhorada em Portugal, especialmente no setor dos edifícios residenciais, tendo em conta que, em mais de três quartos do parque imobiliário, a categoria de desempenho energético é C ou inferior. Em 2023, o consumo de energia primária diminuiu 0,3 %, o que contribuiu marginalmente para a meta de redução de 11 % a alcançar até 2030 ⁽¹²⁾. Portugal estima que sejam necessários investimentos de 110 mil milhões de EUR em edifícios residenciais e 33 mil milhões de EUR em edifícios não residenciais até 2050. Embora tanto o plano de recuperação e resiliência como os programas da política de coesão incluam medidas de renovação substanciais, os regimes de incentivos baseiam-se principalmente em subvenções, tal como descrito no anexo 8. O investimento privado neste domínio continua a ser escasso e a falta de regimes de financiamento para alavancar esse investimento constitui um importante obstáculo à renovação energética dos edifícios, o que conduz a um défice de investimento significativo.

Subsistem elevados níveis de pobreza energética de Portugal e é necessária uma mudança política radical em matéria de eficiência energética, a fim de dar prioridade às renovações holísticas de edifícios. Cerca de 17,5 % dos cidadãos têm dificuldade em aquecer adequadamente as suas habitações. Apesar dos esforços para melhorar a situação, o atual ritmo de evolução (redução de 0,54 % das horas de desconforto em 2023) não é suficiente para cumprir a meta de 2030 (26 % até 2030) ⁽¹³⁾. As medidas de eficiência energética são frequentemente fragmentadas e centram-se em soluções individuais, em vez de abordarem o edifício no seu conjunto, o que teria um maior impacto na melhoria do conforto térmico. Portugal tenciona lançar um programa de projetos-piloto (Bairros Sustentáveis) que visará edifícios e habitações com famílias em situação de pobreza

energética nas duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com o objetivo de combater a pobreza energética.

Desenvolver um setor industrial sustentável em Portugal

A descarbonização da indústria portuguesa pode apoiar a sua competitividade. A produção de indústrias com utilização intensiva de energia em Portugal diminuiu, em média, 3,7 % desde 2021, tendo o setor dos produtos químicos contribuído significativamente para esta diminuição, com uma queda de 47,5 % da sua produção no mesmo período. A simplificação dos procedimentos de licenciamento, o apoio específico à descarbonização e as iniciativas para melhorar a circularidade das matérias-primas ajudariam a criar as condições necessárias para que estas indústrias prosperem (ver anexo 7). Além disso, Portugal encontra-se numa posição privilegiada na UE, devido ao seu elevado potencial de extração de minerais críticos e estratégicos, como o cobre, o tungsténio, o feldspato e o lítio. Tal também oferece oportunidades de negócio em domínios como o fabrico de baterias, com potenciais repercussões positivas suscetíveis de diminuir as disparidades entre regiões. Portugal lançou um plano de ação para desenvolver a extração e a utilização de matérias-primas sustentáveis. Uma melhor participação das comunidades locais asseguraria uma execução mais eficaz destes projetos.

A capacidade de fabrico de Portugal em todas as tecnologias de impacto zero continua a ser modesta, mas apresenta um potencial de desenvolvimento significativo. Em Portugal, os maiores setores industriais de impacto zero são a energia solar e a energia eólica ⁽¹⁴⁾. O país tem também um potencial significativo de fabrico de eletrolisadores, uma vez que representa

⁽¹²⁾ O indicador do consumo de energia primária de todo o setor dos edifícios registou uma redução de 6,5 % em relação ao ano de referência (2019).

⁽¹³⁾ Relatório de estratégia nacional.

⁽¹⁴⁾ Relatório da Comissão Europeia, *The net-zero manufacturing industry landscape across Member States* (não traduzido para português), janeiro de 2025.

8 % a 9 % da capacidade total da UE. No entanto, estes projetos ainda têm de ser executados, sendo um quadro regulamentar sólido para os gases renováveis vital para o desenvolvimento do setor. Para apoiar o desenvolvimento de tecnologias de impacto zero, Portugal criou dois regimes de incentivos destinados a promover os investimentos na sua produção. No entanto, os procedimentos de licenciamento destas tecnologias continuam a ser os aplicáveis a outros processos industriais e enfrentam vários estrangulamentos (ver secção 2).

Acelerar a descarbonização dos transportes

São necessários investimentos em infraestruturas de carregamento para apoiar o crescimento da mobilidade elétrica em Portugal. O investimento em infraestruturas de carregamento elétrico foi prejudicado por um quadro regulamentar caracterizado por mecanismos confusos de fixação de preços, que conduzem a uma faturação complexa, a subinvestimento e a custos mais elevados para os consumidores. O novo quadro proposto para as infraestruturas de carregamento elétrico visa liberalizar o mercado e aumentar a transparência dos serviços de carregamento. Ao reduzir os intermediários e assegurar uma faturação clara, este modelo procura simplificar os atuais mecanismos complexos de fixação de preços. Introduce igualmente uma tarifação *ad hoc* com métodos de pagamento à escala da UE e permite métodos alternativos de fornecimento de energia, promovendo um ambiente mais competitivo e convivial. No entanto, as zonas rurais devem beneficiar de investimentos adequados para desenvolver as infraestruturas de carregamento necessárias.

Os subsídios aos combustíveis fósseis continuam a ser um obstáculo significativo à consecução dos objetivos de Portugal em matéria de descarbonização dos transportes. Em Portugal, existem subsídios substanciais para combustíveis fósseis relevantes, que não

deverão ser eliminados antes de 2030 e que equivalem a 0,69 % do PIB de Portugal, acima da média ponderada da UE de 0,49 %. A redução e a eliminação progressiva destes subsídios estão em consonância com os compromissos da UE e podem conferir opções mais flexíveis ao Governo em matéria de despesas. Poderia ponderar-se a eliminação prioritária dos subsídios aos combustíveis fósseis que não combatem especificamente a pobreza energética, que não respondem a verdadeiras preocupações em matéria de segurança energética, que dificultam a eletrificação e que não são essenciais para a competitividade industrial. Os seguintes subsídios aos combustíveis fósseis são particularmente prejudiciais do ponto de vista económico e ambiental: reduções e isenções fiscais para o gasóleo utilizado pelas empresas de transporte de mercadorias, pelas locomotivas ferroviárias e pelos transportes públicos. Por exemplo, as empresas de transporte de mercadorias beneficiam de reduções fiscais para o gasóleo, que lhes permitem obter o reembolso da diferença entre o nível de tributação nacional e o nível mínimo de tributação da UE, enquanto os veículos de transporte público e as locomotivas ferroviárias beneficiam de isenções do imposto especial sobre o consumo de combustível. Essas medidas perpetuam a dependência dos combustíveis fósseis e desincentivam a transição para veículos elétricos e outras soluções sustentáveis. No entanto, importa notar que, em Portugal, a combinação dos impostos nacionais sobre a energia e o carbono com o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE cria desincentivos à utilização de combustíveis fósseis nos setores industrial e da eletricidade que estão acima da média da UE (ver anexo 8).

Os principais projetos de infraestruturas deverão transformar o panorama dos transportes em Portugal, mas é necessário um acompanhamento rigoroso para assegurar a sua execução atempada. O novo aeroporto de Lisboa, concebido para acolher 40 a 45 milhões de passageiros por ano, oferece uma oportunidade significativa para incorporar práticas sustentáveis, incluindo uma ligação

ferroviária ao centro da cidade. Os projetos de linhas ferroviárias de alta velocidade demonstram ainda um compromisso com alternativas de transporte mais limpas, que assegurem ligações eficientes aos centros urbanos e reduzam a pegada de carbono. A linha de alta velocidade transfronteiriça Lisboa-Madrid, em particular, é crucial para ligar Portugal ao resto da Europa. A realização de progressos atempados neste projeto, que ligará Lisboa ao resto do continente, juntamente com a adaptação prevista à bitola nominal europeia normal de 1 435 mm, poderia reforçar significativamente a competitividade e a resiliência de Portugal. A modernização e a expansão das infraestruturas ferroviárias promoverão a mobilidade sustentável, colmatarão as disparidades regionais e fomentarão a coesão social, impulsionando, em última análise, a competitividade económica e o crescimento em todo o país. No entanto, importa acompanhar de perto os atrasos na aplicação do plano Ferrovia 2020 e do Programa Nacional de Investimentos 2030, a fim de garantir uma execução atempada. A melhoria das infraestruturas ferroviárias, a descarbonização dos transportes e a mobilidade pessoal são fundamentais, em especial nas áreas metropolitanas de Portugal, que enfrentam desafios significativos em termos de qualidade do ar e congestionamento do tráfego (ver anexo 7).

Adaptação e preparação para as alterações climáticas

Portugal é um dos Estados-Membros mais afetados pelas alterações climáticas.

Portugal é particularmente vulnerável às vagas de calor, às secas e aos incêndios florestais, que deverão intensificar-se devido às alterações climáticas. Prevê-se também que as catástrofes naturais se tornem mais frequentes e extremas.

Portugal já realizou uma análise exaustiva dos impactos das alterações climáticas através do seu estudo relativo ao Roteiro Nacional para a Adaptação

2100. Este estudo avalia os impactos regionais e nacionais em diferentes cenários climáticos até ao final do século. Destaca igualmente os principais fenómenos que afetam os meios de subsistência e o desenvolvimento económico e deve servir de base para a revisão de 2025 da estratégia nacional de adaptação. Dado que muitas medidas de adaptação são locais, é essencial aplicá-las em conformidade com a estratégia nacional, a fim de maximizar o seu impacto. Ao mesmo tempo, seria benéfico integrar melhor a adaptação às alterações climáticas em políticas setoriais específicas, especialmente em domínios como a agricultura, a energia, a habitação, o ordenamento do território e o desenvolvimento de infraestruturas. Um exemplo é o regime especial aplicável às pequenas centrais de biomassa em zonas com elevado risco de incêndio, que visa a gestão dos incêndios florestais e a produção de energias renováveis. Estas instalações são incentivadas a reduzir os riscos de incêndio através da utilização de resíduos florestais e da promoção da produção de energia sustentável. Continua a ser imperativo fazer face aos efeitos adversos das alterações climáticas, como as inundações, a erosão costeira, a desertificação, as secas, as vagas de calor e os incêndios florestais. A gestão eficaz destes riscos não só atenuará o seu impacto, como também reforçará a resiliência hídrica de Portugal, que é uma questão cada vez mais vital face às alterações climáticas. Os fundos de coesão disponibilizam cerca de 680 milhões de EUR e, juntamente com uma vasta gama de medidas no âmbito do plano de recuperação e resiliência, têm contribuído para reforçar a resiliência de Portugal aos efeitos das alterações climáticas.

Combater as ineficiências na gestão da água

Portugal é um dos países da UE mais afetados pela seca. Apesar de terem sido realizados alguns progressos nos últimos anos e de, no início de março de 2025, ter sido anunciada uma estratégia nacional para a água (Água que Une), seria benéfico que a

gestão da água fosse mais eficiente e que as medidas previstas na estratégia fossem aplicadas rapidamente. Nos últimos 20 anos, a água doce disponível diminuiu entre 20 % e 30 % na maioria das bacias hidrográficas. Prevê-se que a frequência e a gravidade das secas aumentem significativamente em Portugal devido às alterações climáticas. Por exemplo, a seca de 2022 afetou mais de 43 % da superfície total de Portugal. A procura de água já excede os recursos hídricos disponíveis em certas zonas e é provável que a pressão aumente nos próximos anos. Uma gestão eficaz da água em Portugal é essencial para garantir a produtividade agrícola, a produção de energia, a adaptação às alterações climáticas e a resiliência das infraestruturas e, simultaneamente, apoiar os setores do turismo e da indústria. Com a execução da sua estratégia nacional a longo prazo, Portugal tem de encontrar o justo equilíbrio entre a utilização da água e a preservação da saúde dos seus ecossistemas. Ao mesmo tempo, o país beneficiaria de um melhor planeamento dos riscos climáticos a longo prazo, a fim de assegurar uma gestão da água capaz de se adaptar a futuras alterações climáticas, como secas ou outros padrões meteorológicos extremos.

A racionalização da estrutura de governação da água melhoraria a coordenação a nível regional e local, geraria economias de escala e aumentaria a eficiência em geral. Seria benéfico aumentar a retenção hídrica da paisagem e introduzir alterações a longo prazo nas práticas económicas. A melhoria da gestão das águas residuais, a redução das fugas nas condutas de água, o reforço da monitorização, a restauração da função da paisagem enquanto esponja natural e a minimização da extração de águas subterrâneas ajudariam a combater a escassez de água. A reabilitação de zonas húmidas e de rios (incluindo planícies aluviais) e a aplicação de outras soluções baseadas na natureza podem também ajudar a combater a falta de água. A fixação dos preços da água não reflete a escassez deste recurso. A resolução deste problema pode proporcionar um instrumento eficaz do lado da procura, mas a fixação dos preços da água

deve ser cuidadosa, de modo a ter em conta as vulnerabilidades sociais.

Corrigir a ineficácia da gestão dos resíduos e as lacunas na economia circular

Portugal está muito abaixo da média da UE nos indicadores relativos à economia circular e à gestão de resíduos. A taxa de utilização circular de materiais em Portugal foi de 2,8 % em 2023, muito abaixo da média da UE de 11,8 %. Portugal corre um elevado risco de não cumprir a meta da UE de reciclar 55 % dos resíduos urbanos até 2025 (reciclou 30,1 % em 2023). Portugal está também atrasado no que diz respeito à meta da UE de reciclar 50 % dos resíduos de embalagens de plástico até 2025 (reciclou 37,3 % em 2022).

Apesar dos progressos realizados, Portugal tem de envidar mais esforços para melhorar a gestão dos resíduos e desenvolver o potencial da economia circular. Tal como previsto no Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030, aprovado pelo Governo em 2023, o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos e o Plano Estratégico para os Resíduos Não Urbanos foram adotados em 2023. Os planos de ação municipais para os resíduos urbanos definem estratégias para o cumprimento das metas nacionais. Dos cerca de 300 planos de ação municipais, 54 obtiveram aprovação condicional da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), enquanto sete municípios ainda não apresentaram os seus planos de ação. Nos últimos anos, foram introduzidas várias reformas para concretizar os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030. Foram alcançados progressos através de iniciativas e medidas regulamentares, como o desenvolvimento de um sistema de depósito e devolução (que deverá estar plenamente operacional até 2026), o aumento das contribuições dos regimes de responsabilidade alargada do produtor para as embalagens, o alargamento da responsabilidade alargada do produtor para

abranger categorias de produtos adicionais e o aumento das taxas relativas à utilização de aterros e à incineração. Até 2030, um sistema «pagar pelo produzido» substituirá as tarifas fixas de resíduos por taxas baseadas na quantidade real de resíduos produzidos por cada agregado familiar. Embora Portugal tenha realizado progressos assinaláveis no que respeita ao quadro regulamentar, serão ainda necessários investimentos substanciais, tanto a nível nacional como municipal, para assegurar a plena aplicação. Estima-se que Portugal tenha de realizar investimentos de capital totais de 911 milhões de EUR para cumprir as metas de reciclagem de resíduos urbanos e de embalagens até 2035 ⁽¹⁵⁾. O plano de recuperação e resiliência de Portugal inclui financiamento para reforçar e melhorar a capacidade de recolha, triagem e tratamento de resíduos. Portugal ainda não atualizou o seu Plano de Ação para a Economia Circular. Em 2025, Portugal apresentou um novo plano de ação para o setor dos resíduos, intitulado «TERRA — Transformação Eficiente de Resíduos em Recursos Ambientais». O plano de ação identifica os investimentos necessários até 2030, realçando simultaneamente a importância da execução do Plano de Ação para a Economia Circular atualizado. Ao não adotar medidas, perdeu a oportunidade de o alinhar com o Plano de Ação da UE para a Economia Circular de 2020 e promover os seus objetivos em matéria de economia circular.

⁽¹⁵⁾ Comissão Europeia, *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States* (não traduzido para português).

COMPETÊNCIAS, EMPREGOS DE QUALIDADE E JUSTIÇA SOCIAL

Dar resposta à inadequação das competências, à escassez de mão de obra e ao desemprego dos jovens para um futuro competitivo

Os níveis de desemprego continuam a ser baixos, embora a escassez de mão de obra persista. Em Portugal, a taxa de desemprego continua a ser baixa (6,5 % em 2024), mas a escassez de mão de obra persiste em alguns setores (ver anexo 10). Este facto contribui para a baixa produtividade de Portugal e dificulta a melhoria da competitividade do país. Tal como comunicado no final de 2023⁽¹⁶⁾, seis em cada 10 empregadores portugueses tiveram dificuldade em encontrar trabalhadores com as competências certas nos 24 meses anteriores, especialmente trabalhadores com qualificações específicas do ensino e formação profissionais e do ensino superior. Os empregadores identificaram esta questão como a mais difícil para as empresas em muitos setores, como a construção, as tecnologias da informação e comunicação, os cuidados de saúde e as energias renováveis. Além disso, previa-se que a procura de mão de obra altamente qualificada aumentasse significativamente a curto e médio prazo (2020-2035) ⁽¹⁷⁾, devido à expansão de setores de rápido crescimento, como, por exemplo, as tecnologias da informação e comunicação e as energias renováveis.

Em Portugal, a inadequação das competências agrava a escassez de mão de obra a nível setorial e o desemprego

dos jovens, que é estruturalmente elevado. A oferta de competências (em especial no que diz respeito ao ensino superior) não parece corresponder às necessidades do mercado. O desenvolvimento das competências necessárias é igualmente ameaçado pelos seguintes fatores: i) diminuição da participação dos adultos na aprendizagem ao longo da vida (de 38 % em 2016 para 33,4 % em 2022), o que deixa mais longe a meta nacional de 60 % para 2030; ii) aumento da percentagem de alunos com fraco desempenho em matemática, ciências e leitura no ensino escolar; e iii) aumento do número de jovens que abandonam precocemente o ensino e a formação (ver anexo 12). Em conjunto, estes três fatores contribuem ainda mais para que a população não possua as competências certas para uma economia em evolução. A inadequação de competências também aumenta o elevado desemprego dos jovens, prejudicando a coesão social. Muitas vezes, as ofertas de emprego existentes não se coadunam com as competências dos jovens trabalhadores disponíveis e dos jovens desempregados (ver anexo 10). Grande parte dos jovens desempregados tem baixos níveis de competências, o que diminui a sua capacidade de competir num mercado de trabalho cada vez mais dominado por uma mão de obra mais qualificada. Embora haja menos jovens altamente qualificados sem emprego, quatro em cada 10 desses jovens têm poucas hipóteses de encontrar trabalho ⁽¹⁸⁾.

A falta de um mecanismo adequado de antecipação das competências tem um impacto negativo nas escolhas profissionais e na correspondência entre

⁽¹⁶⁾ [Eurobarómetro Flash](#).

⁽¹⁷⁾ *Portugal — 2025 Skills forecast* | Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional.

⁽¹⁸⁾ [Jovens à procura de emprego inscritos no IEFP: Características, trajetórias e colocações](#).

oferta e procura no mercado de trabalho.

A falta de uma previsão fiável das necessidades futuras do mercado, a fim de informar os estudantes sobre as perspetivas de carreira e adaptar a oferta de ensino superior às necessidades do mercado de trabalho, conduz a que muitos jovens qualificados permaneçam desempregados durante longos períodos ou simplesmente procurem melhores oportunidades no estrangeiro. A percentagem de jovens migrantes registados como desempregados também aumentou significativamente entre 2022 e 2023, e quase metade dos trabalhadores migrantes com diplomas do ensino superior são sobrequalificados para os postos de trabalho que ocupam. Esta situação agrava ainda mais a inadequação das competências e desestabiliza a dinâmica do mercado de trabalho.

Portugal abordou com êxito a segmentação global do mercado de trabalho. Reduziu o recurso a contratos de trabalho a termo e de trabalho temporário, em comparação com a média da OCDE ⁽¹⁹⁾. Apesar destas melhorias, os jovens continuam a enfrentar condições de emprego precárias, que determinam as suas possibilidades de carreira, os seus percursos de formação contínua e as suas possibilidades de iniciar uma vida independente.

Ao colocarem a ênfase na educação, no desenvolvimento de competências e na integração no mercado de trabalho, as políticas públicas poderiam reduzir a inadequação das competências e reforçar a competitividade de Portugal. O plano de recuperação e resiliência de Portugal apoia a criação de opções de ensino superior e a participação das pessoas em cursos e programas de educação de adultos. No entanto, mais incentivos poderiam levar mais pessoas e empresas a participar em formação ao longo da vida tendo em vista a melhoria de competências e a requalificação. Seria mais fácil incluir os jovens no mercado de trabalho e combater o desemprego dos jovens através de reformas concretas e sustentáveis

⁽¹⁹⁾ [OECD Data Explorer](#).

baseadas em parcerias, juntamente com acordos entre decisores políticos, parceiros sociais e partes interessadas. Com mais esforços políticos, seria possível ajudar a integrar os jovens migrantes no mercado de trabalho. Tal promoveria a coesão social e ajudaria a atenuar o envelhecimento da população ativa e a escassez de mão de obra em Portugal.

A escassez de mão de obra no setor público poderá ter um impacto negativo na qualidade dos serviços públicos.

Em primeiro lugar, no serviço nacional de saúde, o país enfrenta uma forte emigração de enfermeiros [por exemplo, em 2023, 60 % dos diplomados inscritos na associação profissional de enfermeiros tencionavam emigrar⁽²⁰⁾ e, entre 2020 e 2024, apenas cerca de metade das vagas abertas para médicos foram preenchidas (ver anexo 14)]. Embora Portugal tenha uma elevada prevalência de doenças mentais que afetam o bem-estar da sua população e, consequentemente, implicam perdas de produtividade significativas⁽²¹⁾, o serviço nacional de saúde não dispõe de profissionais suficientes para prestar cuidados de saúde mental acessíveis. Em segundo lugar, há muito poucos professores e prevê-se que essa escassez se agrave num futuro próximo. Tal deve-se a vários fatores, incluindo a redução do número de novos professores diplomados e o facto de metade dos atuais professores terem mais de 50 anos, contra apenas uma pequena percentagem de professores com menos de 30 anos ⁽²²⁾. A falta de atratividade da carreira é uma das razões pelas quais menos pessoas a querem seguir. Em terceiro lugar, as autoridades fiscais enfrentam uma situação semelhante, prevendo-se que mais de metade dos seus trabalhadores se reformem nos próximos anos. Por último, o sistema judicial português tem também um número insuficiente de funcionários judiciais,

⁽²⁰⁾ [CNN Portugal, «60% dos enfermeiros portugueses pediram declaração para emigrar em 2023»](#).

⁽²¹⁾ https://www.oecd.org/en/publications/portugal-country-health-profile-2023_069af7b1-en.html.

⁽²²⁾ [Estado da Educação 2023 — Conselho Nacional de Educação](#).

que são essenciais para o seu bom funcionamento.

Seria positivo para Portugal suprimir esta escassez de mão de obra no setor público.

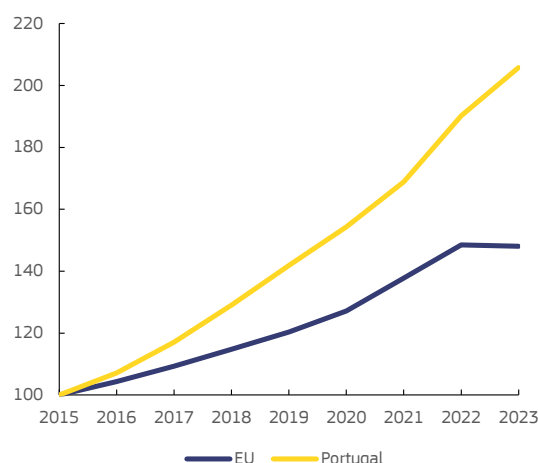
Seria benéfico simplificar os procedimentos de recrutamento para permitir o recrutamento atempado do pessoal necessário e continuar a promover a atratividade das carreiras do setor público relativamente aos perfis em que a escassez é mais grave, dando seguimento aos esforços desenvolvidos nos últimos anos. Além disso, para fazer face à escassez de professores, seria necessário aumentar o número de pessoas que optam por cursos direcionados para o ensino. Para o efeito, poder-se-ia melhorar as perspetivas de carreira da profissão e promover este percurso profissional entre os estudantes antes da universidade. Além disso, a criação de condições de trabalho mais flexíveis poderia ser explorada como forma de encorajar os jovens a ingressarem na profissão e de incentivar os professores a trabalharem em zonas menos povoadas.

Abordar a questão da acessibilidade e da comportabilidade da habitação

O aumento da procura de habitação nas grandes cidades e nas zonas turísticas populares agrava a escassez de habitação a preços acessíveis e compromete a coesão social. Os grupos mais afetados incluem os jovens, as famílias com rendimentos baixos e médios e as pessoas desfavorecidas. Estes grupos enfrentam um aumento dos preços de arrendamento e não conseguem comprar imóveis devido ao nível elevado das taxas de juro e dos preços da habitação. Entre 2015 e 2023, os preços da habitação em Portugal aumentaram 105,8 % (em comparação com 48,1 % na UE) ⁽²³⁾. Os elevados preços da habitação em relação ao rendimento

contribuem para que os jovens portugueses abandonem as casas dos pais mais tarde do que a média da UE. As famílias com rendimentos médios têm cada vez mais dificuldade em poupar para comprar habitações, o que aumenta o risco de caírem na pobreza (ver anexo 11). Este facto afeta a disponibilidade de mão de obra e prejudica a competitividade, uma vez que o aumento dos custos de habitação limita as possibilidades de as empresas e os organismos públicos atraírem e reterem trabalhadores qualificados. Além disso, os custos de habitação mais elevados exercem pressão sobre os orçamentos das famílias, as suas poupanças e a sua capacidade de investimento.

Gráfico 4.1: Índice de preços da habitação (2015 = 100)



Fonte: Eurostat.

O atual parque habitacional social e a preços acessíveis é insuficiente para satisfazer a procura. Apesar dos esforços envidados no âmbito do plano de recuperação e resiliência e da política de coesão de Portugal, juntamente com outros investimentos públicos que deverão aumentar o parque habitacional até 2030, não existe habitação social e a preços acessíveis em quantidade suficiente (ver anexo 11). A escassez de habitação a preços acessíveis e o aumento dos preços de arrendamento também agravaram o fenómeno dos sem-abrigo, o que exerceu uma pressão adicional sobre os serviços sociais. Em Portugal, a percentagem de pessoas que têm

⁽²³⁾ [Housing in Europe — 2023 edition — Interactive publications — Eurostat](#).

dificuldade em manter as suas casas adequadamente aquecidas é superior à média da UE (ver anexo 11). As medidas e os investimentos para habitações e edifícios a financiar ao abrigo do Fundo Social em matéria de Clima da UE podem visar os grupos mais vulneráveis e ajudar a atenuar o impacto dos custos da transição ecológica nesses grupos.

Portugal poderia beneficiar de novas medidas para atenuar as pressões exercidas pelos custos da habitação sobre as famílias, em especial aumentando o parque habitacional social e a preços acessíveis, nomeadamente nos Açores e na Madeira. Uma análise exaustiva das atuais políticas de habitação e da sua eficiência ajudaria a identificar o que está a funcionar e onde subsistem lacunas. A recolocação no mercado de habitações desocupadas, a par da renovação de habitações que não estão prontas para serem imediatamente habitadas, poderá contribuir para aumentar a oferta de habitação a preços acessíveis, especialmente em zonas sujeitas a restrições. Em ligação com a secção anterior, a promoção de transportes públicos mais eficientes e a melhoria da rede de transportes públicos facilitariam as deslocações pendulares a partir das zonas suburbanas e rurais, aumentariam a atratividade de outras zonas e reduziriam a pressão sobre os grandes centros urbanos.

As pressões sociais vão além da acessibilidade dos preços da habitação, e os níveis de pobreza subsistem devido à eficácia limitada do sistema de proteção social. Em comparação com a média da UE, Portugal tem uma percentagem mais baixa da população em situação de privação material e social grave (4,3 %, contra 6,4 % na UE)⁽²⁴⁾ e em risco de pobreza e exclusão social (19,7 %, contra 21 % na UE)⁽²⁵⁾. No entanto, as prestações sociais (excluindo as pensões) contribuem de forma limitada para reduzir a pobreza, e os elevados custos da habitação

dificultam ainda mais a consecução da meta de redução da pobreza para 2030 no âmbito do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A eficiência do sistema de prestações sociais é prejudicada pela sobreposição de prestações que visam o mesmo objetivo. A reforma da prestação social única incluída no plano de recuperação e resiliência português ainda tem de ser executada, mas espera-se que melhore a situação atual. Ao mesmo tempo, os trabalhadores com contratos atípicos, como contratos de muito curta duração ou por horas trabalhadas, não têm acesso a algumas prestações sociais, incluindo prestações relacionadas com o desemprego e as doenças profissionais. Além disso, a adequação do regime de rendimento mínimo continua a ser limitada (ver anexo 11).

Preparação para o rápido envelhecimento da população

O rápido envelhecimento da população ameaça a sustentabilidade do sistema de pensões e exige melhores soluções de cuidados de longa duração. Quase um quarto da população portuguesa tem idade igual ou superior a 65 anos, o que pode afetar a sustentabilidade do sistema de pensões (ver secção 1 para uma análise do impacto do envelhecimento na sustentabilidade das finanças públicas). Ao mesmo tempo, é necessário melhorar os serviços de cuidados de longa duração para satisfazer as necessidades das pessoas idosas. Em Portugal, o investimento público *per capita* em cuidados de longa duração é três vezes inferior à média da UE, e o país também está abaixo da média da UE no número de anos de vida saudável da sua população. Em 2022, o acesso aos cuidados domiciliários manteve-se em cerca de metade da média da UE. Apesar das melhorias, as taxas de cobertura dos cuidados de longa duração continuam a ser baixas em todas as regiões, com disparidades ainda maiores nas zonas rurais e remotas, bem como nos Açores e na Madeira. O número de cuidadores aumentou, mas a dimensão da mão de obra continua a ser insuficiente para fazer face à procura crescente de cuidados, o

⁽²⁴⁾ [Living conditions in Europe — material deprivation and economic strain — Statistics Explained.](#)

⁽²⁵⁾ [Living conditions in Europe — poverty and social exclusion — Statistics Explained.](#)

que resulta numa forte dependência de cuidadores informais (ver anexo 11). A execução do plano de ação da estratégia nacional para os cuidados de longa duração ajudaria a dar resposta à procura crescente de serviços e a colmatar a escassez de pessoal. Portugal poderia igualmente beneficiar da melhoria da cobertura do Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI), um regime cofinanciado pelo Fundo Social Europeu Mais para promover a autonomia das pessoas com deficiência e incapacidade, com vista a proporcionar-lhes uma vida independente e autónoma.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A fim de promover a competitividade, a sustentabilidade e a justiça social, seria benéfico para Portugal:

- **acelerar a execução do PRR**, incluindo o capítulo REPowerEU; aplicar rapidamente a política de coesão, tirando partido das oportunidades oferecidas pela revisão intercalar; e otimizar a utilização dos instrumentos da UE, incluindo o Programa InvestEU e a plataforma STEP, para melhorar a competitividade;
- **tomar medidas para atenuar o impacto do envelhecimento na sustentabilidade do sistema de pensões** e na prestação de cuidados de longa duração;
- **promover um ambiente empresarial propício ao crescimento de empresas inovadoras e disruptivas**, apoiando investimentos em investigação e inovação que reforcem a produtividade, incluindo tecnologias de impacto zero, promovendo o acesso das empresas a capital de risco e a participações privadas e eliminando os obstáculos e os desincentivos ao crescimento e à expansão das empresas;
- **reduzir os obstáculos administrativos e regulamentares para as empresas**, racionalizando os requisitos administrativos e regulamentares, simplificando e encurtando os procedimentos de concessão de autorizações e de licenças industriais, realizando avaliações das políticas com base em dados concretos, melhorando e aumentando a transparência da participação das partes interessadas na elaboração de políticas, reduzindo ainda mais os atrasos de pagamento e melhorando a eficiência do sistema judicial;
- **reforçar a capacidade da rede de transporte e distribuição de eletricidade**, simplificando o quadro de licenciamento da rede, libertando capacidade não utilizada e aumentando a transparência da rede para incentivar os investimentos na rede nacional;
- **continuar a avançar no sentido da descarbonização, promovendo a implantação de energias renováveis**, simplificando o processo de licenciamento e prestando formação ao pessoal sobre procedimentos de licenciamento, bem como tornando o custo das energias renováveis mais estável e previsível;
- **tomar medidas concretas para eliminar progressivamente os subsídios aos combustíveis fósseis** e reduzir a dependência desses combustíveis, em especial no setor dos transportes;
- **melhorar a governação da água para reforçar a adaptação às alterações climáticas**, aplicando uma estratégia de gestão integrada e sustentável da água, melhorando a monitorização, reduzindo as fugas e dando resposta ao problema da recolha e do tratamento das águas residuais e da reutilização da água;
- **combater as inadequações de competências** investindo no desenvolvimento de competências e na aprendizagem ao longo da vida, de

forma a aumentar a sua adequação às necessidades do mercado de trabalho, e proporcionando aos jovens condições de emprego de qualidade;

- **fazer face à escassez de mão de obra em domínios críticos do setor público**, incluindo os cuidados de saúde, a educação e o sistema judicial, simplificando os procedimentos de recrutamento e promovendo a atratividade destas carreiras;
- **melhorar a acessibilidade e a comportabilidade dos preços da habitação**, visando os edifícios desocupados e abandonados em zonas de elevada procura, combatendo a escassez de habitação social e a preços acessíveis e promovendo ligações de transportes públicos eficientes que melhorem a atratividade de outros territórios e reduzam a pressão nas zonas de elevada procura.

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

Questões orçamentais	32
A1. Supervisão orçamental e sustentabilidade da dívida	32
A2. Tributação	40
Produtividade	46
A3. Inovação para as empresas	46
A12. Indústria e mercado único	51
A5. Mercados de capitais, estabilidade financeira e acesso ao financiamento	58
A6. Quadro institucional eficaz	66
Sustentabilidade	72
A7. Indústria limpa e atenuação das alterações climáticas	72
A8. Transição energética a preços acessíveis	79
A9. Adaptação e preparação para as alterações climáticas e ambiente	87
Equidade	93
A10. Mercado de trabalho	93
A11. Políticas sociais	98
A12. Educação e competências	104
A13. Painel de indicadores sociais	109
A14. Saúde e sistemas de saúde	110
Horizontal	114
A15. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	114
A16. Progressos realizados na aplicação das REP e execução dos fundos da UE	117
A17. Regiões competitivas	126

LISTA DE QUADROS

A1.1. Saldo e dívida das administrações públicas	33
A1.2. Crescimento das despesas líquidas	34
A1.3. Despesas líquidas (execução e previsão), desvios anuais e acumulados em relação à recomendação	34
A1.4. Despesas com defesa e cláusula de derrogação nacional	35
A1.5. Evolução e previsões macroeconómicas	35
A1.6. Situação orçamental das administrações públicas	36
A1.7. Evolução da dívida	36
A1.8. MRR — Subvenções	37
A1.9. MRR — Empréstimos	37

A1.10. Evolução prevista das despesas relacionadas com o envelhecimento demográfico em 2024-2040 e 2024-2070	38
A1.11. Indicadores da base de dados sobre governação orçamental	39
A2.1. Indicadores da fiscalidade	41
A3.1. Principais indicadores no domínio da inovação	50
A12.1. Facilitar a atividade das empresas: indicadores.	56
A5.1. Indicadores financeiros	65
A6.1. Portugal. Indicadores selecionados em matéria de redução e simplificação dos encargos administrativos	67
A6.2. Metas da Década Digital monitorizadas através dos indicadores do índice de digitalidade da economia e da sociedade	68
A7.1. Principais indicadores da indústria limpa e da atenuação das alterações climáticas: Portugal	78
A8.1. Componentes dos preços de retalho da energia para consumidores domésticos e não domésticos, 2024	79
A8.2. Principais indicadores no domínio da energia	86
A9.1. Indicadores-chave que acompanham os progressos em matéria de adaptação às alterações climáticas, resiliência e ambiente	92
A13.1. Painel de indicadores sociais de Portugal	109
A14.1. Principais indicadores no domínio da saúde	111
A16.2. Quadro de síntese sobre as REP para o período de 2019-2024	121
A16.1. Fundos da UE selecionados com dotações aprovadas — dados de síntese (em milhões de EUR)	121
A17.1. Seleção de indicadores a nível regional (NUTS 2024) em Portugal	127

LISTA DE GRÁFICOS

A2.1. Percentagens das receitas fiscais em 2023	40
A2.2. Carga fiscal sobre os contribuintes solteiros e as segundas fontes de rendimento em % dos custos totais do trabalho, 2024	42
A2.3. Variação percentual do rendimento disponível médio decorrente das despesas fiscais no âmbito do IRS, por decil de rendimento (2023)	44
A3.1. Despesa pública em I&D em percentagem do PIB	46
A3.2. Pedidos de patentes apresentados ao abrigo do PCT por milhar de milhão do PIB (em PPC€) em 2022	47
A4.1. Facilitar a atividade das empresas: indicadores selecionados.	52
A5.1. Saldo líquido entre poupanças e investimento	58
A5.2. Posição de investimento internacional	59
A5.3. Mercados de capitais e intermediários financeiros	59
A5.4. Composição do financiamento das SNF em % do PIB	61
A5.5. Composição dos ativos financeiros das famílias per capita e em % do PIB	63
A6.1. Confiança na justiça, nas autoridades regionais/locais e nas instituições públicas	66
A6.2. Indicadores de política regulamentar e governação (iREG)	67
A7.1. Intensidade das emissões de GEE dos setores da indústria transformadora com utilização intensiva de energia, 2022	75
A7.2. Produção da indústria transformadora: total e setores selecionados, índice (2021 = 100), 2017-2023	75
A7.3. Emissões de gases com efeito de estufa nos setores de partilha de esforços, 2005 e 2023	76
A8.1. Média mensal dos preços por grosso da eletricidade para o dia seguinte e preços de referência do gás natural na Europa (TTF neerlandês)	80
A8.2. Capacidade instalada de energias renováveis em Portugal (à esquerda) e matriz de produção de eletricidade (à direita)	83
A9.1. Dependência direta (1) dos serviços ecossistémicos (2) do valor acrescentado bruto gerado pelo setor económico em 2022	90
A9.2. Necessidades e lacunas de investimento em milhões de EUR, a preços constantes de 2022	90
A10.1. Principais indicadores do mercado de trabalho	93
A10.2. Resultados dos jovens no mercado de trabalho	94
A11.1. Impacto das prestações sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza	98
A12.1. Taxas de insucesso por domínio, PISA 2012, 2018 e 2022 (%)	104
A12.2. Taxa de emprego dos recém-diplomados por nível de habilitações (anual)	105
A14.1. Esperança de vida à nascença (em anos)	110
A14.2. Mortalidade tratável	111
A15.1. Progressos na consecução dos ODS em Portugal	115
A16.1. Distribuição do financiamento do MRR em Portugal por domínio de intervenção	118
A16.2. Distribuição do financiamento da política de coesão pelos objetivos estratégicos em Portugal	118
A17.1. Acesso a cuidados de saúde e ao ensino básico nas zonas rurais	130
A17.2. Emissões de gases com efeito de estufa per capita	130

O presente anexo contém uma série de quadros relevantes para a avaliação da situação orçamental em Portugal, incluindo a forma como Portugal está a responder às recomendações do Conselho formuladas no âmbito do quadro de governação económica reformado.

O quadro reformado, que entrou em vigor em 30 de abril de 2024⁽²⁶⁾, visa reforçar a sustentabilidade da dívida e promover um crescimento sustentável e inclusivo por meio de reformas favoráveis ao crescimento e de investimentos prioritários. Os planos orçamentais-estruturais de médio prazo (a seguir designados por «planos de médio prazo» ou «planos») constituem a pedra angular do quadro, estabelecendo os compromissos orçamentais dos Estados-Membros a médio prazo. Estes últimos são definidos em termos de crescimento das despesas líquidas, que é o único indicador operacional para a supervisão orçamental.

Portugal apresentou o seu plano em 11 de outubro de 2024. O plano abrange o período até 2028, apresentando um ajustamento orçamental ao longo de quatro anos. Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho adotou a recomendação que aprova o plano de Portugal⁽²⁷⁾.

A avaliação sobre a aplicação da recomendação do Conselho que aprova o plano de Portugal é efetuada com base nos dados de execução do Eurostat e nas previsões da primavera de 2025 da Comissão, tendo também em conta o relatório anual de progresso (RAP) apresentado por Portugal em 30 de abril de 2025. Além disso, uma vez que Portugal solicitou a ativação da cláusula de derrogação nacional⁽²⁸⁾ na sequência da comunicação da Comissão de 19 de março de 2025⁽²⁹⁾, a avaliação tem igualmente em conta, conforme adequado, o aumento previsto das despesas com a defesa com base nas previsões da primavera de 2025 da Comissão.

O anexo está organizado do seguinte modo: em primeiro lugar, é apresentada a evolução **do défice e da dívida das administrações públicas** com base nos valores apresentados no quadro A1.1. Segue-se a avaliação sobre a **aplicação da recomendação do Conselho que aprova o plano**, com base nos valores pertinentes apresentados nos quadros A1.2 a A1.9, incluindo dados sobre as despesas com a defesa.

O anexo fornece igualmente informações sobre os custos relacionados com o envelhecimento demográfico e o quadro orçamental nacional. Os riscos para a sustentabilidade orçamental são analisados no Monitor da Sustentabilidade da Dívida 2024⁽³⁰⁾.

⁽²⁶⁾ O Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral, juntamente com as versões mais recentes do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos e da Diretiva 2011/85/UE do Conselho relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, constituem os elementos essenciais do quadro de governação económica da UE reformado.

⁽²⁷⁾ JO C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj>.

⁽²⁸⁾ Em 30 de abril de 2025, Portugal solicitou à Comissão e ao Conselho a ativação da cláusula de derrogação nacional. Nesta base, a Comissão adotou uma recomendação de recomendação do Conselho que autoriza Portugal a exceder a trajetória das despesas líquidas determinada pelo Conselho [COM(2025) 612].

⁽²⁹⁾ Comunicação da Comissão — Criar possibilidades para um aumento das despesas com a defesa no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, 19 de março de 2025, C(2025) 2000 final.

⁽³⁰⁾ Comissão (2025) *Debt Sustainability Monitor 2024, European Economy — Institutional Paper 306*.

Evolução do défice e da dívida das administrações públicas

O excedente orçamental de Portugal ascendeu a 0,7 % do PIB em 2024. Com base nas previsões da primavera de 2025 da Comissão, deverá diminuir para 0,1 % do PIB em 2025. O rácio dívida pública/PIB ascendia a 94,9 % no final de 2024 e a Comissão prevê que diminua para 91,7 % no final de 2025. O rácio da dívida diminuiu em quase 40 pontos percentuais do PIB desde o seu pico histórico de 2020, devido aos diferenciais favoráveis entre as taxas de juro e as taxas de crescimento e aos excedentes primários.

Quadro A1.1: Saldo e dívida das administrações públicas

	Variables		2024	2025		2026	
			Outturn	APR	COM	APR	COM
1	General government balance	% GDP	0,7	0,3	0,1	n.a.	-0,6
2	General government gross debt	% GDP	94,9	91,5	91,7	n.a.	89,7

Fonte: Previsões da primavera de 2025 da Comissão (COM), relatório anual de progresso (RAP)

Evolução das despesas líquidas

A Comissão⁽³¹⁾ prevê que o crescimento das despesas líquidas⁽³²⁾ de Portugal em 2025 seja superior ao máximo recomendado, correspondendo a um desvio de 0,4 % do PIB. Considerando 2024 e 2025 em conjunto, prevê-se também que a taxa de crescimento cumulativa das despesas líquidas seja superior à taxa máxima de crescimento cumulativa recomendada, correspondendo a um desvio de 0,5 % do PIB. De acordo com o RAP de Portugal, prevê-se que o crescimento das despesas líquidas, tanto para 2025 como, cumulativamente, para 2024 e 2025, seja superior ao máximo recomendado. As diferenças explicam-se pelas previsões da Comissão de uma diminuição das despesas financiadas por transferências da UE em 2025. Resultam também do maior impacto negativo das medidas discricionárias em matéria de receitas estimadas nas previsões da Comissão em 2024, em especial as medidas relacionadas com o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

⁽³¹⁾ Previsões da primavera de 2025 da Comissão, *European Economy — Institutional Paper 318*, maio de 2025.

⁽³²⁾ Nos termos do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se por «despesas líquidas» as despesas públicas líquidas de i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

Quadro A1.2: **Crescimento das despesas líquidas**

	Annual			Cumulative*		
	REC	APR	COM	REC	APR	COM
	Growth rates					
2024	n.a.	11,6%	12,0%	n.a.	n.a.	n.a.
2025	5,0%	3,4%	6,1%	17,4%	15,3%	18,8%
2026	5,1%	n.a.	6,3%	23,4%	n.a.	26,3%

* As taxas de crescimento cumulativas no RAP são calculadas por referência ao ano-base de 2023.

Fonte: Recomendação do Conselho que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo de Portugal (Rec), relatório anual de progresso (RAP) e cálculo da Comissão com base nas suas previsões da primavera de 2025 (COM).

A avaliação do crescimento das despesas líquidas e, em especial, a comparação com a trajetória das despesas líquidas recomendada revela que Portugal solicitou a ativação da cláusula de derrogação nacional para facilitar a transição para um nível mais elevado de despesas com a defesa. Em Portugal, as despesas das administrações públicas no domínio da defesa mantiveram-se estáveis em 0,8 % do PIB entre 2021 e 2023⁽³³⁾. De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, as despesas com a defesa deverão atingir 0,8 % do PIB em 2024 e 2025. O desvio acumulado previsto, após ter em conta a flexibilidade proporcionada pela cláusula de derrogação nacional para as despesas com a defesa, situa-se abaixo do limiar de 0,6 % do PIB.

Quadro A1.3: **Despesas líquidas (execução e previsão), desvios anuais e acumulados em relação à recomendação**

	Variables		2023	2024	2025	2026
			Outturn	Outturn	COM	COM
1	Total expenditure	bn NAC	113,4	122,0	131,8	140,8
2	Interest expenditure	bn NAC	5,5	5,9	6,4	7,0
3	Cyclical unemployment expenditure	bn NAC	0,1	0,1	0,1	0,1
4	Expenditure funded by transfers from the EU	bn NAC	3,7	3,0	6,2	7,9
5	National co-financing of EU programmes	bn NAC	0,6	0,4	0,5	0,5
6	One-off expenditure (levels, excl. EU funded)	bn NAC	1,3	0,0	0,0	0,0
7=1-2-3-4-5-6	Net nationally financed primary expenditure (before discretionary revenue measures, DRM)	bn NAC	102,1	112,6	118,5	125,4
8	Change in net nationally financed primary expenditure (before DRM)	bn NAC		10,4	5,9	6,9
9	DRM (excl. one-off revenue, incremental impact)	bn NAC		-1,8	-0,9	-0,5
10=8-9	Change in net nationally financed primary expenditure (after DRM)	bn NAC		12,3	6,8	7,4
11	Outturn / forecast net expenditure growth	% change		12,02%	6,1%	6,3%
12	Recommended net expenditure growth*	% change		11,8%	5,0%	5,1%
13=(11-12) x 7	Annual deviation	bn NAC		0,2	1,2	1,4
14 (cumulated from 13)	Cumulated deviation	bn NAC		0,2	1,4	2,8
15=13/17	Annual balance	% GDP		0,1	0,4	0,4
16=14/17	Cumulated balance	% GDP		0,1	0,5	0,9
17	p.m. Nominal GDP	bn NAC	267,9	285,2	299,2	312,8

* A taxa de crescimento para 2024 não é uma recomendação, mas permite estabelecer a base, uma vez que, aquando da fixação da trajetória das despesas líquidas, o último ano com dados de execução é 2023.

Fonte: Previsões da primavera de 2025 e cálculo da Comissão

⁽³³⁾ Eurostat, despesas públicas de acordo com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG).

Quadro A1.4: **Despesas com defesa e cláusula de derrogação nacional**

			2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	Total defence expenditure	% GDP	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
2	<i>of which: gross fixed capital formation</i>	% GDP	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3	Flexibility from increases in defence expenditure	% GDP					0,0	0,0
4	Cumulated balance after flexibility	% GDP					0,5	0,9

Fonte: Eurostat (COFOG), previsões da primavera de 2025 e cálculo da Comissão

Quadro A1.5: **Evolução e previsões macroeconómicas**

	Variables		2024	2025		2026	
			Outturn	APR	COM	APR	COM
1=7+8+9	Real GDP	% change	1,9	2,4	1,8	n.a.	2,2
2	Private consumption	% change	3,2	2,4	3,2	n.a.	2,8
3	Government consumption expenditure	% change	1,1	1,7	1,2	n.a.	1,2
4	Gross fixed capital formation	% change	3,0	4,4	3,5	n.a.	4,3
5	Exports of goods and services	% change	3,4	2,2	1,7	n.a.	2,8
6	Imports of goods and services	% change	4,9	2,8	4,3	n.a.	4,1
	Contributions to real GDP growth						
7	- Final domestic demand	pps	2,7	2,7	2,9	n.a.	2,8
8	- Change in inventories	pps	-0,1	0,0	0,0	n.a.	0,0
9	- Net exports	pps	-0,7	-0,3	-1,1	n.a.	-0,5
10	Output gap	% pot GDP	0,7	0,6	0,2	n.a.	0,4
11	Employment	% change	1,6	0,6	1,0	n.a.	0,9
12	Unemployment rate	%	6,5	6,4	6,4	n.a.	6,3
13	Labour productivity	% change	0,3	1,8	0,7	n.a.	1,3
14	HICP	% change	2,7	2,4	2,1	n.a.	2,0
15	GDP deflator	% change	4,4	2,7	3,1	n.a.	2,2
16	Compensation of employees per head	% change	8,0	4,9	4,9	n.a.	4,0
17	Net lending/borrowing vis-à-vis the rest of the world	% GDP	2,9	n.a.	2,4	n.a.	2,0

Fonte: Previsões da primavera de 2025 da Comissão (COM), relatório anual de progresso (RAP)

Quadro A1.6: Situação orçamental das administrações públicas

	Variables (% GDP)	2024	2025		2026	
		Outturn	APR	COM	APR	COM
1=2+3+4+5	Revenue	43,5	44,4	44,2	n.a.	44,4
	<i>of which:</i>					
2	- Taxes on production and imports	14,6	14,6	14,7	n.a.	14,7
3	- Current taxes on income, wealth, etc.	10,3	9,7	9,9	n.a.	9,8
4	- Social contributions	12,6	12,7	12,7	n.a.	12,7
5	- Other (residual)	6,0	7,4	6,9	n.a.	7,3
8=9+16	Expenditure	42,8	44,1	44,0	n.a.	45,0
	<i>of which:</i>					
9	- Primary expenditure	40,7	41,9	41,9	n.a.	42,8
	<i>of which:</i>					
10	- Compensation of employees	10,6	10,7	10,8	n.a.	10,8
11	- Intermediate consumption	5,2	5,4	5,2	n.a.	5,2
12	- Social payments	18,2	17,9	18,2	n.a.	18,4
13	- Subsidies	0,8	0,6	0,6	n.a.	0,6
14	- Gross fixed capital formation	2,7	3,5	3,7	n.a.	4,2
15	- Other	3,2	3,8	3,4	n.a.	3,5
16	- Interest expenditure	2,1	2,2	2,1	n.a.	2,2
18=1-8	General government balance	0,7	0,3	0,1	n.a.	-0,6
19=1-9	Primary balance	2,8	2,4	2,3	n.a.	1,7
20	Cyclically adjusted balance	0,3	n.a.	0,0	n.a.	-0,8
21	One-offs	0,0	-0,1	0,0	n.a.	0,0
22=20-21	Structural balance	0,3	0,1	0,0	n.a.	-0,8
23=22+16	Structural primary balance	2,4	2,3	2,1	n.a.	1,4

Fonte: Previsões da primavera de 2025 da Comissão (COM), relatório anual de progresso (RAP)

Quadro A1.7: Evolução da dívida

	Variables	2024	2025		2026	
		Outturn	APR	COM	APR	COM
1	Gross debt ratio* (% of GDP)	94,9	91,5	91,7	n.a.	89,7
2=3+4+8	Change in the ratio (pps. of GDP)	-2,8	-3,4	-3,2	n.a.	-2,1
	Contributions**					
3	Primary balance	-2,8	-2,4	-2,3	n.a.	-1,7
4=5+6+7	'Snow-ball' effect	-3,9	-2,4	-2,3	n.a.	-1,7
	<i>of which:</i>					
5	- Interest expenditure	2,1	2,2	2,1	n.a.	2,2
6	- Real growth effect	-1,8	-2,2	-1,6	n.a.	-2,0
7	- Inflation effect	-4,1	-2,4	-2,9	n.a.	-2,0
8	'Stock-flow' adjustment	3,8	1,4	1,4	n.a.	1,3

* Fim do período.

** O efeito de «bola de neve» abarca o impacto das despesas com juros na dívida acumulada das administrações públicas, bem como o impacto do crescimento do PIB real e da inflação no rácio da dívida das administrações públicas relativamente ao PIB (através do denominador). O ajustamento défice-dívida inclui diferenças na contabilidade de caixa e na contabilidade de exercício (incluindo adiantamentos e atrasos nos desembolsos de subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência), a acumulação de ativos financeiros e a avaliação e outros efeitos residuais.

Fonte: Previsões da primavera de 2025 e cálculo da Comissão (COM), relatório anual de progresso (RAP)

Quadro A1.8: **MRR — Subvenções**

Revenue from RRF grants (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	RRF grants as included in the revenue projections	n.a.	0,0	0,2	0,6	0,7	2,3	1,7
2	Cash disbursements of RRF grants from EU	n.a.	0,8	0,2	1,4	0,8	1,3	1,2
Expenditure financed by RRF grants (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3	Total current expenditure	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,8	0,6
4	Gross fixed capital formation	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,9	0,7
5	Capital transfers	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,5	0,4
6=4+5	Total capital expenditure	0,0	0,0	0,1	0,5	0,5	1,4	1,1
Other costs financed by RRF grants (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
7	Reduction in tax revenue	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	Other costs with impact on revenue	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	Financial transactions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Relatório anual de progresso

Quadro A1.9: **MRR — Empréstimos**

Cash flow from RRF loans projected in the Plan (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	Disbursements of RRF loans from EU	n.a.	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,6
2	Repayments of RRF loans to EU	n.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Expenditure financed by RRF loans (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3	Total current expenditure	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4	Gross fixed capital formation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4
5	Capital transfers	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5
6=4+5	Total capital expenditure	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,9
Other costs financed by RRF loans (% of GDP)								
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
7	Reduction in tax revenue	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	Other costs with impact on revenue	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	Financial transactions	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1

Fonte: Relatório anual de progresso

Custos relacionados com o envelhecimento demográfico

Prevê-se que as despesas totais relacionadas com o envelhecimento demográfico em Portugal aumentem de um pouco mais de 23 % do PIB em 2024 para cerca de 26,5 % em 2040, seguindo-se uma descida para um valor ligeiramente inferior a 23 % em 2070 (ver quadro A1.10). A pequena diminuição global até 2070 deve-se às despesas com pensões, prevendo-se que aumentem as despesas com cuidados de longa duração e, em especial, com cuidados de saúde.

Prevê-se que as despesas públicas com pensões aumentem a médio prazo, mas comecem depois a diminuir de forma constante. Partindo de uma projeção de 12,7 % do PIB em 2024, entre 2024 e 2040, as despesas com pensões deverão aumentar em 2 pontos percentuais do PIB, atingindo, em 2046, um pico de 2,5 pontos percentuais acima do nível atual. No entanto, a longo prazo, as despesas voltariam a diminuir, com uma redução prevista de 2,3 pontos percentuais até 2070, em comparação com o nível de 2024.

Prevê-se que as despesas públicas com cuidados de saúde⁽³⁴⁾ ascendam a 5,9 % do PIB em 2024 (abaixo da média da UE de 6,6 %) e aumentem 0,8 pontos percentuais até 2040 e mais 0,5 pontos percentuais até 2070. Este aumento das despesas com cuidados de saúde contribui significativamente para os riscos orçamentais. O PRR português inclui reformas e investimentos que visam melhorar a relação custo-eficácia do sistema de saúde. Por exemplo, o novo modelo de contrato de gestão baseado no desempenho para os gestores de entidades públicas empresariais integradas no Serviço Nacional de Saúde visa combater as despesas orçamentais excessivas persistentes. Além disso, foi criado um novo mecanismo de encaminhamento para dirigir casos inadequados ou evitáveis dos serviços de emergência nos hospitais do SNS para os serviços de saúde primários.

Prevê-se que as despesas públicas com cuidados de longa duração⁽³⁵⁾ ascendam a 0,5 % do PIB em 2024 (abaixo da média da UE de 1,7 %) e aumentem em 0,3 pontos percentuais do PIB até 2040 e mais 0,1 pontos percentuais do PIB até 2070.

Quadro A1.10: **Evolução prevista das despesas relacionadas com o envelhecimento demográfico em 2024-2040 e 2024-2070**

	age-related expenditure 2024 (% GDP)	change in 2024-2040 (pps GDP) due to:					age-related expenditure 2040 (%GDP)	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
PT	23.3	 2.0	 0.8	 0.3	 0.0	 3.1	26.4	PT
EU	24.3	 0.5	 0.3	 0.4	 -0.3	 0.9	25.2	EU
	age-related expenditure 2024 (% GDP)	change in 2024-2070 (pps GDP) due to:					age-related expenditure 2070 (%GDP)	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
PT	23.3	 -2.3	 1.3	 0.4	 0.1	 -0.4	22.8	PT
EU	24.3	 0.2	 0.6	 0.8	 -0.4	 1.3	25.6	EU

Fonte: Relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico (CE/CPE).

Quadro orçamental nacional

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) português é uma instituição orçamental independente com um nível relativamente elevado de recursos e com um mandato bastante amplo. O CFP tem acesso a informações com base em memorandos de entendimento e segue uma estratégia de comunicação. Embora o nível de financiamento seja atualmente suficiente, as decisões de contratação têm de ser previamente autorizadas pelo Ministério das Finanças sempre que conduzam a um aumento do número total de efetivos do CFP, o que restringe a autonomia da instituição.

O planeamento do investimento público melhorou recentemente, mas as boas práticas ainda se limitam a alguns setores. O Programa Nacional de Investimentos fornece orientações para a afetação do investimento público ao longo de um período de 10 anos, abrangendo todas as fontes de financiamento (UE, nacionais e outras). Os esforços em curso para integrar este plano de investimento de 10 anos, que inclui o Acordo de Parceria da UE com Portugal («Portugal 2030»), no quadro orçamental de médio prazo são fundamentais para a sua eficácia. No que diz respeito à avaliação dos projetos, atualmente só é utilizada uma metodologia comum para um número limitado de setores (por exemplo, ordem e segurança públicas, agricultura). Estes setores também beneficiam de um apoio central destinado a formação sobre a elaboração e a aplicação de metodologias de avaliação, que poderia ser partilhado com outros setores. São poucos os que beneficiam de uma análise independente da qualidade e objetividade das avaliações (por exemplo, o ensino superior).

⁽³⁴⁾ As principais características de desempenho e as reformas e os investimentos recentes são analisados no anexo 11 «Saúde e sistemas de saúde».

⁽³⁵⁾ A qualidade e a acessibilidade do sistema de cuidados de longa duração são abordadas no anexo 9 «Políticas sociais».

Quadro A1.11: **Indicadores da base de dados sobre governação orçamental**

2023	Portugal	EU Average
Country Fiscal Rule Strength Index (C-FRSI)	17,40	14,52
Medium-Term Budgetary Framework Index (MTBFI)	0,72	0,73

O índice da solidez das regras orçamentais nacionais (C-FRSI) mostra a solidez das regras orçamentais agregadas a nível nacional tendo em conta i) a base jurídica, ii) a medida em que as regras são vinculativas, iii) os organismos de controlo, iv) os mecanismos de correção e v) a resiliência aos choques. O índice do quadro orçamental nacional de médio prazo (MTBFI) mostra a solidez do quadro orçamental nacional de médio prazo com base i) na cobertura dos objetivos/limites máximos incluídos nos planos orçamentais nacionais de médio prazo; ii) na ligação entre estes objetivos/limites máximos e os orçamentos anuais; iii) na participação do parlamento nacional na elaboração dos planos; iv) na participação de instituições orçamentais independentes nessa elaboração; e v) no seu nível de pormenor. Uma pontuação mais elevada está associada a uma maior solidez das regras e do quadro orçamental de médio prazo.

Fonte: [Base de dados sobre governação orçamental](#)

O presente anexo apresenta uma panorâmica do sistema fiscal português com base em indicadores. Inclui informações sobre: i) a combinação de impostos; ii) aspetos de competitividade e equidade do sistema fiscal; e iii) cobrança de impostos e cumprimento das obrigações fiscais.

Em Portugal, o peso dos impostos sobre o consumo na combinação de impostos diminuiu desde a pandemia de COVID-19. Em 2023, Portugal obteve 34,1 % das suas receitas fiscais a partir dos impostos sobre o consumo (gráfico A2.1), menos 2,4 pontos percentuais do que em 2019. Esta diminuição explica-se, em grande parte, pelas medidas de apoio estatal no contexto da crise energética, que foram gradualmente eliminadas nos últimos dois anos. O desvio do IVA decorrente de opções fiscais, que é relativamente elevado (22,2 % em 2022, 3,2 pontos percentuais acima da média da UE) reflete a utilização alargada de taxas reduzidas e isenções no sistema do IVA⁽³⁶⁾. Os impostos sobre o capital ascenderam a 21,0 % do total das receitas fiscais, mantendo-se globalmente estáveis em comparação com os últimos anos. Em contrapartida, a percentagem dos impostos sobre o trabalho no total das receitas aumentou significativamente (passando de 42,8 % do total em 2019 para 44,8 % em 2023), devido a uma forte criação de emprego. Apesar deste rápido aumento, em comparação com a média da UE27, as receitas fiscais sobre o trabalho em Portugal continuam a ser baixas quando expressas em percentagem do PIB (16,0 % do PIB, 4,0 pontos percentuais abaixo da média da UE). Portugal tem uma taxa de imposto implícita sobre o trabalho comparativamente baixa (30,5 % em 2023, 6,5 pontos percentuais abaixo da média da UE)⁽³⁷⁾, o que reflete a importância das despesas fiscais, incluindo os regimes preferenciais, na tributação do rendimento das pessoas singulares (ver mais adiante).

⁽³⁶⁾ *VAT gap in the EU – report 2024* (não traduzido para português). Em 2022, o desvio do IVA decorrente de opções fiscais manteve-se estável, mas a sua estrutura seguiu o padrão observado em muitos outros países, com um aumento do desvio das taxas do IVA e uma diminuição do desvio do IVA decorrente de isenções.

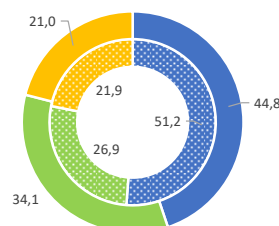
⁽³⁷⁾ *Implicit tax rate [tax_itr]* (não traduzido para português), dados de 2025 sobre as tendências da fiscalidade.

As receitas provenientes dos impostos ambientais e sobre imóveis estão a diminuir.

As receitas de Portugal provenientes dos impostos ambientais diminuíram de 2,6 % do PIB em 2019 para 2,0 % em 2023. Apesar desta diminuição, a percentagem continua em consonância com o agregado da UE. As receitas provenientes dos impostos sobre a poluição e os recursos estão a aumentar (de 0,7 % das receitas totais dos impostos ambientais em 2019 para 1,9 % em 2023), mas permanecem comparativamente baixas em percentagem do PIB. As receitas dos impostos sobre imóveis diminuíram ligeiramente entre 2019 e 2023, passando de 2,2 % para 2,1 % do PIB, e estão em consonância com as da UE27. No entanto, as receitas provenientes dos impostos recorrentes sobre bens imóveis continuam a ser comparativamente baixas (equivalentes a 0,6 % do PIB em 2023, contra 0,9 % na UE27).

Gráfico A2.1: **Percentagens das receitas fiscais em 2023**

Tax revenue shares in 2023, Portugal (outer ring) and EU (inner ring)



■ Taxes on labour ■ Taxes on consumption ■ Taxes on capital

Fonte: Dados sobre as tendências da fiscalidade, DG TAXUD.

A complexidade da estrutura do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) pode estar a prejudicar a competitividade de Portugal. A taxa de IRC de uma empresa em Portugal pode variar entre 12,5 % (para as empresas em fase de arranque legalmente reconhecidas que investem em atividades de I&D) e 30,5 % do seu rendimento tributável, consoante a sua dimensão e localização. Esta última é a segunda taxa mais elevada de IRC na UE27, apesar da sua recente redução em um ponto percentual. Esta grande variabilidade é o resultado da confluência das sobretaxas estatais e municipais e pode influenciar as decisões das empresas em matéria de localização e crescimento, prejudicando simultaneamente as economias de escala. Portugal tem uma taxa média efetiva de IRC



Quadro A2.1: Indicadores da fiscalidade

		Portugal					EU-27				
		2010	2021	2022	2023	2024	2010	2021	2022	2023	2024
Tax structure	Total taxes (including compulsory actual social contributions) (% of GDP)	30,4	35,1	35,9	35,7		37,8	40,2	39,7	39,0	
By tax base	Taxes on labour (% of GDP)	12,5	16,0	15,8	16,0		19,8	20,5	20,1	20,0	
	of which, social security contributions (SSC, % of GDP)	8,6	10,4	10,2	10,4		12,9	13,0	12,7	12,7	
	Taxes on consumption (% of GDP)	11,3	12,4	12,5	12,2		10,9	11,2	10,9	10,5	
	of which, value added taxes (VAT, % of GDP)	7,6	8,9	9,4	9,0		6,8	7,3	7,4	7,1	
	Taxes on capital (% of GDP)	6,5	6,7	7,6	7,5		7,1	8,5	8,7	8,5	
Some tax types	Personal income taxes (PIT, % of GDP)	5,4	6,9	6,9	6,9		8,6	9,6	9,4	9,3	
	Corporate income taxes (CIT, % of GDP)	2,7	2,4	3,3	3,4		2,2	2,9	3,2	3,2	
	Total property taxes (% of GDP)	1,7	2,3	2,3	2,1		1,9	2,2	2,1	1,9	
	Recurrent taxes on immovable property (% of GDP)	0,6	0,7	0,7	0,6		1,1	1,1	1,0	0,9	
	Environmental taxes (% of GDP)	2,4	2,3	1,9	2,0		2,5	2,4	2,1	2,0	
	Effective carbon rate in EUR per tonne of CO ₂ equivalents	NA	85,7	NA	80,3		NA	86,0	NA	84,8	
Progressivity & fairness	Tax wedge at 50% of average wage (single person) (*)	28,1	28,1	28,1	29,8	29,7	33,9	31,8	31,5	31,5	31,8
	Tax wedge at 100% of average wage (single person) (*)	36,4	40,7	40,9	41,1	39,4	40,9	39,9	39,9	40,2	40,3
	Corporate income tax - effective average tax rates (1) (*)	28,4	23,9	23,9	23,9		21,3	19,3	19,1	18,9	
	Difference in Gini coefficient before and after taxes and cash social transfers (pensions excluded from social transfers) (2) (*)	8,4	8,4	8,3	8,0		8,6	8,2	7,9	7,7	
Tax administration & compliance	Outstanding tax arrears: total year-end tax debt (including debt considered not collectable) / total revenue (in %) (*)		45,6	41,8				35,5	32,6		
	VAT gap (% of VAT total tax liability, VTTL) (**)		4,1	1,3	2,4			6,6	7,0		

1) Taxa de imposto efetiva prospetiva (KPMG).

2) Um valor mais elevado indica um maior impacto redistributivo da tributação.

(*) Média simples da UE27.

(**) Valor projetado para 2023. Para mais informações sobre o desvio do IVA, ver Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, *VAT gap in the EU — 2024 report*, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/2476549>.

Para mais dados sobre as receitas fiscais, bem como sobre a metodologia aplicada, ver a página Web sobre dados em matéria de fiscalidade, https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation_en.

Fonte: Comissão Europeia, OCDE

comparativamente elevada (23,9 % em 2023, 5,0 pontos percentuais acima da média da UE27). Portugal ocupa o 22.º lugar entre os 27 Estados-Membros no índice de complexidade fiscal ⁽³⁸⁾, o que sugere que podem existir aspetos a melhorar tanto na estrutura da regulamentação fiscal como na forma como as autoridades fiscais executam os processos fiscais.

Portugal ocupa uma posição cimeira no apoio público à I&D, graças a incentivos fiscais muito generosos. Em 2021 (últimos dados disponíveis), o apoio público à I&D correspondeu a 0,3 % do PIB, muito acima da média da UE27, de 0,2 % do PIB. Este apoio foi principalmente indireto, com incentivos fiscais equivalentes a 0,3 % do PIB e financiamento público direto das despesas em I&D das empresas equivalente a 0,1 % do PIB. O regime português de crédito fiscal para investimentos relacionados com I&D («SIFIDE II») proporciona créditos generosos que conduzem a uma taxa implícita de subsídio fiscal às despesas em I&D de 35 %, que é a mais elevada

da UE27 e corresponde a mais do dobro da média da UE27 (fonte: [OCDE](#)). Além disso, o renovado regime fiscal preferencial para patentes do país prevê uma isenção fiscal até 85 % (acima da isenção de 50 % em vigor até 2022) para os rendimentos provenientes da utilização de várias formas de propriedade intelectual. Não obstante estes dois regimes preferenciais, as despesas totais em I&D em Portugal continuam a ser inferiores à média da UE.

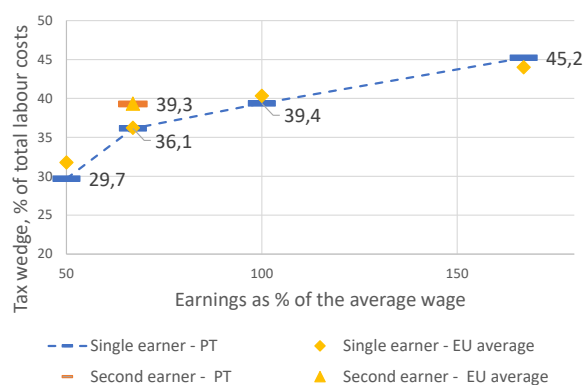
As taxas de imposto sobre o trabalho de Portugal são ligeiramente mais progressivas do que na média da UE. O gráfico A2.2 mostra que, em 2024, a carga fiscal sobre o trabalho⁽³⁹⁾ em Portugal foi ligeiramente inferior à média da UE ao nível de 67 % e 100 % do salário médio. Além disso, foi ainda mais baixa do que a média da UE ao nível de 50 % do salário médio, sendo superior à média da UE para os trabalhadores que auferem rendimentos elevados, ao nível de 167 %

⁽³⁸⁾ *Global MNC Tax Complexity Project*. O «índice de complexidade fiscal» mede a complexidade do sistema de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas de um país, tal como enfrentada pelas empresas multinacionais.

⁽³⁹⁾ A carga fiscal é definida como a soma dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e das contribuições para a segurança social dos empregados e empregadores, líquida de prestações familiares, expressa em percentagem dos custos totais da mão de obra (a soma do salário bruto e das contribuições para a segurança social pagas pelo empregador).

do salário médio. Isto significa que as taxas legais foram ligeiramente mais progressivas (ou seja, o aumento era maior quando os rendimentos eram mais elevados) do que na média da UE. Por conseguinte, o sistema fiscal e de prestações sociais de Portugal ajudou a reduzir a desigualdade (medida pela diferença dos coeficientes de Gini antes e depois de impostos e prestações, ver quadro A2.1) ligeiramente acima da média da UE em 2023 (uma redução de 8,0 pontos em Portugal, em comparação com uma redução de 7,7 pontos na média da UE). No entanto, Portugal continua a ser um dos países da UE com a maior desigualdade após redistribuição, medida pelo índice de Gini (ver anexo 9 para mais pormenores). Os trabalhadores que são segundas fontes de rendimento com um nível salarial de 67 % do salário médio, cujo cônjuge aufer o salário médio, enfrentaram uma carga fiscal praticamente igual à média da UE. A carga fiscal sobre as segundas fontes de rendimento em Portugal era claramente superior à das pessoas solteiras ao mesmo nível salarial, mas esta diferença também estava em consonância com a diferença média da UE.

Gráfico A2.2: **Carga fiscal sobre os contribuintes solteiros e as segundas fontes de rendimento em % dos custos totais do trabalho, 2024**



1) A carga fiscal sobre o segundo rendimento pressupõe uma primeira fonte de rendimento que se eleva a 100 % do salário médio e a não existência de filhos. Para a metodologia da carga fiscal sobre as segundas fontes de rendimento, ver

OCDE, *Taxing Wages 2014-2015*, 2016.

Fonte: Comissão Europeia

A capacidade de Portugal para aumentar as receitas fiscais é dificultada pela proliferação de despesas fiscais que nem sempre são eficazes do ponto de vista social e económico. As receitas fiscais em Portugal, expressas em percentagem do PIB, estabilizaram

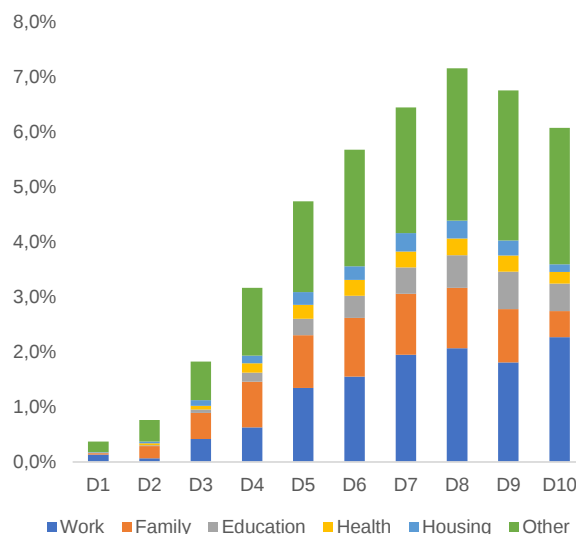
em quase 36 %, o que ainda é inferior em mais de 3 pontos percentuais à média da UE (quadro A2.1). Apesar da redução substancial deste fosso durante a última década, a capacidade de obtenção de receitas do sistema fiscal português enfrenta desafios significativos devido ao rápido envelhecimento da população e à utilização generalizada de despesas fiscais. A redução prevista da mão de obra (até 10 % entre 2024 e 2038, de acordo com o [relatório da Comissão de 2024 sobre o envelhecimento demográfico](#)) deverá diminuir a matéria coletável dos impostos sobre o trabalho e o consumo nos próximos anos. Além disso, as despesas com pensões deverão aumentar em 1,9 pontos percentuais do PIB no mesmo período. A perda de receitas decorrente de despesas fiscais foi estimada em 6,4 % do PIB em 2023 ⁽⁴⁰⁾. A reforma prevista no plano de recuperação e resiliência para simplificar as despesas fiscais poderá ajudar a racionalizar o sistema fiscal, a torná-lo mais resiliente e a aumentar as receitas fiscais. A administração pública portuguesa dispõe de uma unidade específica dedicada às políticas tributárias (U-TAX) que tem vindo a trabalhar nesta reforma desde fevereiro de 2024.

Portugal tem dois regimes fiscais preferenciais no domínio do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) que foram recentemente alterados. Desde o orçamento do Estado para 2024, são aplicáveis regras mais restritivas ao regime dos «impatriados» (que visa incentivar pessoas a mudar-se para Portugal), com o objetivo de atrair empresários e trabalhadores altamente qualificados para corrigir algumas das distorções causadas pelo anterior regime dos impatriados (incluindo os efeitos secundários do mesmo no mercado da habitação). Entretanto, o orçamento do Estado para 2025 alargou a elegibilidade do «IRS Jovem», um regime preferencial para os jovens trabalhadores. Em especial, alargou a sua duração e o seu limite de idade e aumentou o limite da isenção de rendimentos que o mesmo confere. As simulações EUROMOD realizadas pelo JRC mostram que esta reforma aumenta o rendimento disponível em 0,6 %, em média, com os maiores ganhos concentrados em decis de rendimento mais elevado.

⁽⁴⁰⁾ [Global Tax Expenditure Database \(GTED\)](#).

Algumas despesas fiscais no âmbito do IRS beneficiam desproporcionadamente as famílias com rendimentos mais elevados e aumentam a desigualdade de rendimento. De acordo com as simulações EUROMOD realizadas pelo JRC, estima-se que, nos cinco decis superiores da distribuição de rendimentos, as despesas fiscais em vigor no âmbito do IRS proporcionem um aumento do rendimento disponível médio superior a 5 % (gráfico A2.3). Em contrapartida, os ganhos proporcionados por estas despesas fiscais nos dois decis mais baixos são inferiores a 1 %, embora os contribuintes com baixos rendimentos beneficiem de outras medidas que, no referido estudo, não são contabilizadas como despesas fiscais, mas sim consideradas parte da estrutura fiscal de base. ⁽⁴¹⁾ As despesas fiscais relacionadas com o trabalho (deduções fiscais para os trabalhadores por conta de outrem e para os trabalhadores por conta própria) são as mais regressivas, seguindo-se as deduções fiscais para os pensionistas e os créditos fiscais para despesas gerais familiares (a categoria «Outros» no gráfico A2.3). Por conseguinte, afigura-se necessário realizar uma avaliação exaustiva das despesas fiscais, inserida na reforma em curso no âmbito do plano de recuperação e resiliência.

Gráfico A2.3: Variação percentual do rendimento disponível médio decorrente das despesas fiscais no âmbito do IRS, por decil de rendimento (2023)



Fonte: Estimativas realizadas pela Comissão Europeia, Centro Comum de Investigação, com o modelo de microssimulação de benefícios fiscais [EUROMOD](#).

Nota: As despesas fiscais são classificadas em seis grupos. O grupo «outros» inclui as despesas fiscais não relacionadas com nenhuma das outras categorias. A variação percentual é calculada com uma base de referência sem despesas fiscais. O impacto do regime dos impatriados, que não está incluído nas simulações devido a constrangimentos técnicos do EUROMOD, teria provavelmente um impacto significativo nos decis de rendimentos elevados, dada a importância quantitativa destas despesas fiscais (acima de 1,5 mil milhões de EUR em 2023, o equivalente a 8 % das receitas do IRS).

Em termos de fuga ao cumprimento das obrigações em matéria de IVA, registaram-se melhorias substanciais em 2022 em Portugal, que lhe permitiram registar um dos níveis de fuga ao cumprimento mais baixos da UE. Estima-se que, em 2022, Portugal tenha registado um nível de fuga ao cumprimento das obrigações em matéria de IVA de 1,3 % do montante total do IVA teórico devido, cerca de 3 pontos percentuais menos do que em 2021. Este nível ficou muito abaixo da média da UE27, de 7,0 %, em 2022, o qual, por sua vez, tinha aumentado ligeiramente em relação a uma média de 6,6 % em 2021.

A percentagem de dívidas fiscais em Portugal continua a ser elevada. As dívidas fiscais, que se situaram em 41,8 %, mantiveram-se entre as mais elevadas da UE27 no final de 2022, apesar de uma ligeira redução em relação aos 45,6 % registados em 2021. Esta taxa é superior à média da UE de 32,6 % e mantém-se acima dos valores

⁽⁴¹⁾ [Para](#) uma análise das questões relacionadas com a definição de despesas fiscais e algumas estimativas das despesas fiscais para todos os Estados-Membros da UE, ver [Turrini, A. et al. \(2024\), «Tax Expenditures in the EU: Recent Trends and New Policy Challenges», European Economy Discussion Paper 212, Comissão Europeia](#). Os resultados de Portugal apresentados no presente anexo diferem dos apresentados no referido documento devido, entre outros motivos, à inclusão parcial (não total) da dedução das contribuições para a segurança social como despesa fiscal relacionada com o trabalho, de forma a permitir a comparabilidade dos resultados entre países.

anteriores à COVID-19. Além disso, a percentagem de impostos devidos que ainda são considerados cobráveis no final do ano é bastante baixa (29,5 % em 2022). Tal explica-se por várias restrições jurídicas e processuais, incluindo o facto de 45 % dos processos de execução fiscal estarem relacionados com dívidas geridas por entidades externas.

Apesar das recentes melhorias, o rácio dos custos de cobrança de impostos em Portugal continua a ser elevado.

Apesar de ter diminuído significativamente nos últimos anos (de 1,1 % em 2020 para 0,9 % em 2022), o rácio dos custos de cobrança de impostos de Portugal mantém-se ligeiramente acima da média não ponderada da UE (0,8 %). Os custos salariais em percentagem dos custos totais de cobrança de impostos mantiveram-se comparativamente elevados, enquanto os custos operacionais das TIC em percentagem dos custos totais de cobrança de impostos permaneceram baixos. Poderiam ser introduzidas algumas melhorias neste domínio para alinhar Portugal com as boas práticas a nível da UE, por exemplo, aumentando a digitalização da administração fiscal e colaborando com outros Estados-Membros na cobrança de coimas não pagas.

A idade relativamente avançada dos trabalhadores constitui um enorme desafio para a administração fiscal.

No início de 2024, a idade média dos trabalhadores da administração fiscal portuguesa era uma das mais elevadas do mundo. Nos seus quadros, 53,0 % dos funcionários têm mais de 54 anos e apenas 8,2 % têm menos de 45 anos, sendo a idade média de 54,9 anos. Apenas 0,8 % dos funcionários têm menos de cinco anos de serviço e a rotação do pessoal é de apenas 2,1 % por ano. A falta de substituição dos trabalhadores e a reforma prevista de metade deles ao longo da próxima década constituem um desafio para a eficácia da administração fiscal.

Portugal está a aplicar uma estratégia de transformação digital.

Portugal está a seguir uma estratégia para a transformação digital da sua administração fiscal. A execução em curso de diferentes medidas no âmbito do plano de recuperação e resiliência deverá melhorar o desempenho da administração fiscal portuguesa. Os contribuintes portugueses despendem agora menos tempo e esforços no cumprimento das suas obrigações fiscais graças à apresentação

eletrónica de declarações fiscais. Todas as declarações de IRC, IRS e IVA são apresentadas em linha. Se necessário, os contribuintes podem dirigir-se aos serviços públicos que prestam assistência e, no caso do IRS, é possível utilizar as declarações fiscais pré-preenchidas automaticamente pelas autoridades fiscais.

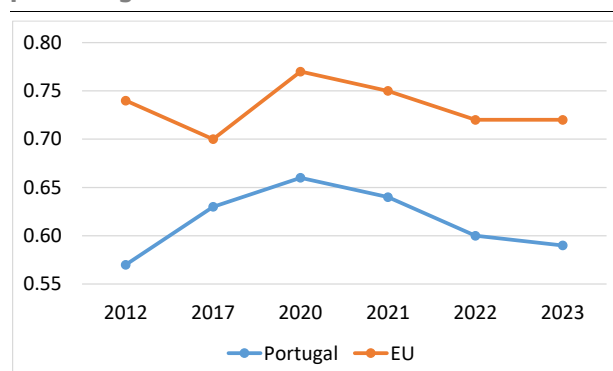
Portugal tem dificuldades em maximizar o seu potencial de inovação, apesar do aumento do investimento do setor privado e do apoio público às atividades de I&D. De acordo com o Painel Europeu da Inovação⁽⁴²⁾, Portugal continua a ser um inovador moderado. O seu desempenho em matéria de investigação e inovação situou-se nos 83,5 % da média da UE em 2024, o que é inferior à média dos inovadores moderados (84,8 %). A intensidade total da I&D de Portugal tem vindo a aumentar de forma constante, atingindo 1,69 % em 2023, contra a média da UE de 2,24 %. No entanto, o país ainda está longe de atingir a sua própria meta de 2,4 % até 2025, fixada no seu Programa de Investimento Público em I&D para 2021-2030⁽⁴³⁾. O crescimento da despesa total em I&D é impulsionado pelo aumento do investimento do setor privado, enquanto a despesa pública estagnou, limitando assim as melhorias na base científica pública. Além disso, apesar do crescente apoio público à inovação empresarial, a produção de inovação continua a ser fraca. O desempenho em matéria de inovação é dificultado por ligações modestas entre a ciência e as empresas, e o acesso das empresas inovadoras a financiamento continua a ser um problema. Além disso, devido à adoção limitada de tecnologias digitais avançadas por parte das empresas em geral, os potenciais benefícios destas tecnologias para os processos empresariais continuam por explorar.

Ciência para um ecossistema inovador

Portugal dispõe de uma base de investigação pública sólida, mas o investimento público limitado entrava a excelência. A despesa pública em I&D tem registado uma tendência decrescente ao longo da última década, estabilizando em 0,59 % em 2023, abaixo da

média da UE. Esta tendência pode ser observada especialmente no investimento em I&D no setor do ensino superior em percentagem do PIB, que, apesar das taxas acima da média da UE nos últimos 15 anos, tem vindo a diminuir desde 2020. Esta situação afeta a excelência do sistema público de investigação português, conforme demonstrado pela diminuição da percentagem de publicações científicas do país entre as 10 % mais citadas em todo o mundo (8,1 % do total de publicações em 2021, contra a média da UE de 9,6 %). Além disso, apesar de um aumento progressivo na última década, as copublicações internacionais de Portugal em percentagem do número total de publicações são modestas, situando-se em 53,2 % em 2023, abaixo da média da UE de 55,9 %. Tal sugere que ainda há margem para expandir e reforçar as atividades internacionais no sistema público de investigação.

Gráfico A3.1: Despesa pública em I&D em percentagem do PIB



Fonte: Eurostat.

O sistema português de I&I caracteriza-se por diferenças significativas no investimento em I&D entre as sete regiões portuguesas (ver também o anexo 17). Três regiões são inovadores emergentes (Algarve e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), três são inovadores moderados (Norte, Centro e Alentejo), enquanto Lisboa é o único «inovador moderado +», com um desempenho muito próximo do da média da UE⁽⁴⁴⁾. Além disso, os beneficiários das medidas «agendas mobilizadoras e agendas verdes para a inovação empresarial» no âmbito do plano de recuperação e resiliência, destinadas a desenvolver novos produtos, processos ou serviços

⁽⁴²⁾ Painel Europeu da Inovação (PEI) de 2024, perfil por país: [Portugal](#). O PEI apresenta uma análise comparativa do desempenho em matéria de inovação nos países da UE, incluindo os pontos fortes e fracos dos seus sistemas nacionais de inovação em termos relativos (e igualmente em comparação com a média da UE).

⁽⁴³⁾ Adotado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 186/2021](#).

⁽⁴⁴⁾ Painel Regional da Inovação de 2023, perfil por país: [Portugal](#).

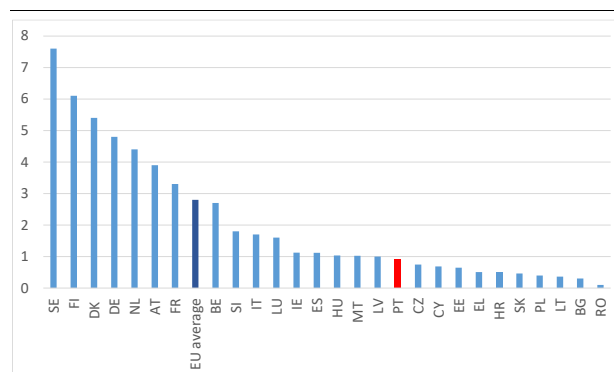
em domínios estratégicos importantes, situam-se principalmente em zonas costeiras do centro e do norte de Portugal, ou seja, zonas em que as despesas globais em I&D já são mais elevadas⁽⁴⁵⁾. Tal sugere que é provável que a inovação continue concentrada nessas zonas, o que poderá acentuar a diferença de desempenho em termos de inovação entre as regiões.

Inovação empresarial

A economia portuguesa caracteriza-se por uma predominância de micro e pequenas empresas com uma capacidade de inovação limitada, embora se esteja a desenvolver um ecossistema de empresas em fase de arranque promissor. A despesa global em I&D das empresas está a aumentar, tendo passado de 0,63 % do PIB em 2013 para 1,06 % do PIB em 2023, mas a produção de inovação continua a ser limitada. A atividade de registo de patentes, medida com base no número de pedidos de patentes apresentados ao abrigo do Tratado de Cooperação em matéria de Patentes por milhão de PIB, continua a ser bastante modesta em comparação com a média da UE (0,9 em comparação com 2,8 em 2022). As patentes no setor ecológico, em que os números estão alinhados com a média da UE, constituem uma exceção. Os níveis de internacionalização das empresas portuguesas também são relativamente fracos, com uma percentagem de exportações de média-alta e alta tecnologia substancialmente inferior à média da UE⁽⁴⁶⁾. A dimensão de todo o setor das TIC é inferior à média da UE (4,5 % contra 5,5 % em valor acrescentado bruto em 2021) e a despesa das empresas em I&D ascende a 23,5 % das despesas totais em I&D⁽⁴⁷⁾. No que respeita ao ecossistema das empresas em fase de arranque, por outro lado, a taxa de criação de empresas em Portugal é superior à média da

UE⁽⁴⁸⁾ e, até à data, foram criadas sete empresas unicórnio⁽⁴⁹⁾ (empresas em fase de arranque avaliadas em mais de mil milhões de USD) no país, embora apenas uma tenha atualmente sede em Portugal⁽⁵⁰⁾.

Gráfico A3.2: **Pedidos de patentes apresentados ao abrigo do PCT por milhão de milhão do PIB (em PPC€) em 2022**



Fonte: Patstat

A política pública portuguesa aborda os desafios em matéria de I&I, prestando um forte apoio à inovação empresarial, principalmente através de incentivos fiscais, mas o apoio público direto à I&D das empresas é limitado. O Governo concede um apoio público crescente à I&D das empresas, principalmente sob a forma de incentivos fiscais à I&D. A percentagem do PIB despendida em apoio público à despesa das empresas em I&D mais do que duplicou na última década, passando de 0,159 % em 2013 para 0,487 % em 2022. Está em vigor um regime fiscal preferencial específico para patentes, que visa reduzir a tributação dos rendimentos da propriedade intelectual, como os provenientes de direitos de autor sobre programas de computador, patentes, desenhos e modelos industriais. Apesar dos fortes incentivos fiscais à I&D, o apoio público direto à I&D das empresas continua a ser reduzido⁽⁵¹⁾; poderia ser mais explorado, dado que as subvenções de I&D tendem a favorecer empresas jovens e inovadoras com uma capacidade financeira limitada. No que

⁽⁴⁵⁾ Marques Santos, A. e Conte, A., *Applicants and beneficiaries of innovation-related actions under the Portuguese RRP*, Comissão Europeia, 2023, JRC132061.

⁽⁴⁶⁾ Índice de desempenho industrial competitivo, Grupo do Banco Mundial.

⁽⁴⁷⁾ Eurostat, *dimensão do setor das TIC e I&D no setor das TIC*, todos os dados de 2021.

⁽⁴⁸⁾ Painel Europeu da Inovação de 2024, perfil por país: Portugal https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2024/ec_rtd_eis-country-profile-pt.pdf.

⁽⁴⁹⁾ *Unicorns | Dealroom.co*.

⁽⁵⁰⁾ *Relatório por país sobre a Década Digital - Portugal*.

⁽⁵¹⁾ OCDE (2023), *Análises económicas da OCDE: Portugal 2023*, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en>.

respeita à criação de novas empresas, há diferentes iniciativas para promover o crescimento das empresas em fase de arranque e para as ajudar a expandir-se, nomeadamente o reforço da estrutura da Startup Portugal ⁽⁵²⁾ através dos fundos afetados ao abrigo do plano de recuperação e resiliência (PRR), o que permitiu a criação e o reforço de novos programas e iniciativas, especificamente concebidos para melhor apoiar e incentivar os empresários e investidores.

Uma difusão mais ampla das tecnologias digitais poderia tornar os processos empresariais mais eficazes e impulsionar a competitividade global. Portugal está ligeiramente acima da média da UE em termos de intensidade digital básica das PME. No entanto, de acordo com a análise económica de 2023 da OCDE⁽⁵³⁾, as empresas portuguesas, nomeadamente as de menor dimensão, registam um atraso na utilização das tecnologias da informação e da comunicação, especialmente as que são particularmente adequadas para as pequenas empresas, como a computação em nuvem. Embora a infraestrutura de comunicação portuguesa esteja bem desenvolvida, com conectividade de banda larga rápida e ultrarrápida na maior parte das zonas (ver também o anexo 4), a formação insuficiente dos gestores e do pessoal, juntamente com um fraco conhecimento dos mecanismos de apoio, constituem um obstáculo à adoção de tecnologias digitais pelas pequenas empresas. No que respeita à adoção de tecnologias digitais avançadas, 38,6 % das empresas utilizam a análise de dados, o que é superior à média da UE de 33,2 %. No entanto, o país regista um atraso noutros domínios, com apenas uma minoria de empresas (cerca de um terço) a utilizar a computação em nuvem e uns meros 8,6 % a utilizar a inteligência artificial, ficando aquém da média da UE em ambos os casos.

Apesar de várias iniciativas em curso e de ligeiras melhorias, a cooperação entre o meio académico e as empresas continua a ser

relativamente fraca. A percentagem de copublicações científicas público-privadas continua a ser inferior à média da UE (6,4 % em comparação com 7,7 % em 2023), apesar de um aumento constante nos últimos anos. Além disso, a percentagem da despesa pública em I&D financiada pelas empresas tem registado uma tendência decrescente nos últimos anos (representando 0,013 % do PIB em 2023, em comparação com uma média da UE de 0,050 %), o que indica uma baixa propensão das empresas para participarem em atividades de investigação com laboratórios públicos. O número de investigadores empregados pelo setor privado continua também a ser modesto⁽⁵⁴⁾, embora tenha mais do que duplicado na última década, um indício promissor de que as iniciativas existentes estão a dar alguns resultados. Portugal dedica recursos significativos à promoção da valorização dos conhecimentos através do seu plano de recuperação e resiliência (PRR) [por exemplo, através de medidas como a acreditação de novos «laboratórios colaborativos» (CoLAB)⁽⁵⁵⁾ e «agendas mobilizadoras e agendas verdes para a inovação empresarial»⁽⁵⁶⁾]. Além disso, em 2023, foi lançado um doutoramento num ambiente não académico para incentivar a mobilidade dos investigadores do setor público para o privado.

Financiar a inovação

O financiamento de capital de risco em Portugal continua a ser muito baixo. Em 2024, as empresas portuguesas em fase de arranque angariaram 886 milhões de EUR, ou seja, mais 55 % do que em 2023⁽⁵⁷⁾. Apesar deste aumento, o montante foi significativamente inferior ao dos anos recorde de 2021 e 2022, quando as empresas em fase de arranque conseguiram angariar 1,6 mil milhões de EUR e 1,1 mil milhões de EUR, respetivamente. De um modo geral, a disponibilidade de fundos para atividades de expansão é limitada. O capital de risco em

⁽⁵²⁾ A [Startup Portugal](#) é uma organização sem fins lucrativos dedicada à promoção do empreendedorismo e da inovação no país.

⁽⁵³⁾ OCDE (2023), *Análises económicas da OCDE: Portugal 2023*, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en>.

⁽⁵⁴⁾ 5,2 por cada mil elementos da população ativa em 2022, em comparação com a média da UE de 5,6.

⁽⁵⁵⁾ Entidades que reúnem parceiros pertinentes do setor público e privado.

⁽⁵⁶⁾ Grandes consórcios entre empresas e instituições científicas e tecnológicas.

⁽⁵⁷⁾ Base de dados TTR.

percentagem do PIB é um dos mais baixos da Europa, atingindo 0,018 % em 2023, contra a média da UE de 0,078 %, o que é ainda mais baixo do que nos anos anteriores. Este facto evidencia a persistência de um défice de financiamento para as empresas inovadoras em fase inicial em Portugal. Além disso, verifica-se uma lacuna significativa na disponibilidade de fundos entre as empresas em fase de arranque em fase inicial e em fases posteriores. Esta lacuna é significativamente maior em Portugal do que noutros países europeus e reflete uma falta de opções de financiamento das fases posteriores para as empresas em fase de arranque que procuram expandir-se⁽⁵⁸⁾.

Talentos inovadores

A capacidade de produtividade de Portugal é afetada por uma considerável fuga de cérebros, em parte, devido a condições salariais pouco atrativas. Para resolver este problema, o Governo está a tomar medidas para estabilizar as carreiras de investigação e atrair empresários estrangeiros. A retenção de talentos é um desafio fundamental e uma prioridade para Portugal, cujo sistema educativo consegue atrair e formar um elevado número de diplomados também em ciências, tecnologia, engenharia e matemática. O país tem um dos números mais elevados de novos diplomados em ciências e engenharia por cada mil habitantes com idades compreendidas entre os 24 e os 35 anos (20,5 em 2022, em comparação com a média da UE de 17,6). Em contrapartida, o número de diplomados no domínio da informática é relativamente modesto em comparação com a média da UE. Além disso, o setor público pode contar com um bom número de investigadores, uma vez que Portugal tem um bom desempenho em termos de investigadores do setor público por cada mil elementos da população ativa (6,4 em 2023, contra a média da UE de 4,2). O país dispõe de programas específicos destinados a estabilizar as carreiras dos investigadores e a torná-las mais atrativas. O programa Tenure, gerido pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, apoia a

contratação de investigadores doutorados para posições permanentes no sistema científico e tecnológico nacional. Está também em vigor um programa de vistos para empresas em fase de arranque (Startup Visa) no âmbito dos esforços desenvolvidos para atrair investimento estrangeiro. Este programa acolhe empreendedores estrangeiros que pretendam desenvolver projetos capazes de criar empresas em fase de arranque com base em novas ideias e modelos de negócio⁽⁵⁹⁾. Além disso, em 2025, Portugal introduziu um novo benefício fiscal que visa atrair empreendedores estrangeiros e trabalhadores altamente qualificados⁽⁶⁰⁾.

A educação para o empreendedorismo está bem integrada no sistema educativo português em todos os níveis de ensino.

Constitui um segmento da educação para a cidadania, que é uma parte obrigatória do programa escolar. As instituições de ensino superior também expandiram a sua oferta em termos de educação para o empreendedorismo através de iniciativas, incubadoras e da criação de uma maior ligação ao mundo empresarial. No entanto, para continuar a melhorar a educação para o empreendedorismo em Portugal, é necessária uma maior ênfase na aprendizagem prática e baseada em projetos e a implementação de um acompanhamento contínuo das iniciativas existentes.

⁽⁵⁸⁾ OCDE (2023), *Análises económicas da OCDE: Portugal 2023*, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en>.

⁽⁵⁹⁾ [Startup Visa - Visa](#).

⁽⁶⁰⁾ Regulamentação do regime de incentivo fiscal à investigação científica e inovação, previsto no artigo 58.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, [Portaria n.º 352/2024/1](#).

Quadro A3.1: Principais indicadores no domínio da inovação

Portugal	2012	2017	2020	2021	2022	2023	2024	EU average (1)	USA
Headline indicator									
R&D intensity (gross domestic expenditure on R&D as % of GDP)	1.38	1.32	1.61	1.67	1.69	1.69	:	2.24	3.45
Science and innovative ecosystems									
Public expenditure on R&D as % of GDP	0.57	0.63	0.66	0.64	0.6	0.59	:	0.72	0.64
Scientific publications of the country within the top 10% most cited publications worldwide as % of total publications of the country	10.2	9.1	8.5	8.1	:	:	:	9.6	12.3
Researchers (FTEs) employed by public sector (Gov+HEI) per thousand active population	5.2	5.9	6.2	6.2	6.3	6.4	:	4.2	:
International co-publications as % of total number of publications	47	52.9	54.2	53.2	53.4	53.2	:	55.9	39.3
R&D investment & researchers employed in business									
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) as % of GDP	0.68	0.67	0.92	0.99	1.05	1.06	:	1.49	2.7
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) performed by SMEs as % of GDP	0.27	0.31	0.46	0.5	0.51	0.53	:	0.4	0.3
Researchers employed by business per thousand active population	2.4	3.1	4.5	5	5.3	5.5	:	5.7	:
Innovation outputs									
Patent applications filed under the Patent Cooperation Treaty per billion GDP (in PPS €)	0.7	1	1	1.1	0.9	:	:	2.8	:
Employment share of high-growth enterprises measured in employment (%)	12.57	23.07	:	:	:	:	:	12.51	:
Digitalisation of businesses									
SMEs with at least a basic level of digital intensity	:	:	:	:	70.37	:	74.26	72.91	:
% SMEs (EU Digital Decade target by 2030: 90%)	:	:	:	:	:	38.56	:	33.17	:
Data analytics adoption	:	:	:	:	:	32.29	:	38.86	:
% enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	28.14	:	32.29	:	38.86	:
Cloud adoption	:	:	:	28.14	:	32.29	:	38.86	:
% enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	28.14	:	32.29	:	38.86	:
Artificial intelligence adoption	:	:	:	7.2	:	7.86	8.63	13.48	:
% enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	7.2	:	7.86	8.63	13.48	:
Academia-business collaboration									
Public-private scientific co-publications as % of total number of publications	4.6	5.4	5.7	6	6.4	6.4	:	7.7	8.9
Public expenditure on R&D financed by business enterprise (national) as % of GDP	0.007	0.014	0.016	0.014	0.013	0.013	:	0.05	0.02
Public support for business innovation									
Total public sector support for BERD as % of GDP	0.144	0.174	0.435	0.396	0.487	:	:	0.204	0.251
R&D tax incentives: foregone revenues as % of GDP	0.087	0.122	0.354	0.296	0.387	:	:	0.102	0.141
BERD financed by the public sector (national and abroad) as % of GDP	0.057	0.052	0.081	0.100	0.100	0.120	:	0.100	0.110
Financing innovation									
Venture capital (market statistics) as % of GDP, total (calculated as a 3-year moving average)	0.007	0.016	0.018	0.021	0.023	0.018	:	0.078	:
Seed stage funding share (% of total venture capital)	4.7	10.9	17	17.9	26.9	27.2	:	7.3	:
Start-up stage funding share (as % of total venture capital)	81.2	81.9	70.7	73.7	63	63.4	:	44	:
Later stage funding share (as % of total venture capital)	14.1	7.2	12.4	8.3	10.1	9.4	:	48.7	:
Innovative talent									
New graduates in science and engineering per thousand population aged 25-34	17	18	19.5	20.8	20.5	:	:	17.6	:
Graduates in the field of computing per thousand population aged 25-34	1	1.3	2	2.1	2	:	:	3.6	:

1) Média da UE no último ano disponível ou no ano com o maior número de dados dos países.

Fonte: Eurostat, DG JRC, OCDE, *Science-Metrix* (base de dados Scopus), *Invest Europe*, Painel Europeu da Inovação.

Portugal realizou progressos para se tornar mais competitivo e facilitar a atividade das empresas. No entanto, persistem desafios e o país tem margem para continuar a melhorar o seu ambiente empresarial. As prioridades incluem a redução dos encargos administrativos e regulamentares, dos atrasos de pagamento e dos obstáculos à entrada e à concorrência para algumas profissões regulamentadas e para o setor retalhista. Uma maior integração do comércio de serviços, a melhoria da governação das empresas públicas e a redução da duração dos processos de insolvência também poderão reforçar a competitividade de Portugal.

Condições de enquadramento económico

As cadeias de abastecimento de Portugal recuperaram das tensões em 2023 e estão agora mais resilientes do que a média da UE. Em 2024, Portugal registou uma melhoria significativa na escassez de materiais⁽⁶¹⁾, já que apenas 5,2 % das empresas portuguesas comunicaram constrangimentos, em comparação com 9,2 % em 2023 e 16 % em 2022, o que coloca o país em quarto lugar entre os seus pares da UE, uma vez que a média da UE27 em 2024 era de 10 %. Tal mostra uma clara recuperação das consequências das perturbações nas cadeias de abastecimento em anos anteriores, que se verificaram não só em Portugal, mas também em toda a UE.

A escassez de mão de obra é limitada e continua a diminuir. Em 2024, Portugal continuou a melhorar, com 9,5 % das empresas a declarar restrições na oferta de mão de obra (10,9 % em 2023, 11,5 % em 2022), muito abaixo da média da UE (20,2 % em 2024). Do mesmo modo, as taxas de ofertas de emprego em Portugal⁽⁶²⁾ continuaram a seguir a trajetória rumo aos níveis anteriores a 2022, registando uma descida para 1,7 % em 2024, face a 2 % em 2022. Além disso, a taxa de ofertas de emprego de Portugal manteve-se sempre abaixo da média da UE (2,36 % em 2024).

⁽⁶¹⁾ CE, ECFIN BCS.

⁽⁶²⁾ CE, ECFIN BCS.

As infraestruturas digitais são sólidas e estão sempre a melhorar, em consonância com as metas da Década Digital. Portugal realizou progressos consideráveis, especialmente em matéria de conectividade, e a sensibilização das empresas para a cibersegurança está a aumentar. A cobertura de fibra até às instalações (FTTP) era de 92,3 % em 2023, significativamente superior à média da UE de 64 %. A cobertura de FTTP nas zonas rurais também aumentou consideravelmente, atingindo 68,7 % face a uma média da UE de 53 %. No caso das ligações móveis, a cobertura 5G global aumentou para 98 % (média da UE, 89 %). Porém, persistem desafios importantes na melhoria das competências básicas e avançadas da população (ver anexo 12). Entretanto, a utilização de ferramentas digitais pelas PME está aquém da média da UE (ver também o anexo 3).

A sensibilização para a cibersegurança nas empresas está a aumentar a resiliência das infraestruturas digitais. O número de empresas que registaram incidentes de segurança das TIC que conduziram à indisponibilidade de serviços de TIC devido a ataques do exterior (por exemplo, ataques com *software* de sequestro, ataques de negação de serviço) aumentou ligeiramente em Portugal, passando de 2,5 % em 2022 para 3,1 % em 2024. No entanto, continua abaixo da média da UE (3,4 %). 95,6 % das empresas aplicaram medidas de segurança das TIC (acima da média da UE de 92,8 %) e 65,6 % das empresas sensibilizaram os seus trabalhadores para as suas obrigações em matéria de segurança das TIC, uma vez mais acima da média da UE (60 %).

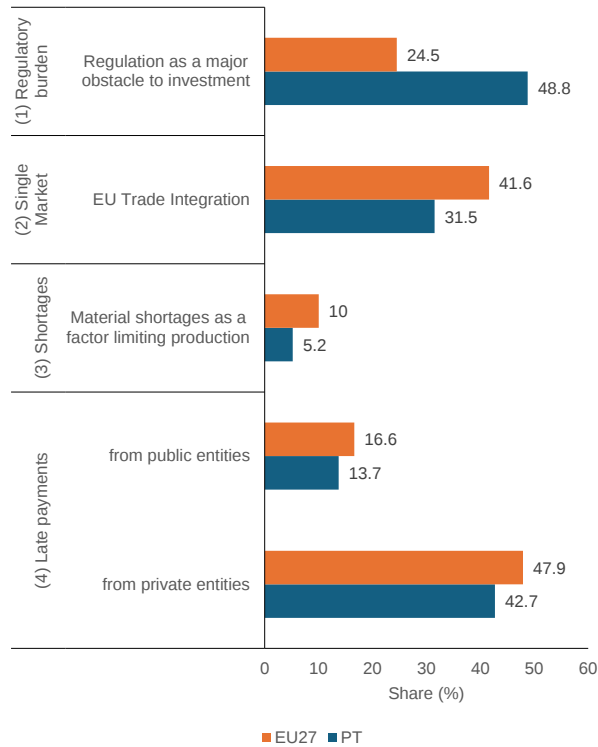
Portugal pode beneficiar da melhoria das suas infraestruturas logísticas. O Índice de Desempenho Logístico (LPI) de 2023, publicado pelo Banco Mundial⁽⁶³⁾, classificou Portugal na 18.ª posição na UE27 (38.ª a nível mundial), o que quase o coloca no terço dos países da UE com pior desempenho. As suas pontuações mais baixas são nos transportes internacionais (3,1 em 5), nos serviços aduaneiros (3,2) e na localização e seguimento (3,2).

As infraestruturas portuguesas constituem um obstáculo crescente ao investimento. Em 2024, 17,4 % das empresas portuguesas

⁽⁶³⁾ [Índice de Desempenho Logístico \(LPI\) de 2023 do Banco Mundial](#).

declararam que as infraestruturas de transportes constituíam um importante obstáculo ao investimento, um aumento em relação aos 15,5 % em 2023, que manteve Portugal acima da média da UE (13,4 %). Além disso, analisando a média de cinco anos, o país piorou ligeiramente ao longo do tempo (15,5 % de Portugal contra a média de 14,4 % da UE)⁽⁶⁴⁾.

Gráfico A4.1: **Facilitar a atividade das empresas: indicadores selecionados.**



Percentagem de 1) empresas, 2) exportações e importações intra-UE médias no PIB, 3) sociedades, 4) PME.

*Os dados do quarto trimestre sobre a integração comercial ainda não estão disponíveis.

Fontes: 1) Inquérito ao Investimento do BEI, 2) Eurostat, 3) ECFIN BCS, 4) Inquérito SAFE.

Os atrasos de pagamento são uma questão importante para as PME portuguesas. Apenas 19,7 % das empresas portuguesas pagam atempadamente. A demora no pagamento é superior a duas semanas, tanto entre empresas (B2B) (14,64 dias) como entre a administração pública e as empresas (G2B) (15,01 dias). Embora em 2024 Portugal tenha tido um desempenho ligeiramente superior à média da UE, esta situação persistiu ao longo do tempo. A média de cinco anos para a demora no pagamento B2B foi de 15,03 dias, em comparação com a média da UE de

13,9 dias. Para a demora no pagamento G2B, a média de cinco anos foi de 15,73 dias, enquanto na UE-27 foi de 14,61 dias⁽⁶⁵⁾⁽⁶⁶⁾.

O desempenho de Portugal em termos de pagamentos está entre os piores da UE⁽⁶⁷⁾.

Em julho de 2024, o Tribunal de Justiça da União Europeia concluiu que as autoridades públicas portuguesas não cumpriram as suas obrigações de pagamento atempado nas transações G2B, violando assim a Diretiva Atrasos de Pagamento⁽⁶⁸⁾. Nas transações B2B, Portugal registou algumas das taxas mais baixas de pagamentos atempados da UE: o setor com melhor desempenho é o grossista, com os pagamentos atempados a atingir 21 %, ao passo que os transportes e a logística registam os piores desempenhos, com apenas 13 % dos pagamentos efetuados dentro do prazo contratual acordado. Portugal tem também a maior diferença de pagamentos atempados entre micro e grandes empresas, em que apenas 21 % e 5 %, respetivamente, pagam atempadamente.

Portugal tem um dos melhores desempenhos em termos de atração de investimento direto estrangeiro (IDE) na UE. Em 2022, ficou em quarto lugar na UE, com 248 projetos⁽⁶⁹⁾, o que representa um aumento de 57 % em relação a 2019. Os seus principais investidores são a Alemanha (14,5 %), os EUA (14,1 %) e a França (10,1 %), e 73,4 % do total de projetos de IDE em Portugal provêm de países da UE. Os setores que atraem mais projetos são o *software* e serviços de TI (40 %), os serviços empresariais e profissionais (14 %), e os fabricantes e fornecedores de meios de transporte (8 %).

Obstáculos regulamentares e administrativos

O quadro regulamentar geral tem grande margem para melhorias. De acordo com o

⁽⁶⁴⁾ [EIBIS 2024 — Portugal](#).

⁽⁶⁵⁾ [Informa DB](#).

⁽⁶⁶⁾ Intrum e CE, ECFIN BCS.

⁽⁶⁷⁾ [Observatório dos Pagamentos da UE. Relatório Anual de 2024](#).

⁽⁶⁸⁾ [Acórdão do TJUE no processo C-487/23](#).

⁽⁶⁹⁾ [EY, Inquérito sobre a atratividade de Portugal de 2023](#).

Inquérito ao Investimento do BEI⁽⁷⁰⁾, 48,8 % das empresas portuguesas referiram que a regulamentação constituiu um grande obstáculo ao investimento em 2024, um ligeiro aumento em relação aos 48,6 % em 2023. Tal coloca Portugal em quarto lugar na UE, muito acima da média da UE (24,5 %). Analisando a média de cinco anos, Portugal apresenta uma deterioração lenta ao longo do tempo (47,5 % de Portugal contra a média de 23,6 % da UE). Do mesmo modo, o nível de regulamentação das profissões é superior à média da UE.

Portugal está a fazer alguns progressos na introdução de alterações regulamentares para melhorar o ambiente empresarial, mas a economia beneficiaria de esforços adicionais. O país tem uma pontuação de 1,57 (em 6) no indicador PMR global da OCDE⁽⁷¹⁾⁽⁷²⁾, o que significa que apresenta um desempenho inferior à média das economias da OCDE (1,35), apesar de alguns progressos desde 2018. O desempenho poderia ser melhorado através da simplificação dos requisitos administrativos para a criação de novas empresas, bem como da avaliação do impacto regulamentar da legislação nova e existente na concorrência, e de um melhor envolvimento das partes interessadas no processo de consulta regulamentar, melhorando simultaneamente as atividades de representação de grupos de interesses e a transparência da interação. Podem ser envidados mais esforços para assegurar condições de concorrência equitativas entre as empresas públicas e as empresas privadas. No âmbito da componente 18 do PRR (plano de recuperação e resiliência), a medida relativa à eliminação dos obstáculos ao licenciamento poderá também ajudar a melhorar o ambiente empresarial português. Portugal realizou duas reformas fundamentais para aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais. No que diz respeito aos mercados digitais, introduziu uma lei para regulamentar o trabalho nas plataformas digitais, a fim de responder aos novos desafios criados pelas relações laborais atípicas (ver anexo 10).

⁽⁷⁰⁾ [EIBIS 2024 — Portugal](#).

⁽⁷¹⁾ [Relatório de 2023 da OCDE sobre a regulamentação do mercado de produtos](#).

⁽⁷²⁾ [Nota por país relativa a Portugal](#).

Para muitas profissões, os obstáculos regulamentares à entrada e à concorrência continuam a ser elevados em Portugal. Há 253 profissões regulamentadas específicas no país, o que o coloca em sétimo lugar na UE⁽⁷³⁾. Muitas profissões apresentam obstáculos muito elevados à entrada e à concorrência, como os engenheiros civis (2,5 em Portugal contra 1,39 da média da UE) e contabilistas (2,14 contra a média da UE de 0,74). Em 2024, Portugal procedeu a algumas reformas para reduzir os obstáculos regulamentares em algumas profissões regulamentadas relacionadas com os serviços de construção, jurídicos e de contabilidade⁽⁷⁴⁾. Tendo em conta a sua recente introdução, os efeitos ainda não se refletem nas pontuações da PMR da OCDE relativas a Portugal, que se espera que melhorem. De acordo com o STRI da OCDE, em 2024, Portugal (0,048) ocupa uma posição abaixo da média da UE (0,050)⁽⁷⁵⁾.

O setor retalhista português também apresenta grandes obstáculos à entrada e à concorrência. Tal é especialmente significativo no comércio a retalho [pontuação de 2,29 em Portugal contra a média da UE de 1,17⁽⁷⁶⁾] e na venda a retalho de medicamentos (3,38 contra a média da UE de 2,96). Por outro lado, Portugal tem um indicador das restrições ao comércio retalhista (1,51) inferior à mediana da UE (1,70)⁽⁷⁷⁾.

Portugal realizou progressos significativos nos processos de insolvência, nomeadamente através da aplicação de novos regimes de insolvência. No entanto, há um grande atraso nos processos de insolvência nos tribunais⁽⁷⁸⁾. O tempo médio necessário para resolver processos em matéria civil e comercial em primeira instância aumentou (267 dias em 2023), piorando em relação aos números do ano anterior (238 dias em

⁽⁷³⁾ CE, [Base de dados das profissões regulamentadas](#).

⁽⁷⁴⁾ CE, [Comunicação relativa à atualização das recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais](#), COM(2021) 385; 9 de julho de 2021; [OECD Product Market Regulation \(PMR\) indicators: How does Portugal compare?](#) OCDE, 2024; [Índice de Restrição no Comércio em Serviços \(STRI\) da OCDE de 2024 — Portugal](#).

⁽⁷⁵⁾ [Índice de Restrição no Comércio em Serviços \(STRI\) da OCDE de 2024 — Portugal](#).

⁽⁷⁶⁾ Média da UE (sem a Roménia, devido à falta de dados).

⁽⁷⁷⁾ CE, [indicador das restrições ao comércio retalhista](#) (2022).

⁽⁷⁸⁾ [Análises económicas da OCDE: Portugal 2023](#).

2022)⁽⁷⁹⁾. O PRR português inclui planos para criar plataformas digitais para digitalizar os processos judiciais e reduzir os encargos administrativos, bem como para rever os regimes de insolvência em geral (ver anexo 6).

A duração estimada dos processos de insolvência continua a ser muito superior à média da OCDE e a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais pode melhorar.

Outras medidas poderão incluir a plena implantação de tribunais especializados, uma vez que, atualmente, 6 dos 23 tribunais de primeira instância não dispõem de secções especializadas. A utilização de procedimentos extrajudiciais voluntários poderia também ser incentivada para evitar o congestionamento dos tribunais e acelerar os procedimentos. Apesar dos novos procedimentos em vigor desde 2019 e das disposições temporárias específicas no período da pandemia, a sua adoção continua a ser, de um modo geral, baixa, sendo essencial tratar dados administrativos para tirar conclusões e ajustar a regulamentação de cada instrumento⁽⁸⁰⁾. Ao longo do tempo, Portugal melhorou significativamente no número de processos de insolvência pendentes, com 1 190 no terceiro trimestre de 2024, descendo de 1 225 no mesmo período de 2023 e mantendo uma tendência positiva constante que remonta a 2014, altura em que atingiu um pico de 4 842 processos de insolvência pendentes na sequência da crise financeira de 2008. ⁽⁸¹⁾

Em 2024, o país registou a quarta maior taxa de crescimento de registos de empresas na UE, e o 12.º maior número de declarações de falência, o que indica um bom dinamismo empresarial. Com uma taxa de crescimento de 22,6 %, em 2024, Portugal registou o quarto nível mais elevado de registos de empresas na UE, com uma média global de 3 %. Além disso, analisando a média de cinco anos, Portugal registou a segunda taxa de crescimento mais elevada na UE, situando-se em 10,6 % (1,4 % na UE27)⁽⁸²⁾. O aumento das declarações de falência de empresas

em Portugal em 2024 situou-se em 5,6 %, muito abaixo da média da UE de 43,1 %. Analisando a média de cinco anos, a taxa de falências de Portugal manteve-se inalterada, enquanto a média da UE aumentou 22,5 %⁽⁸³⁾.

Mercado único

Portugal está bem integrado no comércio de bens no mercado único, mas pode ainda melhorar no comércio de serviços. As importações e exportações de bens intra-UE do país representaram 24,8 % do seu PIB em 2023, enquanto a média da UE se situou em 23,81 %. Em 2022, 17,72 % das PME portuguesas do setor industrial exportaram bens para outros Estados-Membros da UE, enquanto a média da UE foi de 13,08 %. Em contrapartida, as importações e exportações portuguesas intra-UE no setor dos serviços representaram 4,4 % do seu PIB em 2023, enquanto a média da UE foi de 7,57 %⁽⁸⁴⁾.

A conformidade da transposição da Diretiva Mercado Único e a taxa de resolução de casos aravés do serviço SOLVIT⁽⁸⁵⁾ melhoraram ligeiramente. Em 2024, Portugal continuou a melhorar o seu défice de conformidade, tendo apenas 0,7 % (contra a média da UE de 0,9 %) das diretivas relativas ao mercado único transpostas incorretamente, enquanto em 2023 a percentagem foi de 0,8 %. O défice de transposição aumentou para 1 %, colocando o país ligeiramente acima da média da UE (0,8 %). No entanto, a duração dos processos por infração é muito inferior à média da UE. Em 2024, Portugal resolveu 89,3 % dos casos que tratou através do serviço SOLVIT (contra uma média da UE de 84,9 %), melhorando o seu resultado de 2023 (86,9 %)⁽⁸⁶⁾. Em dezembro de 2024, o país tinha 27 processos por infração

⁽⁷⁹⁾ CE, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2025.

⁽⁸⁰⁾ Atualmente, não estão disponíveis dados sobre os procedimentos extrajudiciais que permitam analisar a evolução dos instrumentos.

⁽⁸¹⁾ [Destaque Estatístico Trimestral n.º 132, Janeiro 2025, Direção-Geral da Política de Justiça, República Portuguesa.](#)

⁽⁸²⁾ CE, ECFIN BCS. (Índice 2021 = base 100).

⁽⁸³⁾ CE, ECFIN BCS. (Índice 2021 = base 100).

⁽⁸⁴⁾ CE, ECFIN BCS.

⁽⁸⁵⁾ O [SOLVIT](#) é um serviço em linha destinado a ajudar os cidadãos e as empresas que consideram que os seus direitos na UE foram violados pelas autoridades públicas de outro país da UE e que (ainda) não apresentaram o seu caso em tribunal. É prestado pelas administrações nacionais de todos os países da UE, bem como da Islândia, do Listenstaine e da Noruega.

⁽⁸⁶⁾ CE, ECFIN BCS.

pendentes, ligeiramente acima da média da UE de 24, o que o coloca em 16.º lugar na UE⁽⁸⁷⁾.

Contratação pública

Embora os indicadores relativos aos contratos públicos sejam melhores do que a média da UE (ver o quadro de indicadores), a concorrência na contratação pública poderia ser melhorada. De acordo com o PMR da OCDE, Portugal é considerado ligeiramente menos propício à concorrência do que a média da UE (0,67 contra 0,50 na UE). No entanto, o valor do indicador manteve-se inalterado entre 2018 e 2023.

Portugal tomou medidas para promover a contratação pública sustentável. Embora a maioria dos contratos adjudicados se baseasse apenas em critérios de preço (72 %), Portugal está a progredir na transformação do processo de decisão⁽⁸⁸⁾. No âmbito do seu PRR, em 2023, Portugal reviu a sua estratégia nacional para as compras públicas ecológicas, introduzindo critérios ecológicos obrigatórios para a aquisição de serviços e produtos (nomeadamente no setor da construção) que integrem produtos de base biológica sustentável. A sustentabilidade dos contratos públicos é uma abordagem crucial para transformar as aquisições públicas em Portugal. Através da implementação da contratação pública sustentável, o Governo português pode reduzir o seu impacto ambiental e promover a inovação e a competitividade.

A contratação pública socialmente responsável (CPSR) em Portugal centra-se geralmente na igualdade de género, na não discriminação e na promoção do trabalho digno. Há casos de boas práticas de CPSR a diferentes níveis administrativos, embora fosse benéfico realizar mais campanhas de sensibilização e programas de reforço de capacidades. Além disso, seria igualmente útil incentivar um maior apoio e participação das entidades da economia social nestes processos.

⁽⁸⁷⁾ CE, [Painel de Avaliação do Mercado Único e da Competitividade de 2025](#).

⁽⁸⁸⁾ CE, [Painel de Avaliação do Mercado Único e da Competitividade de 2025](#).

Quadro A4.1: **Facilitar a atividade das empresas: indicadores.**

Portugal							
POLICY AREA	INDICATOR NAME	2020	2021	2022	2023	2024	EU-27 average
Investment climate							
Shortages	Material shortage, firms facing constraints, % ¹	4.8	7.9	15.8	9.2	5.2	10.0
	Labour shortage, firms facing constraints, % ¹	6.6	8.5	11.5	10.9	9.5	20.2
	Vacancy rate, vacant posts as a % of all available ones (vacant + occupied) ²	0.9	1.4	2.0	1.8	1.7	2.3
Infrastructure	Transport infrastructure as an obstacle to investment, % of firms reporting it as a major obstacle ³	11.2	16.0	17.3	15.5	17.4	13.4
	VHCN coverage, % ⁴	-	90.5	93.0	94.2	-	78.8
	FTTP coverage, % ⁴	-	87.6	90.8	92.3	-	64.0
	5G coverage, % ⁴	-	0.0	70.1	98.1	-	89.3
Reduction of regulatory and administrative barriers							
Regulatory environment	Impact of regulation on long-term investment, % firms reporting business regulation as a major obstacle ³	48.1	45.8	46.3	48.6	48.8	24.5
Late payments	Payment gap - corporates B2B, difference in days between offered and actual payment ⁵	19.8	11.8	13.6	15.4	14.6	15.6
	Payment gap - public sector, difference in days between offered and actual payment ⁵	24.5	11.9	10.4	16.8	15.0	15.1
	from public or private entities in the last 6 months	41.6	38.1	41.8	37.3	-	-
	Share of SMEs experiencing late payments, % ⁶ from private entities in the previous or current quarter	-	-	-	-	42.7	47.9
	from public entities in the previous or current quarter	-	-	-	-	13.7	16.6
Single Market							
Integration	EU trade integration, % (Average intra-EU imports + average intra EU exports)/GDP ²	27.1	30.2	34.0	32.1	31.5	41.6
	EEA Services Trade Restrictiveness Index ⁷	0.044	0.044	0.044	0.043	0.048	0.050
Compliance	Transposition deficit, % of all directives not transposed ⁸	0.1	1.4	1.3	0.4	1.0	0.8
	Conformity deficit, % of all directives transposed incorrectly ⁸	1.3	1.1	1.3	0.8	0.7	0.9
	SOLVIT, % resolution rate per country ⁸	98.7	94.0	93.2	87.0	89.3	84.9
	Number of pending infringement proceedings ⁸	37.0	28.0	32.0	25.0	27.0	24.4
Public procurement							
Competition and transparency in public procurement	Single bids, % of total contractors ^{**8}	24	20	24	21	38	-
	Direct awards, % ^{**8}	7	7	5	10	1	7.0

*Alteração da metodologia em 2024: comunicar separadamente os atrasos de pagamento de entidades públicas e privadas.

**Os dados de 2024 sobre as propostas individuais são provisórios e estão sujeitos a revisão. Note-se que cerca de 35 % dos dados totais estão atualmente em falta, o que pode afetar a exatidão e a exaustividade das informações. Devido à falta de dados, a média da UE de dados relativos às adjudicações diretas é calculada sem a Roménia.

Fonte: 1) ECFIN BCS, 2) Eurostat, 3) Inquérito ao Investimento do BEI, 4) Relatórios por país da Década Digital, 5) Relatório de pagamentos da Intrum, 6) Inquérito SAFE, 7) OCDE, 8) Até 2023: Painel de Avaliação do Mercado Único e da Competitividade, 2024: espaço de dados da contratação pública (EDCP).

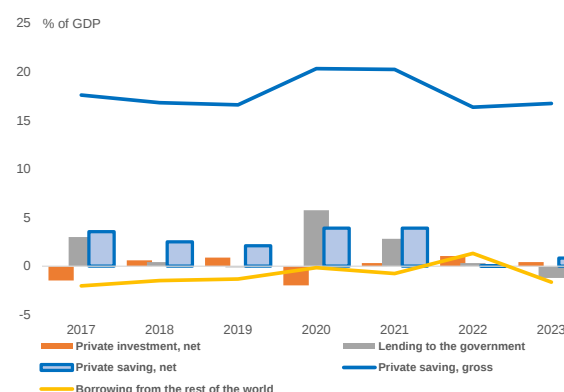
Portugal apresenta níveis reduzidos de poupança interna e dispõe de mercados de capitais pouco profundos. Embora o país continue a ser um devedor líquido do resto do mundo, a sua posição líquida de investimento internacional (PLII) mudou significativamente nos últimos anos. Passou de défices profundos para uma posição mais equilibrada à medida que os empréstimos contraídos no estrangeiro diminuíram, as exportações cresceram e os bancos recapitalizados conseguiram diminuir parcialmente a sua dependência de fundos estrangeiros. As empresas locais são sobretudo de pequena dimensão, com uma maioria esmagadora de microempresas. Sem surpresas, perto de três quartos das necessidades de investimento das empresas são financiadas por recursos internos. O financiamento externo é dominado pelo capital próprio dos proprietários, por empréstimos bancários e, no caso das grandes empresas, pelo crédito do resto do mundo. Os bancos continuam a desempenhar um papel fulcral no financiamento das sociedades não financeiras (SNF) portuguesas. A participação dos investidores não profissionais nos mercados de capitais é baixa, apesar de se terem registado alguns progressos. As ações cotadas em bolsa em conjunto com as obrigações equivalem a apenas 16,5 % do PIB português. As políticas de investimento dos investidores institucionais nacionais são bastante conservadoras, e os fundos de investimento são fortemente investidos em imobiliário, com mais de 40 % dos ativos sob gestão (AUM) investidos nesse segmento. Portugal continua a registar um atraso em matéria de inovação, dificultado por uma participação limitada nos mercados de capitais, baixa literacia financeira, elevada tributação e obstáculos estruturais que impedem a retenção de empresas de elevado crescimento.

Disponibilidade e utilização de poupanças internas

As poupanças líquidas são ultrapassadas pelas necessidades de financiamento interno, o que conduz a uma dependência de empréstimos externos. Ao longo da última década, o rácio de poupança privada, líquido do consumo de capital fixo, situou-se, em média, em cerca de 2,6 % do PIB, atingindo os 3,9 % em 2020 e 2021, quando as famílias reforçaram as

reservas no contexto da incerteza gerada pela COVID-19 (gráfico A3.1). O rácio de investimento privado líquido, um indicador fundamental da contribuição do setor privado para o crescimento do capital, situou-se, em média, num valor negativo de 0,9 % do PIB, com uma volatilidade significativa em torno do período pandémico e um pico para 1 % em 2022, refletindo um aumento do investimento pós-pandemia. Os empréstimos ao Estado flutuaram de forma significativa no período de 2017-2023, situando-se em média em 1,6 % do PIB, mas dispararam para 5,8 % em 2020, impulsionados pelo estímulo orçamental durante a pandemia. Este desequilíbrio fez com que a necessidade líquida de financiamento proveniente do estrangeiro representasse, em média, -1,1 % do PIB no período de 2014-2023. Por conseguinte, as poupanças internas são predominantemente canalizadas para projetos locais e o capital estrangeiro tem de intervir apenas para colmatar um défice de financiamento ocasional.

Gráfico A5.1: Saldo líquido entre poupanças e investimento

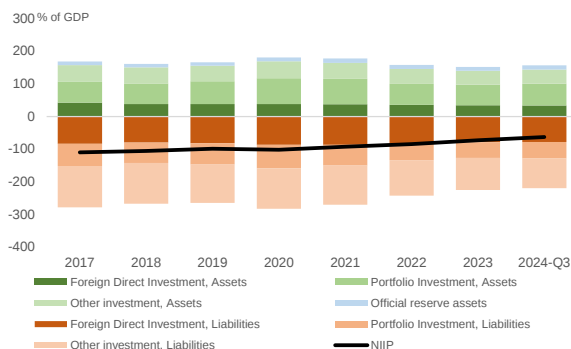


Fonte: AMECO

A economia portuguesa continua a ser um devedor líquido do sistema financeiro mundial. No entanto, a PLII de Portugal, apesar de permanecer profundamente negativa, reflete uma melhoria gradual. Desde o terceiro trimestre de 2024, o total dos ativos portugueses detidos no estrangeiro, incluindo reservas, atingiu 157,2 % do PIB, enquanto os passivos para com estrangeiros se situaram em 219,9 % do PIB, o que resultou numa PLII negativa de 62,7 % do PIB (gráfico A3.2). Os passivos referentes ao investimento direto estrangeiro, que se situam em cerca de 80 % do PIB, superaram significativamente os ativos (34 % do PIB), o que salienta a dependência do país dos fluxos de capital estrangeiro. Os passivos

do investimento de carteira, equivalentes a metade do PIB, situaram-se abaixo dos ativos em carteira, que representavam cerca de 67 % do PIB, enquanto os ativos de reserva oficiais continuam a ser modestos, representando apenas 13,4 % do PIB. Os passivos de outros investimentos, correspondentes a 91,1 % do PIB, superam largamente os ativos (43 % do PIB), contribuindo para o défice persistente da PLII. Esta estrutura sublinha a ampla integração da economia portuguesa nos fluxos de capitais internacionais, principalmente enquanto destinatária de investimento estrangeiro. No entanto, olhando para trás, o país está a melhorar claramente o seu desempenho em termos de PLII e está a tornar-se gradualmente menos dependente dos fluxos financeiros mundiais.

Gráfico A5.2: **Posição de investimento internacional**



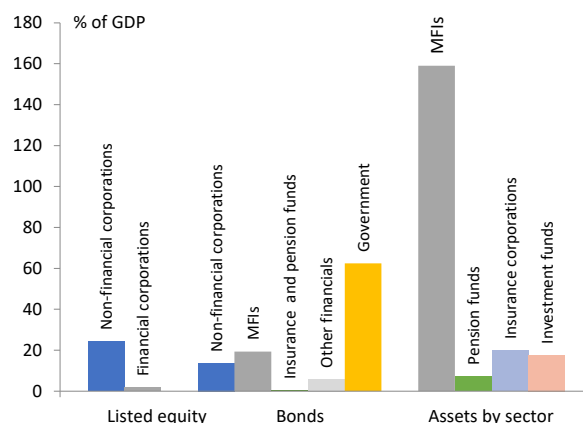
Fonte: BCE

Estrutura dos mercados de capitais e dimensão do setor financeiro

O mercado nacional de capitais é moderno, mas compacto. A principal bolsa de valores, a Euronext Lisboa, tem uma dimensão modesta, com uma capitalização bolsista de aproximadamente 24,4 % do PIB, significativamente abaixo da média da UE de 67,6 %. Os volumes de transações também são limitados, o que reflete, por um lado, a pequena escala do mercado e, por outro, a baixa participação de investidores não profissionais. As sociedades não financeiras representam mais de 90 % desta capitalização, o que realça o papel do mercado no apoio a setores fundamentais como a indústria transformadora local. Em 2023, o volume pendente de títulos de dívida do setor privado situava-se em 40 % do PIB, com as

instituições financeiras monetárias (IFM) a contribuir com cerca de metade do total. As obrigações soberanas continuaram a ser a parte mais significativa do mercado de rendimento fixo (62,4 % do PIB), impulsionadas pelo investimento público em infraestruturas e pela recuperação pós-pandemia.

Gráfico A5.3: **Mercados de capitais e intermediários financeiros**



Fonte: BCE, EIOPA, AMECO

O setor financeiro em Portugal continua fortemente centrado nos bancos. Com ativos no valor de cerca de 159,1 % do PIB em 2023, o setor bancário ultrapassa amplamente todas as outras partes do setor financeiro local. No entanto, em termos de dimensão relativa, continua a ser muito inferior à média da UE de 247,2 % do PIB. O sistema bancário caracteriza-se por um elevado grau de concentração, com alguns grandes mutuantes a dominarem mais de 80 % do mercado. A participação direta estrangeira, predominantemente espanhola, representa mais de um terço do total dos ativos do setor bancário. O setor dos seguros, com ativos totais a atingir cerca de 20 % do PIB no final de 2023, desempenha um papel cada vez mais importante na intermediação não bancária e apresentou recentemente dados de crescimento sólidos, com a produção de seguros diretos a subir mais de 20 % em termos homólogos no terceiro trimestre de 2024. À semelhança do setor bancário local, a dinâmica do mercado de seguros revela um panorama concentrado. Os fundos de pensões e os fundos de investimento representaram, respetivamente, 6,1 % e 17,6 % do PIB em 2023, apoiados por um aumento lento da participação de investidores não profissionais.

Resiliência do setor bancário

O sistema bancário local demonstrou uma resiliência notável ao longo da última década, subsistindo apenas alguns vestígios da crise da dívida soberana nos balanços dos bancos locais. O setor apresenta agora indicadores sólidos de liquidez, capital (rácio de fundos próprios principais de nível 1 de 17,8 %, ultrapassando a média da UE de 16,7 % e refletindo uma ênfase no capital de elevada qualidade) e rentabilidade, com uma RCP de 13,8 % em 2023 e superior a 16 % em 2024. Esta estabilidade garante que as empresas portuguesas continuam a ter acesso a empréstimos bancários fiáveis e a preços acessíveis. Os principais bancos satisfizeram com êxito os requisitos dos testes de esforço à escala da UE, demonstrando resiliência apesar dos desafios económicos dos últimos anos. A taxa agregada do requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis (MREL) situava-se em 26,1 % dos ativos ponderados pelo risco no final de 2023, superando os limiares regulamentares e evidenciando uma preparação para potenciais choques. Uma especificidade local é o atual esforço de desalavancagem do setor, que tem sido uma tendência a longo prazo iniciada durante a crise financeira.

A qualidade dos ativos dos mutuantes portugueses melhorou drasticamente. O rácio agregado de crédito não produtivo do setor diminuiu para 2,6 % no quarto trimestre de 2024 (face a valores próximos dos 20 % em 2016-2017), ainda acima da média da UE de 1,9 %, mas refletindo os progressos substanciais realizados na redução de créditos não produtivos herdados da crise financeira. Os créditos não produtivos das famílias situavam-se em 2,5 %, enquanto os das sociedades não financeiras (SNF) eram ligeiramente superiores, situando-se em 4,9 %. Com nove em cada dez créditos à habitação a taxas variáveis, o aumento das taxas de juro colocou alguns riscos, mas a qualidade dos ativos foi preservada através de um conjunto de medidas governamentais e do setor bancário. O rácio de cobertura dos créditos não produtivos aumentou para 55,7 % no quarto trimestre de 2024, ultrapassando em grande medida a média da UE de 42,6 %, o que indica provisões elevadas para perdas potenciais. Uma característica notável é a exposição do setor a crédito ligado ao turismo, que recuperou após a pandemia.

Os bancos portugueses mantêm perfis de liquidez robustos, assentes numa base de financiamento sólida e numa estratégia de emissão de dívida prudente. Os mutuantes locais apresentam um baixo risco de financiamento de liquidez, com o rácio de cobertura de liquidez (LCR) agregado em cerca de 270 % e o rácio de financiamento estável líquido (NSFR) no intervalo dos 130-140 % para a maior parte dos bancos em 2024, ambos muito acima dos mínimos regulamentares. O rácio empréstimos/depósitos de 70,4 % é muito inferior à média da UE de 93 %, refletindo o esforço de desalavancagem da economia ao longo da última década e o aumento dos depósitos. Em 2023, os bancos continuam a deter, em média, cerca de 14 % dos seus ativos totais em dívida pública, o que é ligeiramente superior à média da UE pouco abaixo da marca dos 10 %. A emissão de dívida tem sido modesta, tendo os bancos emitido menos de 5 mil milhões de EUR em instrumentos de dívida, tanto em 2023 como em 2024, principalmente para refinarçar obrigações vincendas e manter as reservas MREL.

Resiliência dos intermediários financeiros não bancários

O setor dos seguros português é uma componente crescente da intermediação financeira não bancária. No terceiro trimestre de 2024, as três principais seguradoras ocupavam cerca de 59,2 % da quota de mercado em prémios, enquanto as dez maiores seguradoras detinham cerca de 90 % do mercado. As seguradoras locais mantêm níveis de solvência globais sólidos, com rácios de cobertura do requisito de capital de solvência (SCR) e do requisito de capital mínimo (MCR) no terceiro trimestre de 2024 de 219 % e 579 %, respetivamente. Ambos os rácios aumentaram substancialmente (15 p.p. e 40 p.p.) em comparação com os dados do final de 2023. De um modo geral, o setor está a ganhar força. Por exemplo, os prémios dos seguros de saúde mais do que duplicaram nos últimos 12 anos. As seguradoras também diversificaram cada vez mais a sua carteira de investimentos em busca de melhores rendimentos, passando para ações e ativos de rendimento variável nos últimos anos. O total dos ativos das seguradoras nacionais, equivalente a um quinto do PIB português em

2023, cresceu cerca de 4,5 % ao longo do período volátil entre 2020 e 2023.

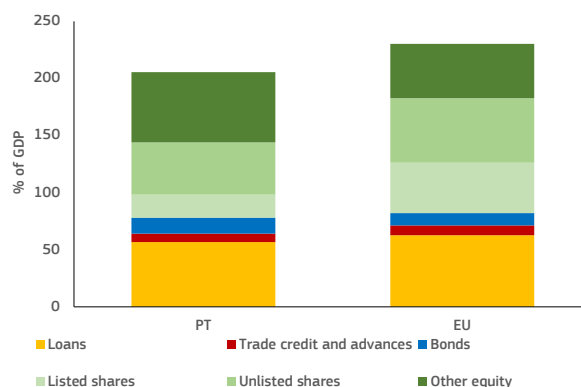
Não há insuficiências significativas no perfil de risco do setor dos seguros. Em 2023, a autoridade de supervisão dos seguros de Portugal, em coordenação com a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), realizou testes de esforço a algumas das principais seguradoras do país, confirmando a resiliência a choques de mercado e climáticos. No entanto, a exposição aos riscos de catástrofes naturais continua a exigir um acompanhamento atento. De acordo com o painel sobre o défice de cobertura de seguro contra catástrofes naturais publicado pela EIOPA, Portugal tem o sexto pior défice de cobertura da Europa. O painel da EIOPA destaca o elevado risco de incêndios florestais e a exposição média a inundações do país, bem como os níveis relativamente baixos de penetração dos seguros em todos os riscos, que se situava em 6,8 % do PIB em 2023, abaixo da média da UE de 7,8 %. Tal implica também possíveis repercussões sistémicas para Portugal em caso de sismo. Atualmente, apenas 20 % do parque habitacional total de Portugal está coberto por um seguro contra riscos sísmicos. Por conseguinte, reforçar as iniciativas de literacia financeira para aumentar a penetração dos seguros continua a ser uma prioridade fundamental a este respeito.

Fontes de financiamento das empresas e o papel dos bancos

A estrutura de financiamento das empresas portuguesas difere da média europeia. Os empréstimos bancários continuam a ser a espinha dorsal do financiamento das empresas em Portugal, totalizando cerca de 27,6 % de todo o financiamento das SNF nacionais, o que está ligeiramente acima da média da UE de 27,2 %. No entanto, a dependência dos mercados de capitais é significativamente mais baixa, com as ações cotadas e as obrigações a representar 16,6 % do financiamento das empresas, em comparação com a média da UE de quase 23,7 %. Esta disparidade evidencia uma forte dependência do capital próprio e dos canais bancários tradicionais em relação ao financiamento com base no mercado, o que não é surpreendente, tendo em conta a predominância de pequenas e microempresas no país. Em percentagem do PIB, o financiamento das

empresas em Portugal situa-se em cerca de 205 %, o que é inferior à média da UE de 230 %. Este nível mais baixo de financiamento empresarial global em relação ao PIB evidencia alguns desafios que as empresas portuguesas enfrentam no acesso a diversas fontes de financiamento, podendo afetar as suas capacidades de crescimento e inovação.

Gráfico A5.4: **Composição do financiamento das SNF em % do PIB**



A soma dos passivos das SNF reflete apenas o total dos passivos das SNF considerados. Período de referência: 2023.

Fonte: Eurostat

A dependência do financiamento gerado internamente é fundamental. De acordo com o Inquérito ao Investimento do BEI de 2024, cerca de 70 % das necessidades de investimento das empresas portuguesas são satisfeitas através de financiamento interno, ou seja, alguns pontos percentuais acima da média da UE de 66 %. Esta dependência dos recursos internos reflete, por um lado, a pequena dimensão das empresas locais, uma característica que dificulta ainda mais o acesso ao financiamento externo, e, por outro, uma tendência mais ampla de conservadorismo financeiro, impulsionada por desafios históricos no acesso ao financiamento externo. Apesar disso, a grande maioria (83 %) das empresas portuguesas referiu que as suas atividades de investimento nos últimos três anos foram adequadas. Embora, de um modo geral, o financiamento não seja considerado um problema, continua a existir um potencial défice de financiamento para algumas PME e empresas em fase de arranque, que podem carecer de reservas internas substanciais.

A procura de crédito às empresas apresenta alguns sinais iniciais de recuperação. O crescimento do crédito às empresas apresentava uma trajetória descendente desde o início de 2021, tendo começado a recuperar gradualmente,

observando-se um crescimento positivo modesto desde julho de 2024. Com efeito, o crescimento homólogo do crédito às SNF ainda se encontrava em terreno negativo no primeiro semestre de 2024, apresentando, contudo, sinais de estabilização à medida que as condições monetárias se foram tornando mais acomodáticas. A procura de empréstimos às empresas para investimentos a longo prazo registou um fortalecimento no quarto trimestre de 2024, impulsionado pela melhoria das condições económicas e por uma conjuntura de taxas de juro mais favorável. Paralelamente, o número de empresas com dificuldades de pagamento também diminuiu ligeiramente (o rácio de créditos não produtivos no segmento dos empréstimos às empresas diminuiu 10 pontos base entre o final de 2023 e meados de 2024), refletindo uma melhor gestão da liquidez e uma melhor saúde financeira no setor empresarial.

Os mercados de capitais e a participação de investidores não profissionais

O mercado de capitais português é acessível apenas a algumas grandes empresas. A utilização de financiamento por meio de ações cotadas em bolsa entre as pequenas e médias empresas (PME) nacionais é notoriamente baixa, com apenas 2,3 % das PME a indicar que o capital próprio é uma fonte de financiamento importante, em comparação com uma média da UE de 10,1 %⁽⁸⁹⁾. Apesar da introdução de iniciativas destinadas a estimular a participação no mercado, como o Mercado de PME em Crescimento, as ofertas públicas iniciais (OPI) continuam a ser ocasionais e em pequena escala. De um modo geral, embora se registem esforços para melhorar as infraestruturas do mercado de capitais, subsistem desafios significativos na consecução de um ambiente de mercado mais dinâmico. O mercado obrigacionista nacional é predominantemente composto por obrigações soberanas portuguesas, que representam cerca de três quartos do mercado de rendimento fixo nacional. No que respeita às obrigações de empresas, apenas um pequeno número, emitidas

por algumas das maiores empresas portuguesas, têm um mercado ativo. O plano de recuperação e resiliência (PRR) português descreve as principais medidas para reforçar os mercados de capitais, incluindo a criação de um novo quadro jurídico para simplificar as OPI e iniciativas para promover as obrigações verdes.

Os níveis de investimento das empresas em Portugal afiguram-se adequados, mas raramente se concentram na inovação.

A maior parte das PME portuguesas não parece enfrentar obstáculos financeiros significativos ao investimento. De acordo com o Inquérito ao Investimento do BEI de 2024, 83 % das empresas portuguesas referiram que as suas atividades de investimento nos últimos três anos foram adequadas, ligeiramente acima da média da UE de 80 %. No entanto, o mesmo inquérito revela que Portugal tem uma das percentagens mais baixas de empresas a investir no desenvolvimento de novos produtos e serviços na UE, ao passo que ocupa o segundo lugar em termos de empresas centradas na substituição da capacidade existente, como edifícios, maquinaria, equipamento e TI. Apesar do aumento previsto do dinamismo do investimento em 2025-2026, o crescimento da formação bruta de capital fixo deverá ser principalmente impulsionado pelo investimento público, continuando o setor privado a centrar-se na substituição do capital físico, o que não corresponde necessariamente a um crescimento produtivo⁽⁹⁰⁾. As empresas portuguesas, em especial as empresas em fase de arranque, têm potencial para aumentar a parte do financiamento relacionado com o mercado de capitais na sua combinação de financiamentos.

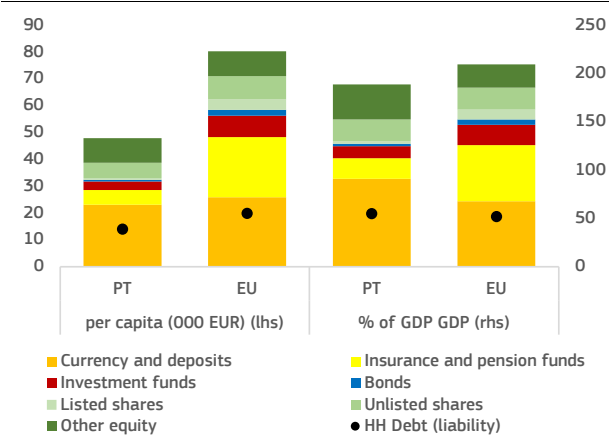
A baixa riqueza financeira leva as famílias portuguesas a favorecer os depósitos em detrimento dos mercados de capitais. Os ativos financeiros das famílias em Portugal são particularmente modestos em comparação com a média da UE, tanto em termos de riqueza financeira *per capita* como em percentagem do PIB, o que explica, em parte, a cultura de baixos investimentos de capital próprio entre os investidores não profissionais portugueses. As famílias com menor riqueza financeira são menos suscetíveis de afetar partes significativas das suas poupanças aos mercados de capitais, favorecendo opções mais seguras, como depósitos ou

⁽⁸⁹⁾ Comissão Europeia, Inquérito sobre o acesso das empresas ao financiamento, 2023.

⁽⁹⁰⁾ Banco de Portugal, [Boletim Económico - outubro 2024](#).

obrigações soberanas. Consequentemente, apenas 2,9 % da riqueza financeira das famílias em Portugal é investida em ações cotadas, em comparação com a média de 10,1 % da UE. Portugal tem também a percentagem mais baixa de investimentos das famílias em obrigações e ações em relação ao volume combinado de reservas em numerário e depósitos na UE⁽⁹¹⁾. De facto, os depósitos das famílias nos bancos cresceram substancialmente, tendo aumentado 7,6 % em termos homólogos desde novembro de 2024. No entanto, o êxito da emissão e atribuição de certificados de aforro, um instrumento de dívida do Estado, de taxa fixa e a longo prazo, demonstra a apetência pública em Portugal por instrumentos do mercado de capitais de baixo risco e facilmente acessíveis. Em dezembro de 2024, o *stock* mensal pendente destes certificados entre os investidores não profissionais tinha ultrapassado os 34 mil milhões de EUR, o que evidencia a sua popularidade.

Gráfico A5.5: **Composição dos ativos financeiros das famílias per capita e em % do PIB**



A soma dos ativos das famílias reflete apenas o total dos ativos das famílias considerados. Período de referência: 2023.
Fonte: Eurostat

O papel dos investidores institucionais nacionais

O setor português dos fundos de investimento ainda regista um atraso em relação aos seus pares europeus, apesar do

⁽⁹¹⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão: [Monitoring progress towards a Capital Markets Union: a toolkit of indicators](#) SWD(2021) 544, Overview of CMU Indicators – 2024 update (não traduzido para português).

recente crescimento dinâmico. Apresentou um crescimento robusto nos últimos dois anos, tendo os ativos aumentado 31 % entre o terceiro trimestre de 2022 e o terceiro trimestre de 2024⁽⁹²⁾. No entanto, continua a ser relativamente pequeno em comparação com os seus homólogos europeus, representando apenas 0,25 % do total dos ativos detidos por fundos de investimento na área do euro. Esta escala limitada pode ser atribuída a vários fatores, nomeadamente a forte preferência dos investidores não profissionais portugueses por depósitos bancários, uma taxa de poupança relativamente baixa, e rácios das despesas totais historicamente elevados para os organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) portugueses. De acordo com o relatório de 2024 da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) sobre o custo e o desempenho, os fundos domiciliados em Portugal estão sistematicamente entre os mais caros da UE⁽⁹³⁾, o que provavelmente dissuade uma participação mais ampla. Outra característica notável do mercado português de fundos de investimento é a posição dominante significativa dos fundos de investimento imobiliário. Tal como comunicado pela Associação Portuguesa de Fundos de Investimento⁽⁹⁴⁾, dos 35,3 mil milhões de EUR em ativos sob gestão em outubro de 2024, 15,3 mil milhões de EUR (43 %) eram detidos por fundos de investimento imobiliário. Esta parte substancial está em consonância com o aumento drástico dos preços da habitação em Portugal, que subiram 113 % entre 2010 e o terceiro trimestre de 2024, refletindo a forte procura de bens imobiliários como categoria de ativos.

Os fundos de pensões privados desempenham um papel limitado.

Os fundos de pensões não têm um papel de relevo nos mercados de capitais e geriam cerca de 40 mil milhões de EUR no final de 2023. Não desempenham um papel importante no sistema global de pensões português, sendo a maior parte das prestações de reforma concedidas pelo sistema público de pensões. Os planos de pensões profissionais abrangem apenas uma pequena fração da mão de obra e as pensões privadas

⁽⁹²⁾ Fonte: BCE, [Ativos e passivos de fundos de investimento](#).

⁽⁹³⁾ Relatório de mercado da ESMA: [Costs and Performance of EURetail Investment Products 2024](#), janeiro de 2025.

⁽⁹⁴⁾ Associação Portuguesa de Fundos de Investimento: [Análise APFIPP ao mercado de Organismos de Investimento Alternativo Imobiliário](#), novembro de 2024.

Quadro A5.1: Indicadores financeiros

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024-Q3	EU	
Banking sector	Total assets of MFIs (% of GDP)	201.3	190.8	180.9	205.6	202.5	176.6	159.1	156.5	247.2
	Common Equity Tier 1 ratio	13.9	13.2	14.1	15.4	15.5	15.3	17.1	17.8	16.7
	Total capital adequacy ratio	15.2	15.2	16.7	18.1	18.0	18.1	19.6	20.5	20.1
	Overall NPL ratio (% of all loans)	13.3	9.4	6.1	4.9	3.6	3.0	2.7	2.6	1.9
	NPL (% loans to NFC-Non financial corporations)	25.2	18.5	12.3	9.8	8.1	6.5	5.0	4.9	3.5
	NPL (% loans to HH-Households)	7.1	5.1	3.7	3.4	2.8	2.3	2.4	2.5	2.1
	NPL-Non performing loans coverage ratio	49.9	52.4	51.7	55.4	52.6	55.4	56.3	55.7	42.6
	Return on Equity ¹	-0.8	2.7	4.3	0.0	4.9	8.7	13.8	16.0	10.1
	Loans to NFCs (% of GDP)	37.5	34.1	31.4	37.0	35.2	30.8	27.4	25.8	30.1
	Loans to HHs (% of GDP)	61.6	58.4	56.9	61.6	59.0	53.8	48.5	46.4	44.4
NFC credit annual % growth	-0.1	1.7	1.1	10.0	4.5	0.8	-1.0	-0.2	0.5	
HH credit annual % growth	-0.2	0.8	1.1	1.5	3.7	3.4	-0.5	1.2	0.3	
Non-banks sector	Stock market capitalisation (% of GDP)	29.8	23.6	25.6	25.1	26.1	24.3	25.8	24.4	67.6
	Initial public offerings (% of GDP)	0.00	0.01	0.00	0.00	0.23	0.00	0.00	-	0.05
	Market funding ratio	42.9	43.9	45.5	46.1	46.4	47.1	48.9	-	49.6
	Private equity (% of GDP)	0.21	0.26	0.09	0.59	0.33	0.12	0.16	-	0.41
	Venture capital (% of GDP)	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.03	0.01	-	0.05
	Financial literacy (composite)	-	-	-	-	-	-	42.5	-	45.5
	Bonds (as % of HH financial assets)	3.2	2.9	2.7	2.4	1.6	1.2	1.2	-	2.7
	Listed shares (as % of HH financial assets)	1.5	1.3	1.4	1.5	1.5	1.4	1.5	-	4.8
	Investment funds (as % of HH financial assets)	4.8	4.5	5.2	5.5	7.0	6.3	6.6	-	10.0
	Insurance/pension funds (as % of HH financial assets)	18.0	17.5	17.5	16.3	14.9	12.4	11.4	-	27.8
	Total assets of all insurers (% of GDP)	27.1	25.6	25.8	26.6	24.6	21.9	19.9	19.0	53.4
	Pension funds assets (% of GDP)	-	-	10.5	11.8	11.2	8.8	7.2	6.8	22.8
	1-3	4-10	11-17	18-24	25-27	Colours indicate performance ranking among 27 EU Member States.				

1) Dados anualizados.

Os dados da UE relativos ao crescimento do crédito e aos fundos de pensões referem-se à média da área do euro.

Fonte: BCE, ESTAT, EIOPA, [Painel de Indicadores da UMC da DG FISMA](#), AMECO

servem principalmente como opção complementar. Incentivar a criação de regimes complementares de pensões financiados e universais, que invistam em carteiras financeiras altamente diversificadas, desenvolveria ainda mais os mercados de capitais nacionais e tornaria o sistema global de pensões português mais sustentável à luz dos desafios demográficos.

A profundidade do capital de risco e de crescimento disponível

O mercado local de capital de risco e de capital de crescimento é ainda pouco profundo. De acordo com a base de dados TTR privada, as empresas portuguesas em fase de arranque angariaram 886 milhões de EUR em 2024, o que representa um aumento de 55 % em relação a 2023. Apesar deste crescimento, o montante angariado continua longe dos níveis recorde de 2021 e 2022, quando as empresas em fase de arranque captaram 1,6 mil milhões de EUR e 1,1 mil milhões de EUR, respetivamente. A Portugal Ventures, a sociedade de capital de risco pública e parte do Banco Português de Fomento, liderou o setor português de capital de risco em 2024 em termos de número de transações, tendo concluído 20 transações no valor total de 30,4 milhões de EUR. No entanto, o valor médio do

investimento anual em participações privadas e em capital de risco em relação ao PIB nominal é ainda muito modesto em Portugal, situando-se em 0,2 % em 2023 (contra a média da UE de 0,4 % do PIB), tendo diminuído desde o pico de 0,6 % do PIB que se registou em 2020. Este mercado de capital de risco e de capital de crescimento pouco desenvolvido aponta para um défice de financiamento para as empresas inovadoras em fase inicial que necessitam de capital ao longo do seu ciclo de vida (ver o anexo 3).

Há políticas específicas para promover o financiamento de empresas em fase de arranque. Para resolver esta questão, o PRR português inclui medidas para apoiar o financiamento de empresas em fase de arranque. Em especial, financia indiretamente a capitalização das empresas através do banco público de desenvolvimento acima referido, o Banco Português de Fomento, com uma afetação de financiamento de 1,55 mil milhões de EUR. Além disso, em novembro de 2024, o Fundo Europeu de Investimento afetou um total de 90 milhões de EUR a três fundos que integram o capital de risco português, principalmente para acelerar o crescimento das empresas em fase de arranque.

Literacia financeira

A literacia financeira em Portugal está aquém da dos seus pares europeus. A população portuguesa regista um atraso em termos de literacia financeira, classificando-se em penúltimo lugar na pontuação do conhecimento financeiro⁽⁹⁵⁾. A tendência geral em Portugal, tal como noutros Estados-Membros, mostra que as pessoas com níveis de instrução mais baixos tendem a ter uma menor literacia financeira. Um estudo recente⁽⁹⁶⁾ concluiu que mesmo os novos estudantes que ingressam no ensino superior têm conhecimentos financeiros particularmente fracos. Em especial, a sua compreensão dos riscos financeiros caracteriza-se por equívocos significativos. Para colmatar estas lacunas, Portugal implementou várias iniciativas, incluindo o Plano Nacional de Formação Financeira 2021-2025 e a Estratégia de Literacia Financeira Digital, bem como um projeto-piloto (2024-2027) que envolve escolas e comunidades para reforçar a educação financeira no ensino secundário superior. Desenvolvidas pela OCDE em colaboração com o Banco de Portugal e apoiadas pela Comissão Europeia, estas medidas, melhorando a literacia financeira, podem também aumentar a participação no mercado, à medida que as pessoas ganham confiança para investir em obrigações e ações.

⁽⁹⁵⁾ Fonte: [Monitoring the level of financial literacy in the EU](#) (Monitorizar o nível de literacia financeira na UE), julho de 2023, inquérito Eurobarómetro.

⁽⁹⁶⁾ Sarabando, P.; Matias, R.; Vasconcelos, P.; Miguel, T. [Financial literacy of Portuguese undergraduate students in polytechnics: does the area of the course influence financial literacy?](#), Journal of Economic Analysis, 2023, 2, 28.

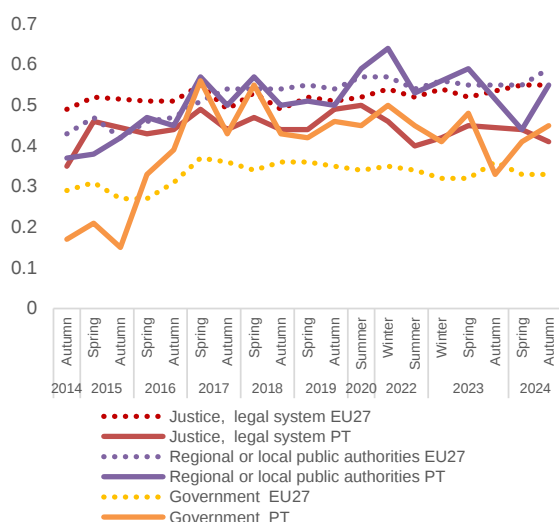
O quadro institucional português define a competitividade do país. Portugal está a avançar com reformas para reduzir a burocracia e para se modernizar, mas subsistem desafios. O país realizou progressos em matéria de digitalização. No entanto, a função pública debate-se com uma fraca atratividade e com o envelhecimento da população ativa. No sistema judicial, estão a ser envidados esforços para reduzir a duração dos processos, mas garantir a disponibilidade de recursos humanos suficientes continua a ser um desafio. Há também muito margem para melhorar as práticas regulamentares.

governança melhorou e atingiu valores acima da média da UE⁽⁹⁸⁾. Neste contexto, o país está a reformar vários setores no âmbito do seu plano de recuperação e resiliência (PRR) e em consonância com a Estratégia Portugal 2030⁽⁹⁹⁾, a fim de modernizar o Estado e melhorar a eficiência e a prestação de serviços centrados nos cidadãos. Portugal está também a trabalhar no sentido de melhorar o desenvolvimento regional e a eficácia das suas políticas públicas através da descentralização⁽¹⁰⁰⁾.

Qualidade da legislação e simplificação regulamentar

Perceções do público

Gráfico A6.1: **Confiança na justiça, nas autoridades regionais/locais e nas instituições públicas**



Fonte: Inquéritos Eurobarómetro Standard

A confiança nas instituições públicas e no sistema judiciário oscilou ao longo da última década. Entre as instituições nacionais, a confiança nas autoridades regionais e locais é mais elevada (ver o gráfico A6.1). Quando questionados sobre melhorias que poderiam aumentar a confiança na administração pública portuguesa, 59 % dos cidadãos chamaram a atenção para a redução da burocracia (UE: 52 %) e 39 % para funcionários públicos mais qualificados (UE: 30 %)⁽⁹⁷⁾. A perceção da qualidade da

O desempenho na elaboração e avaliação da legislação é inferior à média da UE. É mais forte para a participação das partes interessadas do que para a identificação prévia dos impactos e para a avaliação da legislação *a posteriori*. No entanto, nos três casos, continua a ser inferior à média da UE devido ao subdesenvolvimento dos requisitos metodológicos, de adoção sistemática, transparência, supervisão e controlo de qualidade dos instrumentos regulamentares acima referidos (gráfico A6.2). Além disso, continua a haver uma margem visível para que Portugal continue a reforçar os seus mecanismos de simplificação da regulamentação e de identificação dos encargos administrativos (quadro A6.1).

As recentes reformas visam melhorar a governação regulamentar. Foram tomadas medidas para reforçar ainda mais o quadro jurídico português. O CEJURE, o Centro Jurídico do Estado, foi criado para prestar apoio jurídico e aconselhamento à administração pública⁽¹⁰¹⁾. O [PlanAPP](#), o centro de competências de planeamento, de políticas e de prospetiva, foi reforçado para se tornar um organismo central de

[necessidades de reforma](#) - abril de 2023 - inquérito Eurobarómetro, ficha informativa por país.

⁽⁹⁸⁾ [Infogregio – Índice da Qualidade da Governação Europeia](#).

⁽⁹⁹⁾ [O que é o Portugal 2030 – Portugal 2030](#).

⁽¹⁰⁰⁾ Para responder às necessidades da governação regional, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) sofreu alterações no seu estatuto e papel.

⁽¹⁰¹⁾ [CEJURE – Centro Jurídico do Estado](#).

⁽⁹⁷⁾ [Understanding Europeans' views on reform needs](#) (Compreender os pontos de vista dos europeus sobre as

Quadro A6.1: **Portugal. Indicadores selecionados em matéria de redução e simplificação dos encargos administrativos**

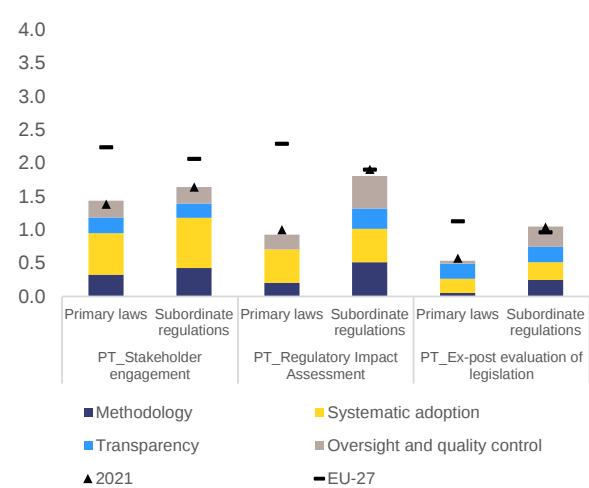
Ex ante impact assessment of legislation			Ex post evaluation of legislation		
When developing new legislation, regulators are required to ...	Identify and assess the impacts of the baseline or 'do nothing' option.	☐	Is required to consider the consistency of regulations and address areas of duplication.	☐	
	Identify and assess the impacts of alternative non-regulatory options.	☒	Is required to contain an assessment of administrative burdens.	☒	
	Quantify administrative burdens of new regulations.	☒	Is required to contain an assessment of substantive compliance costs.	☐	
	Quantify substantial costs of compliance of new regulations.	☒	Compares the impact of the existing regulation to alternative options.	☐	
	Assess macroeconomic costs of new regulations.	☒	Periodic ex post evaluation of existing regulations is mandatory.	☐	
	Assess the level of compliance.	☐	Government uses stock-flow linkage rules when introducing new regulations (e.g., one-in one-out).	☐	
	Identify and assess potential enforcement mechanisms.	☐	A standing body has published an in-depth review of specific regulatory areas in the last 3 years.	☒	
			In the last 5 years, public stocktakes have invited businesses and citizens to assess the effectiveness, efficiency, and burdens of legislation.	☐	
☒ Yes / For all primary laws ☐ For major primary laws ☐ For some primary laws ☐ No / Never					

1) Este quadro apresenta um subconjunto de indicadores iREG centrados nos custos regulamentares. Os indicadores referem-se ao direito primário.

Fonte: OCDE (2025), *Regulatory Policy Outlook 2025* [<https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>] e *Better Regulation across the European Union 2025* (a publicar).

planeamento e de avaliação de políticas públicas. Apoia a formulação de políticas baseadas em dados concretos e é responsável por auditorias regulares e relatórios de transparência⁽¹⁰²⁾.

Gráfico A6.2: **Indicadores de política regulamentar e governação (iREG)**



Fonte: OCDE (2025), *Regulatory Policy Outlook 2025* e *Better Regulation across the EU 2025* (a publicar).

O indicador da OCDE relativo à regulamentação do mercado de produtos mostra que o sistema de licenciamento de Portugal está bem alinhado com algumas boas práticas, mas não todas. Por exemplo, embora o Governo mantenha um inventário em linha atualizado de todas as autorizações e licenças exigidas/emitidas às empresas por organismos públicos, este não é mantido por um único organismo. O Governo não é obrigado a rever regularmente o inventário e a avaliar se essas licenças e autorizações continuam a ser necessárias ou devem ser suprimidas (ver também o anexo 4).

(102)Decreto-Lei n.º 67/2024.

Diálogo social

O diálogo social é altamente institucionalizado, com o Conselho Económico e Social (CES) a desempenhar um papel na legislação nacional e na elaboração de políticas. Dois sindicatos e quatro associações patronais estão representados no órgão permanente de concertação social do CES e participam na elaboração de legislação nacional e nas decisões políticas. A maior parte da legislação, consoante a questão em causa, é precedida de uma consulta do CES. Os parceiros sociais são, em princípio, também previamente consultados para obter os seus pontos de vista sobre a conceção e a aplicação das medidas políticas pertinentes. Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso do plano de recuperação e resiliência (PRR), do Acordo de Parceria 2030 e dos principais desafios a abordar em cada ciclo do Semestre Europeu. No entanto, algumas organizações da sociedade civil e parceiros sociais manifestaram preocupações quanto ao facto de essa participação ser uma formalidade utilizada para legitimar políticas previamente decididas e não uma verdadeira plataforma de debate, enquanto outras se queixam da sua participação limitada. O programa temático do FSE+, bem como os programas regionais multifundos, dispõem de uma dotação específica para o reforço das capacidades dos parceiros sociais⁽¹⁰³⁾.

Serviços públicos digitais

Portugal realizou alguns progressos na prestação de serviços públicos em linha. Embora tenha uma pontuação acima da média da UE em termos de disponibilidade de serviços públicos digitais para os cidadãos e de acesso aos registos de saúde em linha, continua a registar um atraso em matéria de serviços para as empresas (quadro A6.2).

⁽¹⁰³⁾Para uma análise da participação dos parceiros sociais de Portugal a nível nacional no Semestre Europeu e no Mecanismo de Recuperação e Resiliência, ver Eurofound (2025), [Governança social a nível nacional do Semestre Europeu e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#).

Portugal está a realizar progressos satisfatórios no sentido de um intercâmbio automatizado e contínuo de documentos autênticos e de dados na UE. Já testou com êxito as suas primeiras transações através do sistema técnico de declaração única⁽¹⁰⁴⁾, que faz parte da plataforma digital única da União Europeia, estando a efetuar o processo de ligação das primeiras autoridades.

Portugal criou e notificou sistemas de identificação eletrónica (eID) para pessoas coletivas ao abrigo do Regulamento eIDAS através da Chave Móvel Digital e do Cartão de Cidadão. As empresas portuguesas podem autenticar-se para aceder a serviços públicos prestados por outros Estados-Membros através do Sistema de Certificação de Atributos Profissionais (SCAP). Tal permite o acesso a serviços públicos prestados por outros Estados-Membros, incluindo os serviços disponibilizados pelo sistema técnico de declaração única, que faz parte da plataforma digital única da UE⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰⁴⁾Comissão Europeia, [The Once Only Principle System: A breakthrough for the EU's Digital Single Market](#) (O sistema do princípio da declaração única: um avanço decisivo para o mercado único digital da UE).

⁽¹⁰⁵⁾Comissão Europeia, [Once-Only Technical System Acceleratormeter](#) (Acelerómetro do sistema técnico de declaração única).

Quadro A6.2: **Metas da Década Digital** monitorizadas através dos indicadores do índice de digitalidade da economia e da sociedade

		Portugal			EU-27	Digital Decade target by 2030
		2022	2023	2024	2024	EU-27
Digitalisation of public services						
1	Digital public services for citizens Score (0 to 100)	79 2021	78 2022	82 2023	79 2023	100 2030
2	Digital public services for businesses Score (0 to 100)	82 2021	82 2022	82 2023	85 2023	100 2030
3	Access to e-health records Score (0 to 100)	na 2021	63 2022	86 2023	79 2023	100 2030

Fonte: Índice de digitalidade da economia e da sociedade

A adoção de serviços digitais em Portugal é desigual. A utilização de serviços de administração pública em linha é superior à média da UE e a perceção que os cidadãos têm da prestação de serviços públicos melhorou graças aos esforços de transformação digital. No entanto, a percentagem de utilizadores da eID é significativamente inferior à média da UE (30,4 % contra 41,1 % na UE)⁽¹⁰⁶⁾. Em consonância com o seu PRR, Portugal está a aplicar medidas relacionadas com a digitalização da administração pública⁽¹⁰⁷⁾. Além disso, foi posto em prática um processo integrado centrado nos cidadãos para as pessoas com deficiência, a fim de minimizar as viagens e interações desnecessárias, assegurando que as informações só são apresentadas uma vez.

Função pública

A administração pública portuguesa enfrenta riscos devido ao envelhecimento da população ativa e à baixa atratividade do emprego público. Em 2024, a percentagem de funcionários públicos com mais de 49 anos era de quase 47 % da mão de obra. A percentagem de funcionários públicos com diplomas do ensino superior está a aumentar (39,7 %), embora se mantenha significativamente abaixo dos 54 % da

UE27⁽¹⁰⁸⁾. A taxa de participação dos funcionários públicos na educação de adultos tem vindo a aumentar nos últimos anos. Em 2024, era de 21,8 % face a 18,9 % na UE27. As medidas tomadas para tornar a administração pública mais atrativa, nomeadamente no âmbito do plano de recuperação e resiliência, promovem o recrutamento baseado no mérito para atrair talentos mais jovens, utilizando processos de contratação simplificados e digitais, com um acompanhamento transparente dos progressos para os candidatos. Salários mais altos e oportunidades de desenvolvimento profissional, juntamente com a promoção da modernização e da flexibilidade no local de trabalho, também foram objeto de atenção. Além disso, o sistema de avaliação do desempenho foi renovado⁽¹⁰⁹⁾ para apoiar e valorizar melhor as carreiras dos funcionários públicos. O novo processo de avaliação, mais acessível, dá ênfase ao desempenho e ao mérito dos funcionários públicos, tendo em vista uma melhor qualidade dos serviços públicos e a melhoria da administração pública. Foram introduzidos programas centrados na literacia digital, nas competências verdes⁽¹¹⁰⁾ e no aumento do nível de escolaridade⁽¹¹¹⁾ dos funcionários públicos.

⁽¹⁰⁶⁾Comissão Europeia, [eIDAS Dashboard](#) (Painel eIDAS).

⁽¹⁰⁷⁾Por exemplo, o Ministério da Justiça português está a desenvolver um robô de conversação para simplificar o acesso aos processos judiciais com uma linguagem mais acessível.

⁽¹⁰⁸⁾Eurostat, 2025. [Inquérito às forças de trabalho da União Europeia](#).

⁽¹⁰⁹⁾Decreto-Lei n.º 12/2024.

⁽¹¹⁰⁾[Início – Portugal Digital; Portaria n.º 21/2023 | DR](#).

⁽¹¹¹⁾[Doutor – AP \(FCT\)](#).

Integridade

Uma percentagem muito mais elevada de empresas do que a média da UE considera que a corrupção é generalizada e constitui um problema na atividade empresarial. Em Portugal, 83 % das empresas consideram que a corrupção é uma prática generalizada (média da UE: 64 %) e 51 % que a corrupção é um obstáculo à atividade empresarial (média da UE: 36 %)⁽¹¹²⁾. Além disso, apenas 22 % das empresas consideram que as pessoas e as empresas condenadas por suborno de um alto funcionário são adequadamente punidas (média da UE: 31 %)⁽¹¹³⁾. No entanto, os casos de corrupção estão a ser investigados com caráter prioritário, incluindo os processos em curso relativos ao suborno de funcionários estrangeiros. Portugal adotou medidas que deverão contribuir para assegurar recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção. No entanto, a escassez de recursos da polícia e do Ministério Público continua a representar um desafio para a eficácia da ação penal em casos de corrupção⁽¹¹⁴⁾. Os processos penais complexos, incluindo os relacionados com a corrupção de alto nível, são morosos, o que conduz frequentemente à prescrição dos crimes. Estão em curso reflexões sobre formas de adaptar a legislação geral em matéria de processo penal para permitir o tratamento eficiente destes casos⁽¹¹⁵⁾. Além disso, existem preocupações quanto à transparência da tomada de decisões em matéria de contratos públicos. 24 % das empresas (média da UE: 27 %) consideram que, na prática, a corrupção as impediu de ganhar um concurso público ou um contrato público nos últimos três anos⁽¹¹⁶⁾. Um inquérito criminal que conduziu à dissolução da Assembleia da República revelou riscos de integridade associados aos projetos de interesse nacional (PIN), que constituem um regime excecional que estabelece uma ligação

entre as administrações públicas e as empresas⁽¹¹⁷⁾.

Ao contrário da maior parte dos Estados-Membros, Portugal não implementou um registo público de lobistas. As partes interessadas instaram o Governo a introduzir medidas pertinentes em matéria de atividades de representação de grupos de interesses (lóbis)⁽¹¹⁸⁾. A legislação em matéria de «portas giratórias»⁽¹¹⁹⁾ agravou as penas aplicáveis e alargou as regras também às empresas que contratam as pessoas em questão⁽¹²⁰⁾.

Justiça

A eficiência do sistema judicial melhorou, mas subsistem desafios, em especial nos tribunais administrativos e fiscais. Nos processos cíveis e comerciais, a duração média em primeira instância aumentou (267 dias em 2023, em comparação com 238 dias em 2022), e a taxa de resolução caiu para 96 % em 2023 (em comparação com 103 % em 2022). Nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, embora se tenham registado melhorias no número de processos pendentes, e o tempo de resolução tenha vindo a diminuir desde 2020, continua a ser comparativamente elevado, com 597 dias. Nos tribunais de segunda instância, o tempo de resolução aumentou ainda mais, sendo necessários 1 200 dias para resolver um processo em 2023 (em comparação com 1 064 em 2022), estando entre os mais longos da UE, e a taxa de resolução diminuiu para 71 % (em comparação com 78 % em 2022). Estão a ser envidados esforços para reduzir a duração dos processos, nomeadamente no contexto do PRR. Embora a qualidade global do sistema judicial seja boa, existem sérias preocupações quanto aos recursos, em especial no que diz respeito aos funcionários

⁽¹¹²⁾Eurobarómetro Flash n.º 543 sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2024).

⁽¹¹³⁾*Ibidem*.

⁽¹¹⁴⁾Ver o capítulo específico de 2024 relativo a Portugal do relatório sobre o Estado de direito, p. 18-19.

⁽¹¹⁵⁾*Ibidem*, p. 12-13.

⁽¹¹⁶⁾Eurobarómetro Flash n.º 543 sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2024).

⁽¹¹⁷⁾Ver o capítulo específico de 2024 relativo a Portugal do relatório sobre o Estado de direito, p. 23.

⁽¹¹⁸⁾*Ibid.*, p. 22-23.

⁽¹¹⁹⁾Lei n.º 25/2024, de 20 de fevereiro, que altera a Lei n.º 52/2019 (Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos).

⁽¹²⁰⁾Ver o capítulo específico de 2024 relativo a Portugal do relatório sobre o Estado de direito, p. 19-20, com outras referências.

judiciais. Em fevereiro de 2024, estavam por preencher mais de 1 100 lugares nos tribunais comuns de primeira instância e 59 lugares nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância⁽¹²¹⁾. Considera-se que a escassez de recursos humanos afeta a eficiência e a qualidade do sistema judicial. O nível de digitalização está avançado, com uma utilização generalizada das tecnologias digitais pelos tribunais e pelo Ministério Público. No entanto, o acesso em linha às decisões judiciais continua a ser limitado, especialmente para as decisões em primeira instância. No que diz respeito à independência judicial, não foram comunicadas deficiências sistémicas⁽¹²²⁾

⁽¹²¹⁾Situação em 27 de fevereiro de 2024. Ministério da Justiça, mapa de pessoal.

⁽¹²²⁾Para uma análise mais pormenorizada do desempenho do sistema judicial em Portugal, ver o próximo Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2025 e o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

Portugal enfrenta desafios significativos no que diz respeito à transição ecológica da indústria e à atenuação das alterações climáticas. A sua capacidade de fabrico modesta em tecnologias eólicas, solares e de eletrolisadores apresenta potencial, especialmente no setor das baterias, devido aos grandes depósitos de lítio. No entanto, a política industrial estratégica e os investimentos em I&D ficam aquém da média da UE. A indústria automóvel é forte, mas os esforços de ecologização necessitam de mais investimento em infraestruturas. A dependência de Portugal de matérias-primas críticas importadas coloca desafios em matéria de sustentabilidade, impulsionando iniciativas de economia circular. As tendências das emissões da indústria transformadora sublinham a necessidade de esforços adicionais de descarbonização da indústria. O presente anexo analisa os domínios que carecem de atenção urgente na transição ecológica da indústria e na atenuação das alterações climáticas em Portugal, examinando diferentes dimensões.

Autonomia estratégica e tecnologia para a transição ecológica

A capacidade de fabrico de Portugal em todas as tecnologias neutras em carbono continua a ser modesta, mas apresenta um potencial de desenvolvimento significativo no setor das baterias e do hidrogénio. Em 2023, a capacidade de fabrico portuguesa ascendeu a 2,4 - 5,55 GW para torres de turbinas eólicas e a 3,5 - 3,75 GW para pás de turbinas eólicas; entre 450 e 500 MW/ano (8-9 % da capacidade da UE) para eletrolisadores; e entre 50 e 100 MW/ano (percentagem negligenciável da capacidade total da UE) para a energia solar fotovoltaica⁽¹²³⁾.

Portugal tem os maiores depósitos de lítio na Europa, o que pode reduzir as dependências em relação a matérias-primas críticas para os fabricantes europeus de baterias. Em maio

de 2024, o Governo concedeu uma autorização à empresa britânica Savannah Resources, prevendo-se que a exploração tenha início no próximo ano. Juntamente com o anúncio da CALB sobre a construção de uma fábrica de baterias de iões de lítio em Sines (com uma capacidade de produção prevista de 15 GW/h), tal poderá permitir uma maior expansão do fabrico de baterias em Portugal.

Portugal participa em três PIIEC no domínio do hidrogénio: Hy2Tech, Hy2Use, Hy2Infra. Entre 2021 e 2023, recebeu também 62 milhões de EUR para projetos no domínio do hidrogénio do Fundo de Inovação da UE.

A falta de orientação estratégica na política industrial e de um quadro regulamentar específico relativo à indústria neutra em carbono significa que há poucos sinais e pouca escala para apoiar o fabrico de tecnologias neutras em carbono. Em termos de apoio ao investimento, os regimes pertinentes envolvem dois quadros de subvenções aprovados pela Comissão Europeia, em 2024, ao abrigo do Quadro Temporário de Crise e Transição (1 350 mil milhões) para apoiar o investimento na produção de determinadas tecnologias neutras em carbono, nomeadamente, baterias, painéis solares, turbinas eólicas, bombas de calor, eletrolisadores e equipamentos para captura, utilização e armazenamento de carbono. São necessários investimentos adicionais e esforços para aumentar a capacidade de inovação e a coordenação para competir na inovação neutra em carbono.

O setor automóvel e da mobilidade de Portugal é uma das cadeias de valor industriais mais importantes da economia portuguesa e um dos seus principais exportadores (11 % do total das exportações). Portugal acolhe mais de 220 empresas fornecedoras da indústria automóvel e quatro grandes fabricantes de automóveis (fabricantes de equipamento de origem europeus). A indústria automóvel emprega 5,6 % da mão de obra portuguesa, o que se traduz em 7,7 veículos produzidos por cada trabalhador diretamente envolvido na produção automóvel (média da UE: 5,4). No total, Portugal produz mais de 300 000 veículos por ano (2,14 % da produção total de veículos da UE), com um volume de negócios total de 5,2 mil milhões de EUR. A maior parte (mais de

⁽¹²³⁾Comissão Europeia: Direção-Geral da Energia, [The net-zero manufacturing industry landscape across the Member States](#) (não traduzido para português), 2025.



96 %) é exportada para outros Estados-Membros da UE (Alemanha, França, Itália e Espanha), para o Reino Unido e para os EUA. A produção de componentes automóveis, com um volume de negócios de 9,1 mil milhões de EUR, representa a maior parte do valor acrescentado da indústria automóvel em Portugal e exporta principalmente para os principais Estados-Membros fabricantes de veículos [Espanha (27 %), Alemanha (22 %), França (12 %)], para os EUA (6 %) e para o Reino Unido (5 %).

Os esforços portugueses com vista à ecologização e eletrificação da frota de veículos exigem um maior investimento em infraestruturas verdes. Em 2023, 61,9 % dos novos registos em Portugal eram veículos a gasolina (incluindo híbridos), o que o coloca em 19.º lugar na UE, e demonstra que o país realizou alguns progressos na ecologização e eletrificação da frota de veículos. No entanto, continua a haver uma grande necessidade de investimentos em infraestruturas verdes, especialmente em termos de infraestruturas de carregamento.

A força do setor automóvel português assenta numa estreita cooperação entre instituições de ensino superior e centros de formação, instituições de I&D, empresas privadas e associações industriais, sob a coordenação do Governo português, que considera a indústria um setor prioritário.

Matérias-primas críticas

A indústria transformadora portuguesa depende fortemente das importações de matérias-primas críticas (MPC) necessárias para as transições ecológica e digital. As principais matérias-primas críticas incluem o cobre (da Turquia, da Noruega e do Brasil), o fósforo (da Argélia e de Marrocos), o alumínio (principalmente da Turquia) e a rocha fosfática (de Marrocos). Tal implica desafios significativos em matéria de sustentabilidade e resiliência, como os riscos das cadeias de abastecimento, a degradação ambiental e preocupações sociais. Com 29,6 % dos materiais utilizados na indústria transformadora a provir de importações em 2023 (média da UE: 22 %), Portugal é particularmente vulnerável a perturbações nas cadeias de abastecimento.

Portugal está a aplicar políticas para reforçar as cadeias de abastecimento e a adoção de soluções circulares para matérias-primas críticas. O projeto eMaPriCE foi desenvolvido em 2021/2022 com o objetivo de identificar oportunidades de implementação de estratégias de economia circular, a fim de evitar que as matérias-primas críticas (MPC) se transformem em resíduos. Analisa também opções de substituição dessas MPC por matérias-primas não críticas.

O próximo Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC) do país inclui medidas para promover a utilização de materiais reciclados em detrimento da extração de matérias-primas. Uma das principais ações propostas consiste em estudar potenciais políticas e incentivos financeiros que possam promover a circularidade e reduzir a dependência de matérias-primas críticas. A execução do PAEC é apoiada pelo Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030, que visa reintegrar materiais na economia, abrangendo domínios como a alimentação, a construção, os plásticos, os têxteis e as MPC. Além disso, o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2030) também define estratégias para evitar que as MPC se transformem em resíduos e explora formas de as substituir por materiais não críticos. A taxa de reciclagem dos resíduos eletrónicos, uma fonte essencial de matérias-primas críticas, foi de 57 % em 2023, muito abaixo da média da UE de 81 %. A taxa de reutilização e reciclagem dos veículos em fim de vida corresponde exatamente à média da UE (89 % em 2022). Tal aponta para a necessidade de evitar a perda de matérias-primas críticas, nomeadamente à medida que a indústria automóvel transita para veículos elétricos a bateria.

Portugal produz várias matérias-primas críticas necessárias para o desenvolvimento da indústria neutra em carbono, nomeadamente o lítio (a única fonte de minérios de lítio da UE em 2021), o tungsténio, o cobre e o feldspato. A produtividade dos recursos de matérias-primas de Portugal é significativamente inferior à média da UE (1 454 EUR/kg contra 2 454 EUR/kg). As MPC são essenciais para a produção de produtos de alta tecnologia, incluindo veículos elétricos, turbinas eólicas e equipamentos eletrónicos. A produção destes materiais assume a forma de concentrados de minério, o que constitui uma das razões para a produtividade dos recursos

das matérias-primas em Portugal ser inferior à média da UE. Dado o potencial mineral do país, há margem para melhorar a produtividade. Em 2023, Portugal orçamentou 16,5 milhões de USD para a exploração de matérias-primas (em comparação com 18,8 milhões de USD em 2022). As principais são o lítio (7,9 milhões de USD), o cobre (4,3 milhões de USD) e o zinco (4 milhões de USD). A dependência estratégica do país em relação às matérias-primas é inferior à média da UE (0,20 contra 0,23).

A utilização circular de materiais ajudaria a reduzir a dependência de Portugal das importações. A utilização de materiais reciclados manteve-se extremamente baixa (2,8 %) em comparação com a média da UE (11,8 %) na última década.

Atenuação das alterações climáticas

A indústria transformadora portuguesa é relativamente intensiva em termos de emissões de gases com efeito de estufa. Tal como na UE em geral, cerca de um quinto do total das emissões de gases com efeito de estufa de Portugal provém da indústria transformadora⁽¹²⁴⁾. A indústria emite 400 g CO₂eq de gases com efeito de estufa por euro de valor acrescentado bruto (VAB), cerca de 50 % mais do que a média da UE. Entre 2017 e 2022, a intensidade das emissões da indústria transformadora em Portugal aumentou 13 %, em comparação com uma queda de 20 % na UE em geral. Situando-se em 46 % e 54 %, respetivamente, as percentagens de emissões relacionadas ou não relacionadas com a energia na indústria transformadora portuguesa (estando as últimas relacionadas com os processos industriais e a utilização de produtos)

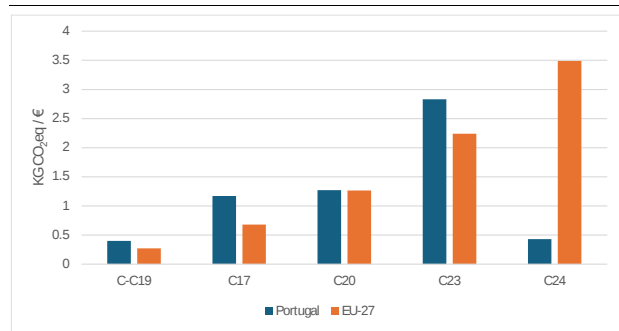
continuam a ser globalmente comparáveis às percentagens na UE em geral, de 43 % e 57 %.

Nos últimos anos, não se registaram melhorias na intensidade da produção da indústria transformadora portuguesa, tanto no que diz respeito às emissões relacionadas com a energia como com os processos e a utilização de produtos. Entre 2017 e 2022, a intensidade das emissões de gases com efeito de estufa relacionadas com a energia da indústria transformadora portuguesa manteve-se globalmente constante, em 185 g CO₂eq por euro de VAB, cerca de 40 % acima da média da UE em 2022⁽¹²⁵⁾. No que respeita aos processos industriais e à utilização de produtos, a intensidade das emissões provenientes destas fontes da indústria transformadora portuguesa aumentou 6 %, para 160 g CO₂eq/EUR (60 % acima da média da UE), tendo diminuído 23 % na UE em geral. Entretanto, a quota de energias renováveis e eletricidade no consumo de energia final da indústria transformadora aumentou ligeiramente, em 3 pontos percentuais, para 57 %. A este respeito, Portugal ocupa a sexta posição mais elevada na UE. A intensidade energética da indústria transformadora também aumentou 21 % neste período, atingindo 1,8 GWh por euro de valor acrescentado bruto, face a 1,5 GWh em 2017, cerca de dois terços acima da média da UE de 1,1 GWh em 2022.

⁽¹²⁴⁾Em 2023. A indústria transformadora inclui todas as divisões da secção «C» da nomenclatura estatística das atividades económicas NACE Rev. 2. No resto da presente secção, salvo indicação em contrário, os dados relativos à indústria transformadora referem-se às divisões da secção C da NACE, excluindo a divisão C19 (fabricação de coque e de produtos petrolíferos refinados), e ao ano de 2022. A fonte de todos os dados da presente secção é o Eurostat; os dados que seguem o modelo comum de relatório (CRF, do inglês *Common Reporting Framework*) da CQNUAC são provenientes da Agência Europeia do Ambiente (AEA), republicados pelo Eurostat.

⁽¹²⁵⁾Para a intensidade das emissões de GEE de VAB relacionadas, respetivamente, com a utilização de energia e os processos industriais e a utilização de produtos, as emissões de GEE provêm de dados de inventário, em consonância com o modelo comum de relatório (CRF) da CQNUAC, nomeadamente no que se refere aos setores de origem CRF1.A.2 – queima de combustíveis nas indústrias transformadoras e de construção e CRF2 – processos industriais e utilização de produtos. Os dados CRF1.A.2 correspondem, em geral, aos setores C e E da NACE, excluindo a divisão C-19. Os dados de VAB (no denominador para ambas as intensidades) estão alinhados com esta cobertura setorial. Por conseguinte, não são totalmente coerentes com os dados referidos noutra parte da presente secção.

Gráfico A7.1: Intensidade das emissões de GEE dos setores da indústria transformadora com utilização intensiva de energia, 2022



Fonte: Eurostat

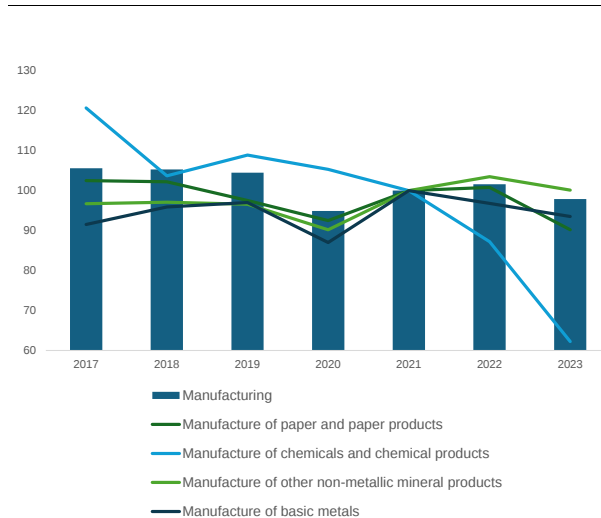
Com exceção do setor dos produtos do papel, a intensidade das emissões de gases com efeito de estufa dos setores com utilização intensiva de energia em Portugal é comparativamente baixa. As indústrias com utilização intensiva de energia⁽¹²⁶⁾ representam 16 % do valor acrescentado bruto total da indústria transformadora de Portugal (2022). Entre estas indústrias, em 2022, a fabricação de papel e produtos do papel registou uma intensidade de emissões comparativamente elevada, de 1,2 kg CO₂eq/EUR de VAB. Este valor foi superior à média ponderada da UE de 0,7 kg. Apesar dos preços de eletricidade comparativamente baixos que se têm verificado em Portugal ultimamente⁽¹²⁷⁾, a produção das indústrias com maior intensidade de emissões de gases com efeito de estufa diminuiu desde 2021, em especial no que diz respeito à fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais (mais de metade) e de papel e produtos do papel (15 %)⁽¹²⁸⁾.

⁽¹²⁶⁾Nomeadamente, a fabricação de papel e produtos do papel (divisão C17 da NACE), de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais (C20), de «outros» produtos minerais não metálicos (C23; esta divisão inclui atividades de fabricação relacionadas com uma única substância de origem mineral, como vidro, produtos cerâmicos, telhas, cimento e gesso) e as indústrias metalúrgicas de base (C24). Até à data, estas indústrias têm uma utilização intensiva de energia, ou seja, consomem muita energia tanto no local como/ou sob a forma de eletricidade adquirida, e são intensivas em emissões de gases com efeito de estufa, em várias combinações.

⁽¹²⁷⁾Para uma análise pormenorizada dos preços da energia, ver o anexo 8 sobre a transição energética a preços acessíveis.

⁽¹²⁸⁾A exceção ibérica, aplicada em 2022, foi um mecanismo temporário que permitia a Espanha e Portugal limitar os preços do gás natural utilizados para a produção de eletricidade, reduzindo assim os custos da eletricidade para os consumidores e dando simultaneamente resposta às

Gráfico A7.2: Produção da indústria transformadora: total e setores selecionados, índice (2021 = 100), 2017-2023



Fonte: Eurostat

Portugal começou a apoiar a transição ecológica da indústria transformadora. Para fazer face a estes desafios, implementou várias políticas, incluindo a implantação de energias renováveis e a promoção do hidrogénio renovável e do biogás, tal como descrito no Plano Nacional Energia e Clima (PNEC) do país. Tal inclui uma estratégia nacional (revista) para o hidrogénio, um plano de ação para o biometano, um sistema de garantias de origem para a injeção de gases renováveis na rede e um leilão competitivo para a aquisição centralizada de gases renováveis.

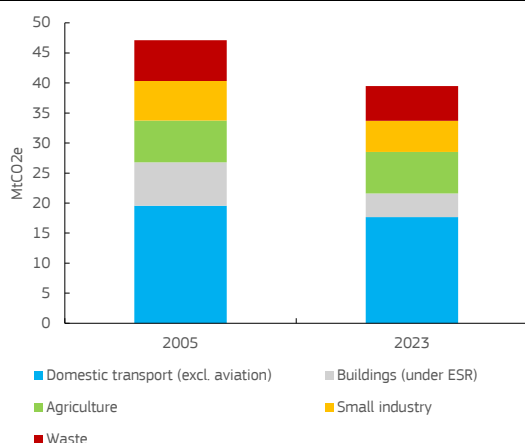
Prevê-se que Portugal atinja a sua meta em matéria de partilha de esforços para 2030 com as políticas de atenuação das alterações climáticas atualmente em vigor⁽¹²⁹⁾. Em 2023, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos seus setores de partilha de esforços deverão ter sido 18,6 % inferiores ao nível de 2005 (ver gráfico A7.3). Prevê-se também que, até 2030, as políticas atuais reduzam essas emissões em 31,8 % em relação aos níveis de 2005. Prevê-se que as políticas adicionais

perturbações do mercado da energia causadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia.

⁽¹²⁹⁾A meta nacional de redução das emissões de gases com efeito de estufa está fixada no Regulamento (UE) 2023/857 (Regulamento Partilha de Esforços). Aplica-se conjuntamente aos edifícios (aquecimento e arrefecimento), aos transportes rodoviários, à agricultura, aos resíduos, e à pequena indústria (conhecidos como os setores de partilha de esforços).

consideradas no PNEC atualizado final de Portugal venham a implicar reduções adicionais de 7,5 pontos percentuais⁽¹³⁰⁾. Por conseguinte, espera-se que o país ultrapasse a sua meta de partilha de esforços, ou seja, uma redução de 28,7 %, em 10,7 pontos percentuais.

Gráfico A7.3: **Emissões de gases com efeito de estufa nos setores de partilha de esforços, 2005 e 2023**



Fonte: Agência Europeia do Ambiente

Indústria sustentável

Apesar dos progressos realizados, Portugal tem de envidar mais esforços para melhorar a gestão dos resíduos e desenvolver o potencial da economia circular. Em 2017, o país adotou o Plano de Ação para a Economia Circular, estando em preparação um novo plano. Em 2020, foi aprovada nova legislação nacional em matéria de gestão de resíduos. O novo Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2030), o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2030) e o Plano Estratégico para os Resíduos Não Urbanos (PERNU 2030) foram adotados em 2023. Os novos planos regionais de gestão de resíduos para a Madeira e os Açores foram adotados, respetivamente, em 2021 e 2023. No entanto, de modo geral, os progressos

⁽¹³⁰⁾As emissões provenientes dos setores de partilha de esforços para 2023 baseiam-se em dados aproximados dos inventários. Os dados finais serão determinados em 2027, após uma análise exaustiva. Projeções sobre o impacto das políticas atuais («com as medidas existentes», CME) e das políticas adicionais («com medidas adicionais», CMA), de acordo com a versão final do Plano Nacional Energia e Clima atualizado de Portugal.

neste domínio têm sido limitados, embora a situação varie de região para região.

Portugal está muito abaixo da média da UE nos indicadores relativos à economia circular e à gestão de resíduos. A sua taxa de utilização circular de materiais em 2023 foi de 2,8 %, muito abaixo da média da UE de 11,8 %. A produtividade dos recursos é também inferior à média da UE, com 1,6 EUR por kg de material consumido (média da UE: 2,7 EUR por kg). Portugal não cumpriu a meta da UE de reciclar 50 % dos resíduos urbanos até 2020 (a sua taxa foi de 27 %) e corre um elevado risco de não cumprir as novas metas da UE em matéria de resíduos para 2025⁽¹³¹⁾. Por conseguinte, o país tem de executar estes novos planos, bem como adotar as medidas pendentes, incluindo iniciativas adicionais e novos investimentos.

O investimento atual para se tornar uma economia mais circular tem sido insuficiente. Estima-se que Portugal necessite de um investimento adicional total de 2,5 mil milhões de EUR por ano para a transição para a economia circular, incluindo a gestão de resíduos⁽¹³²⁾.

Portugal tem vindo a realizar progressos consideráveis na redução da poluição atmosférica, que está agora dissociada do crescimento do PIB. No entanto, o panorama é heterogéneo. Embora as emissões de vários poluentes atmosféricos tenham diminuído nas últimas décadas, a qualidade do ar em Portugal continua a ser motivo de preocupação em algumas partes do seu território, sobretudo no que diz respeito ao NO₂.

A indústria portuguesa ainda liberta grandes quantidades de poluentes da água. Cerca de 800 instalações industriais são obrigadas a dispor de uma licença com base na Diretiva Emissões Industriais. Portugal tem a 11.ª maior quantidade de emissões de metais pesados para a água e ocupa o 6.º lugar no que respeita à intensidade das emissões (abaixo da intensidade média da UE de 0,864 kg/mil milhões de EUR de VAB). Os

⁽¹³¹⁾Comissão Europeia, [Relatório de alerta precoce sobre resíduos de 2023](#).

⁽¹³²⁾Comissão Europeia, DG Ambiente, *Programa de avaliação das necessidades e lacunas em matéria de investimento ambiental*, atualização de 2025. Expressos em preços de 2022.

principais contribuintes para as emissões para a água em Portugal são a indústria da pasta de papel, do papel e da madeira no que respeita aos metais pesados, ao azoto, ao carbono orgânico total e ao fósforo total, e a gestão de resíduos no que respeita aos metais pesados.

O impacto da poluição atmosférica na saúde humana continua a ser significativo. As últimas estimativas anuais disponíveis para Portugal (para 2022) da Agência Europeia do Ambiente atribuem 3 600 mortes por ano [ou 35 400 anos potenciais de vida perdidos (APVP)] às partículas finas (PM_{2.5}); 710 mortes por ano (ou 6 900 APVP) ao dióxido de azoto (NO₂) e 1 400 mortes por ano (ou 13 900 APVP) ao ozono⁽¹³³⁾. A execução adequada do Plano Nacional Energia e Clima (PNEC), com o investimento incluído para a energia sustentável e os transportes, proporcionaria, em grande medida, o investimento necessário para o ar limpo e o ruído. Os custos de todos os poluentes estão estimados em 4,7 mil milhões de EUR⁽¹³⁴⁾.

⁽¹³³⁾AEA, 2024, *Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status*, 2024.

⁽¹³⁴⁾Últimas estimativas anuais disponíveis da Agência Europeia do Ambiente.

Quadro A7.1: Principais indicadores da indústria limpa e da atenuação das alterações climáticas: Portugal

Strategic autonomy and technology for the green transition					Portugal				EU-27	
Net zero industry										
Operational manufacturing capacity 2023	50-100 (m)			- Electrolyzer, MW			450-500			
- Solar PV (c: cell, w: wafer, m: module), MW	3500-3750 (b), 2400-5550 (t)			- battery, MWh			-			
- Wind (b: blade, t: turbine, n: nacelle), MW										
Automotive industry transformation	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021
Motorisation rate (passenger cars per 1000 inhabitants), %	490	511	525	535	541	549	558	↗	539	561
New zero-emission vehicles, electricity motor, %	0.85	1.95	3.08	5.44	9.24	11.64	18.21	↗	1.03	8.96
Critical raw materials	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021
Material import dependency, %		31.4	30.7	30.4	27.8	31.3	29.6	↘	24.2	22.6
Climate mitigation					Portugal				Trend	EU-27
Industry decarbonisation	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2017	2022
GHG emissions intensity of manufacturing production, kg/€	0.35	0.35	0.37	0.48	0.44	0.4		↗	0.34	0.27
Share of energy-related emissions in industrial GHG emissions	45.3	45.5	44.1	44.5	44.5	43.9	46.4	↘	44.8	42.5
Energy-related GHG emissions intensity of manufacturing and construction, kg/€	181.8	180.4	190.7	233.9	214.3	185.4	-	↗	158.4	132.9
Share of electricity and renewables in final energy consumption in manufacturing, %	53.9	53.9	54.6	55.1	54.4	57.0	58.2	↗	43.3	44.2
Energy intensity of manufacturing, GWh/€	1.48	1.51	1.59	2.01	1.89	1.80	1.76	↗	1.29	1.09
Share of energy-intensive industries in manufacturing production						16.0				7.3
GHG emissions intensity of production in sector [...], kg/€										
- paper and paper products (NACE C-17)	1.64	1.60	1.77	1.66	1.42	1.17	-	-	0.73	0.68
- chemicals and chemical products (NACE C20)	1.51	1.35	1.69	1.44	1.52	1.27	-	-	1.25	1.26
- other non-metallic mineral products (NACE C23)	3.61	3.23	3.12	3.27	2.88	2.83	-	-	2.53	2.24
- basic metals (NACE C24)	0.48	0.50	0.57	0.56	0.49	0.43	-	-	2.79	3.49
Reduction of effort sharing emissions		2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2023
GHG emission reductions relative to base year, %					-17.9	-18.2	-18.6			
- domestic road transport		-14.4	-11.8	-25.5	-20.4	-14.9	-9.7	↗	1.4	5.2
- buildings		-36.6	-36.5	-36.5	-38.2	-40.6	-45.5	↘	21.4	32.9
	2005				2021	2022	2023	Target	WEM	WAM
Effort sharing: GHG emissions, Mt; target, gap, %	48.6				39.9	39.8	39.6	-28.7	3.13	10.664
Sustainable industry					Portugal				Trend	EU-27
Circular economy transition		2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021
Material footprint, tonnes per person		17.0	17.2	15.4	18.2	16.0	16.5	↗	14.7	15.0
Circular material use rate, %		2.2	2.3	2.5	2.7	3.3	2.8	↗	11.6	11.1
Resource productivity, €/kg		1.2	1.3	1.3	1.2	1.5	1.6	↘	2.1	2.3
Zero pollution industry										
Years of life lost due to PM2.5, per 100,000 inhabitants		256	249	242	204	503	-	↗	702	571
Air pollution damage cost intensity, per thousand € of GVA					29.9					27.5
Water pollution intensity, kq weighted by human factors per bn € GVA						1.4				0.9

Fonte: Indústria neutra em carbono: Comissão Europeia: [The net-zero manufacturing industry landscape across Member States: final report](#), 2025. Transformação da indústria automóvel: Eurostat. Matérias-primas críticas: Eurostat.

Atenuação das alterações climáticas: ver notas de rodapé na secção «atenuação das alterações climáticas»; redução das

emissões provenientes dos setores de partilha de esforços: [visualizador de dados da AEA sobre gases com efeito de estufa](#);

Comissão Europeia, [Relatório Intercalar sobre a Ação Climática da UE em 2024](#). Indústria sustentável: anos de vida perdidos

devido às PM2,5: Eurostat e AEA, [Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status](#), 2024. Danos

causados pela poluição atmosférica: EEA, [EU large industry air pollution damage costs intensity](#), 2024. Emissões abrangidas: As,

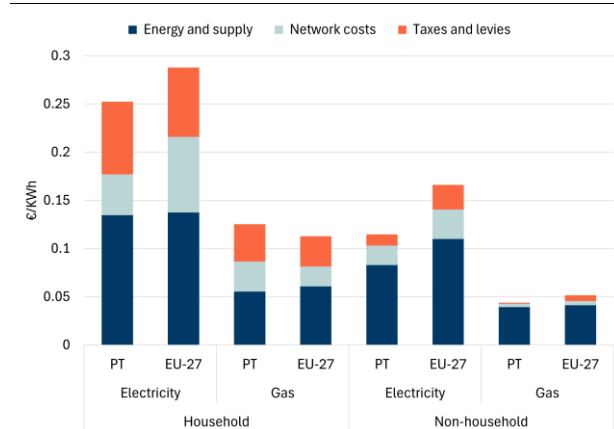
benzeno, Cd, Cr, Hg, NH3, Ni, COVNM, NOX, Pb, dioxinas, PM10, PAH, SOX. Intensidade da poluição da água: AEA, [EU large industry water pollution intensity](#), 2024. Descargas para a água de cádmio, chumbo, mercúrio e níquel. Outros indicadores: Eurostat.

O presente anexo descreve os progressos realizados e os atuais desafios que se colocam ao reforço da competitividade e da acessibilidade dos preços da energia, promovendo simultaneamente a transição para a neutralidade carbónica. Examina as medidas e metas propostas nas atualizações finais dos planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC) para 2030.

Embora Portugal tenha registado progressos na quota de energias renováveis na sua matriz elétrica e no aumento da sua capacidade de interligação, existem desafios consideráveis a enfrentar, especialmente no que diz respeito à insuficiência de recursos na administração pública, à eficiência energética e às soluções de flexibilidade.

Preços e custos da energia

Quadro A8.1: Componentes dos preços de retalho da energia para consumidores domésticos e não domésticos, 2024



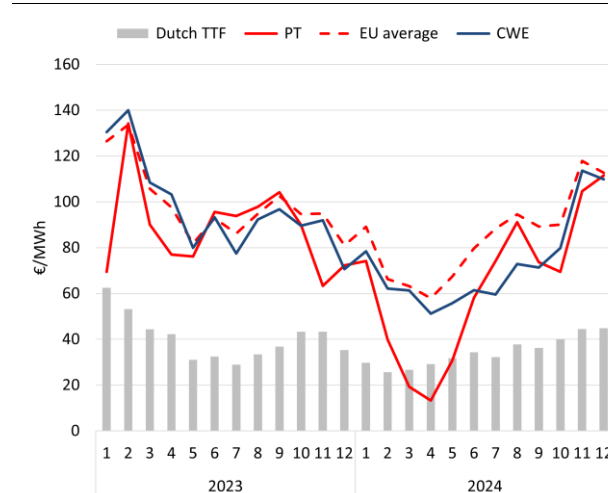
- i) Para os consumidores domésticos, o escalão de consumo é DC para a eletricidade e D2 para o gás. Os impostos e taxas são apresentados incluindo o IVA.
- ii) Para os consumidores não domésticos, o escalão de consumo é ID para a eletricidade e I4 para o gás. Os impostos e taxas são apresentados excluindo o IVA e os encargos recuperáveis, uma vez que estes são normalmente recuperados pelas empresas.

Fonte: Eurostat.

Em 2024, os preços de retalho da eletricidade em Portugal aumentaram tanto para os consumidores domésticos (+16 %) como para os consumidores não domésticos (+15 %), mas mantiveram-se abaixo da média da UE. Em particular, os preços da

eletricidade para os consumidores não domésticos foram os terceiros mais baixos da UE. Em contraste, os preços de retalho do gás diminuíram em ambas as categorias de consumidores, embora os preços do gás para os consumidores domésticos se tenham mantido ligeiramente acima da média da UE. As componentes dos preços de retalho da energia (energia e fornecimento, custos de rede e impostos e taxas) seguiram, de um modo geral, as tendências da UE, sendo os custos da rede de eletricidade mais baixos e os impostos mais elevados do que a média da UE (com exceção dos consumidores não domésticos), enquanto os preços do gás para uso doméstico enfrentaram custos de rede e impostos mais baixos para os consumidores não domésticos.

Gráfico A8.1: Média mensal dos preços por grosso da eletricidade para o dia seguinte e preços de referência do gás natural na Europa (TTF neerlandês)



- i) O Title Transfer Facility (TTF) é um ponto de negociação virtual para o gás natural nos Países Baixos. Serve como principal referência para os preços do gás natural na Europa.
- ii) A CWE (Europa Central e Ocidental) indica os preços médios no mercado da Europa Central e Ocidental (Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos e Áustria).

Fonte: S&P Platts e REORT-E

Graças a uma grande percentagem de energias renováveis (87,7 %) na sua matriz elétrica, os preços por grosso da eletricidade em Portugal situaram-se, em média, em 63,3 EUR/MWh em 2024⁽¹³⁵⁾, o quinto preço

⁽¹³⁵⁾ Fraunhofer (dados da REORT-E)

por grosso da eletricidade mais baixo da UE (média da UE: 84,7 EUR/MWh). A Península Ibérica (PT&ES) registou uma flutuação dos preços mais acentuada do que a média da UE. Os preços em Portugal desceram para 13,2 EUR/MWh em abril, devido à forte produção de energias renováveis (+55 % entre fevereiro e maio de 2024, em comparação com o mesmo período de 2023). Os preços recuperaram no segundo semestre, num contexto de aumento dos custos do gás natural e de flexibilidade limitada das fontes não fósseis. Em novembro, os preços aumentaram ainda mais na Península Ibérica devido à Dunkelflaute na região da Europa Central e Ocidental (CWE), que teve um impacto negativo nos preços para o dia seguinte na CWE e nos mercados vizinhos⁽¹³⁶⁾.

Flexibilidade e redes elétricas

Fazendo parte da região de cálculo da capacidade (CCR) do Sudoeste da Europa⁽¹³⁷⁾, Portugal está a aumentar a capacidade de comércio transfronteiriço com Espanha. Os Estados-Membros devem assegurar que, pelo menos, 70 % da capacidade técnica transfronteiriça esteja disponível para negociação. A tendência geral deste CCR é uma ligeira melhoria no cumprimento deste requisito. Portugal apresenta a taxa de capacidade de interligação mais elevada na região sudoeste e, em maio de 2024, Portugal e Espanha implementaram uma nova interligação entre Beariz, Fontefría e Ponte de Lima.

A expansão da capacidade de interligação transfronteiriça de Portugal, juntamente com o reforço da sua rede nacional, permitirá ao país integrar de forma mais eficaz a produção de energias renováveis e aumentar a flexibilidade da rede e a capacidade de exportação. Em julho de 2024, Portugal e Espanha iniciaram a construção de uma nova interligação entre Beariz, Fontefría e Ponte de Lima. A nova interligação está incluída na primeira

lista de PIC (projetos de interesse comum) e de PIM (projetos de interesse mútuo) e deverá entrar em funcionamento no final de 2025, após alguns atrasos iniciais. Além disso, a linha interna entre Pedralva e Sobrado, que fazia parte da quinta lista de PIC e cuja conclusão estava prevista para 2029, apoiará a necessária expansão da rede. Tal permitirá uma melhor integração das energias renováveis, permitindo assim uma distribuição mais eficaz da eletricidade proveniente da energia solar em todo o território. Com base na versão final do PNEC atualizado, Portugal deverá alcançar a meta de 15 % de interligação elétrica em 2030. Em 2025, o nível geral de interligação de Portugal aumentou de 11,47 % para 14,01 %⁽¹³⁸⁾.

Os esforços para desenvolver infraestruturas de hidrogénio apoiarão o desenvolvimento de um mercado nacional e europeu do hidrogénio e permitirão que Portugal contribua como exportador para o corredor de hidrogénio renovável desde a Península Ibérica até à Alemanha. Este corredor emblemático, concebido para exportar cerca de 2 Mt de hidrogénio da Península Ibérica para outros Estados-Membros, em especial a Alemanha, é possibilitado por dois projetos portugueses incluídos na primeira lista de PIC e de PIM, que deverão entrar em funcionamento em 2029 e 2030: a interligação H2 entre Portugal e Espanha, com uma capacidade de 0,75 milhões de toneladas (Mt) por ano (projeto H2 Med/CelZa); e a infraestrutura interna para o hidrogénio (projeto português «hydrogen backbone»). De acordo com a versão final do PNEC atualizado, Portugal tenciona também implantar vários vales de hidrogénio em todo o seu território e permitir o armazenamento de hidrogénio nas duas cavidades adicionais a acrescentar à instalação de armazenamento dos EUA do Carriço, que deverá estar operacional em 2027-2028. Esta iniciativa contribuirá ainda mais para o desenvolvimento da cadeia de valor do hidrogénio em Portugal e na UE.

Os procedimentos de licenciamento das infraestruturas de rede continuam a ser essenciais para assegurar um equilíbrio correto entre a oferta e a procura. Em Portugal, o procedimento de licenciamento das infraestruturas energéticas demora, em média, 36 meses e é regido por legislação ambiental e

⁽¹³⁶⁾ Dados anuais relativos à eletricidade, Ember (dados relativos ao consumo e à produção ao longo do número)

⁽¹³⁷⁾ O CCR do Sudoeste da Europa abrange Portugal, Espanha e França. Um CCR consiste num grupo de países que calculam os fluxos transfronteiriços de eletricidade em conjunto.

⁽¹³⁸⁾ Perspetivas da REORT-E para o inverno de 2024-2025

setorial específica. Esta duração, embora comparável à de outros Estados-Membros, é relativamente longa, pelo que há margem para uma aceleração. As partes interessadas identificaram como principais causas dos atrasos a falta de pessoal suficiente nas autoridades responsáveis pela emissão de licenças e a oposição por parte das comunidades locais e dos municípios nos casos em que os benefícios locais são menos evidentes. Além disso, os procedimentos de avaliação ambiental também são propensos a atrasos, muitas vezes devido a pedidos inesperados de documentação e informação adicionais. A rede enfrenta ainda condicionalismos com a capacidade reservada não utilizada e a falta de transparência sobre a capacidade disponível da rede de distribuição também dificulta o planeamento de novos projetos pelos promotores.

Prevê-se que a capacidade operacional de armazenamento de eletricidade em Portugal, comunicada na versão final do PNEC atualizado, seja de cerca de 3,9 GW para a bombagem hidroelétrica e de 2,0 GW para o armazenamento em baterias até 2030. Portugal está atualmente a construir vários projetos de armazenamento, como a reconversão de um grupo gerador no Alto Lindoso para um funcionamento reversível. Portugal já tomou medidas para promover a instalação de armazenamento de eletricidade, incluindo a adoção do Decreto-Lei n.º 15/2022, que regula o licenciamento de centrais de armazenamento autónomas. Estão a ser realizados procedimentos de concurso para o armazenamento em baterias e outras medidas, como incentivos ao armazenamento a montante do contador e estratégias de carregamento inteligente, que deverão continuar até 2026.

O quadro regulamentar português coloca obstáculos ao desenvolvimento de recursos flexíveis. Permite que a resposta do lado da procura e o armazenamento vendam e comprem eletricidade nos mercados para o dia seguinte e intradiários. No entanto, a resposta do lado da procura e o armazenamento não estão autorizados a participar em serviços auxiliares e não são elegíveis para prestar serviços de gestão de congestionamentos aos operadores das redes

de transporte (apenas os consumidores industriais e comerciais foram testados em 2022). Os agregadores, incluindo os que operam de forma independente, estão excluídos da participação nesses mercados e serviços.

A implantação em grande escala de contadores inteligentes em Portugal (86 % em 2023) é uma das condições que confere aos consumidores poderes para tomar medidas. Portugal também registou uma taxa de mudança de eletricidade fornecida ou contratada superior à média da UE entre fornecedores e tarifas entre 2022 e 2023. Contudo, a maioria dos agregados familiares tem contratos a termo e a preço fixo, o que tem impacto na flexibilidade. O mercado retalhista doméstico está regulamentado e envolve ofertas baseadas no mercado. Apesar dos requisitos regulamentares, os consumidores domésticos em Portugal não tinham acesso a contratos a preços dinâmicos em 2023. Portugal tem também um nível relativamente baixo de prossumidores, que desceu para menos de 5 %. As comunidades de energias renováveis (REC), que permitem ações coletivas e orientadas para os cidadãos no domínio da energia, podem dar um contributo fundamental para a transição energética de Portugal. Não obstante, Portugal limita as REC ao setor da eletricidade e impõe a produção de eletricidade apenas para autoconsumo, impedindo assim as REC de oferecerem serviços energéticos comerciais. Além disso, verifica-se uma falta de capacitação dos cidadãos nas comunidades de energia, uma vez que o seu controlo é frequentemente gerido por empresas privadas.

Em 2023, a eletricidade representou 25,9 % do consumo final de energia de Portugal, acima da média da UE de 22,9 %, tendo esta percentagem registado um ligeiro aumento na última década⁽¹³⁹⁾. No que diz respeito aos agregados familiares, a eletricidade representa 41,5 % do consumo final de energia, enquanto na indústria representa 33,2 % (ver também o anexo 7). No setor dos transportes, esta percentagem continua a ser negligenciável (0,8 %). São necessários mais progressos na eletrificação

⁽¹³⁹⁾ CAGR (taxa de crescimento anual composta) de -0,1 % entre 2013 e 2023 e percentagem mínima/máxima de 25,2 % e 26,2 %, respetivamente.

em todos os setores para descarbonizar a economia de forma eficaz em termos de custos e trazer aos consumidores os benefícios da produção de energias renováveis a preços acessíveis. Entre 2022 e 2023, as vendas de bombas de calor em Portugal registaram um aumento de 9 730 unidades, embora Portugal continue muito abaixo da média da UE a este respeito.

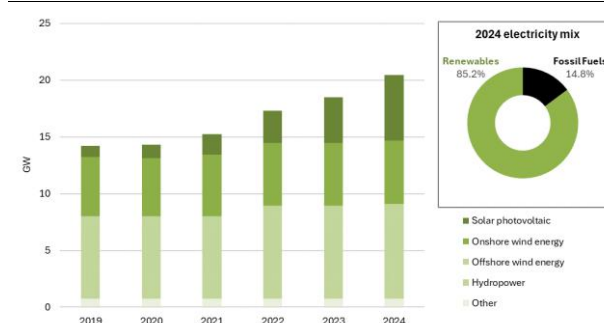
Energias renováveis e contratos a longo prazo

Portugal realizou progressos na promoção das energias renováveis e no aumento da quota dessa energia no consumo final de energia até 2030. Em especial, Portugal concentrou-se na eletrificação do consumo, no aumento da capacidade instalada e na produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, estando a tomar medidas para assegurar a penetração dos veículos elétricos, nomeadamente através da revisão do quadro regulamentar e da criação de outras soluções de mobilidade mais sustentáveis. Em 2024, as fontes de energia renováveis (FER) representaram 87,7 % da matriz elétrica. (em comparação com a quota global de FER da UE de 47 %), tendo aumentado de 75 %⁽¹⁴⁰⁾. A capacidade instalada de energias renováveis aumentou 10,6 % em 2024, atingindo 20 476 MW. No que diz respeito à aceleração constante da implantação da energia solar, a capacidade total instalada em 2024 foi de 5 808 MW (+1 768 MW, um aumento de 43 % em relação a 2023), enquanto a capacidade eólica instalada estagnou (+45 MW, um aumento de 0,8 %), atingindo 5 583 MW em 2024⁽¹⁴¹⁾. Além disso, em 2023, 35,1 % do consumo final bruto de energia provinha de fontes renováveis, face a 34,7 % em 2022. No início de janeiro de 2025, Portugal anunciou igualmente um plano de instalação de 2 GW de capacidade eólica marítima até 2030, tendo já sido identificados quatro locais para o efeito.

⁽¹⁴⁰⁾Dados anuais sobre eletricidade, Ember.

⁽¹⁴¹⁾Estatísticas sobre a capacidade renovável 2025, IRENA

Gráfico A8.2: Capacidade instalada de energias renováveis em Portugal (à esquerda) e matriz de produção de eletricidade (à direita)



«Outros» inclui biocombustíveis sólidos, resíduos urbanos renováveis, biogás e energia geotérmica

Fonte: IRENA, Ember

Portugal começou a tomar medidas no sentido de desenvolver um quadro regulamentar para as energias renováveis e de simplificar os seus procedimentos, com especial destaque para as avaliações de impacto ambiental (AIA), mas subsistem desafios. O país está a trabalhar na frente da digitalização, com vista a que todas as etapas do processo de licenciamento sejam realizadas em linha, como a criação da avaliação de impacto ambiental. Acelerar o processo de transposição e dotar as entidades pertinentes de recursos humanos e competências suficientes melhorará ainda mais a situação. O quadro jurídico atual é bastante complexo, o que leva a diferentes interpretações por parte dos diferentes organismos nacionais com responsabilidades neste domínio.

Portugal ainda não dispõe de um quadro jurídico e regulamentar para promover e facilitar a utilização de contratos de aquisição de energia (CAE), em conformidade com o Regulamento (UE) 2024/1747⁽¹⁴²⁾. Entretanto, foram assinados CAE no valor de 0,42 GW.

⁽¹⁴²⁾European PPA Market Outlook 2024, Pexapark

Eficiência energética

Verificou-se um abrandamento dos ganhos em matéria de eficiência energética em Portugal, apesar do potencial inexplorado. Em 2023, o consumo de energia primária (CEP) diminuiu 0,3 %, passando para 20,71 Mtep. O consumo final de energia (CFE) aumentou 2,9 %, passando para 17,20 Mtep. Em comparação com 2022, o CFE diminuiu 4,2 % no setor industrial. No setor residencial, dos transportes e dos serviços, o CFE aumentou 1,7 %, 8,3 % e 1,4 %, respetivamente. Nos termos da Diretiva Eficiência Energética reformulada [Diretiva (UE) 2023/1791], Portugal deve tentar alcançar um CEP de 16,71 Mtep e um CFE de 14,37 Mtep até 2030.

Portugal pretende reduzir o consumo de energia do setor residencial em 11 % até 2030, mas os progressos realizados entre 2018 e 2022 foram insuficientes. Embora se tenha registado uma melhoria em 2023, o ritmo atual continua a ser insuficiente para cumprir o objetivo. Para regressar ao bom caminho, seria benéfico que Portugal intensificasse significativamente os seus esforços de reduzir o consumo de energia dos edifícios.

Portugal não notificou a Comissão da sua avaliação exaustiva do aquecimento e arrefecimento que identifica o potencial para a aplicação da cogeração de elevada eficiência e do aquecimento e arrefecimento urbanos eficientes, em conformidade com o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva Eficiência Energética. Não está prevista uma data de conclusão para este processo.

A descarbonização do setor do aquecimento está a avançar. Verificou-se um aumento acentuado das vendas de bombas de calor, sinalizando progressos. O rácio entre os preços do gás e da eletricidade diminuiu substancialmente (quase 50 % entre 2021 e 2023), o que, em combinação com as medidas de assistência financeira disponíveis, facilita ainda mais a transição para a descarbonização. No entanto, podem ser necessários progressos e ações adicionais para cumprir os objetivos de descarbonização. Tal poderá incluir medidas de apoio à cadeia de abastecimento (por exemplo, reforço das capacidades dos instaladores),

medidas de apoio à renovação (por exemplo, subsídios ou regimes financeiros) ou medidas específicas para setores que registem atrasos.

Portugal continua a depender principalmente de regimes de financiamento baseados em subvenções para a eficiência energética e a utilização de instrumentos financeiros continua a ser limitada. Não foram criados novos regimes para o financiamento da eficiência energética em 2024, mas vários regimes anteriormente aplicados continuam em vigor. Por exemplo, o Fundo Ambiental gere um conjunto de programas destinados a aumentar a eficiência energética dos edifícios, visando edifícios residenciais, de serviços e da administração central. No âmbito dos esforços em curso para promover a eficiência energética, Portugal estabeleceu, em 2024, o quadro jurídico necessário para a criação de balcões únicos, conhecidos como «Espaços Cidadão Energia», que prestarão serviços de eficiência energética ao público. Prevê-se que este quadro entre em vigor em 2025.

Portugal autorizou montantes substanciais para a renovação energética, incluindo mais de 2,4 mil milhões de EUR provenientes do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Não obstante, o atual nível de absorção continua a ser baixo e uma avaliação mais rápida das candidaturas pelo Fundo Ambiental asseguraria uma taxa de absorção mais rápida. Seria importante tomar medidas corretivas para avaliar de forma eficiente e eficaz as candidaturas e desembolsar os fundos para os objetivos acordados.

Segurança do aprovisionamento e diversificação

Portugal reforçou a segurança do seu aprovisionamento de gás, limitou a sua dependência das importações de energia e aumentou a quota de energias renováveis na sua matriz energética. Portugal registou progressos significativos na redução da sua dependência da energia russa, mas são ainda necessários mais esforços, uma vez que continua a importar energia russa em certa medida. Em particular, no setor do gás, Portugal alcançou uma redução substancial das importações em

comparação com o período anterior ao início da invasão da Ucrânia pela Rússia. Mais concretamente, as importações portuguesas de gás natural liquefeito russo diminuíram de 0,740 mil milhões de m³ em 2021 para 0,233 mil milhões de m³ em 2024. Este declínio resulta da intensificação dos esforços de Portugal para diversificar o seu aprovisionamento energético, com destaque para a prioridade das importações de GNL proveniente de fontes alternativas, como os Estados Unidos e a Nigéria.

Em 28 de abril de 2025, Portugal e Espanha enfrentaram uma falha de energia sem precedentes, que também afetou partes de França. De acordo com a legislação da UE, a REORT-E conduzirá uma investigação independente sobre as causas do apagão. A Comissão Europeia informará todos os Estados-Membros da evolução da investigação através do Grupo de Coordenação da Eletricidade.

Subsídios aos combustíveis fósseis

Em 2023, os subsídios aos combustíveis fósseis prejudiciais para o ambiente⁽¹⁴³⁾ sem uma eliminação progressiva prevista antes de 2030 representaram 0,70 %⁽¹⁴⁴⁾ do PIB de Portugal⁽¹⁴⁵⁾, acima da média ponderada da UE de 0,49 %. As medidas fiscais representaram 94 % deste volume, enquanto as subvenções diretas e o apoio ao rendimento/preços representaram, respetivamente, 4 % e 0,3 %. Os

⁽¹⁴³⁾Subsídios diretos aos combustíveis fósseis que incentivam a manutenção ou o aumento da disponibilidade de combustíveis fósseis e/ou a utilização de combustíveis fósseis.

⁽¹⁴⁴⁾O numerador baseia-se nos volumes divulgados pelas autoridades portuguesas através do PNEC 2025. Para todos os Estados-Membros, inclui as despesas públicas de I&D relativas aos combustíveis fósseis, tal como comunicadas pela AIE [*Energy Technology RD&D Budgets* (Orçamentos para I&D em tecnologias energéticas)] e exclui, por razões de coerência metodológica, a isenção do imposto especial de consumo sobre o querosene consumido no tráfego aéreo intra-UE27.

⁽¹⁴⁵⁾Produto Interno Bruto em 2023 a preços de mercado, Eurostat.

subsídios aos combustíveis fósseis sem uma eliminação progressiva prevista antes de 2030 e que não abordam especificamente, de forma direcionada, a pobreza energética nem verdadeiras preocupações em matéria de segurança energética incluíram reduções do imposto sobre os combustíveis sobre a gasolina sem chumbo e o gasóleo rodoviário («Famílias Primeiro»), bem como isenções fiscais para o gás natural utilizado em determinados processos industriais e o gasóleo utilizado pelas empresas de transporte de mercadorias e para máquinas agrícolas. Além disso, a taxa efetiva de carbono⁽¹⁴⁶⁾ de Portugal de 2023 foi, em média, de 80,3 EUR por tonelada de CO₂ abaixo da média ponderada da UE de 84,806 EUR.

⁽¹⁴⁶⁾A taxa efetiva de carbono é a soma dos impostos sobre o carbono, dos preços das licenças de emissão e dos impostos especiais sobre o consumo de combustíveis, que representam a taxa de carbono efetiva agregada paga sobre as emissões.

Quadro A8.2: Principais indicadores no domínio da energia

	Portugal				EU			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Household consumer - Electricity retail price (EUR/KWh)	0,2129	0,2210	0,2180	0,2524	0,2314	0,2649	0,2877	0,2879
Energy & supply [%]	34,1%	59,4%	92,0%	53,4%	36,6%	54,3%	55,6%	47,8%
Network costs	19,8%	24,7%	24,6%	16,8%	26,7%	25,3%	24,8%	27,2%
Taxes and levies including VAT	46,1%	15,9%	-16,6%	29,8%	36,7%	20,3%	19,6%	25,0%
VAT	16,9%	16,5%	15,7%	15,5%	14,5%	13,4%	13,8%	14,6%
Household consumer - Gas retail price	0,0766	0,0981	0,1395	0,1254	0,0684	0,0948	0,1121	0,1128
Energy & supply	36,0%	45,6%	54,0%	44,2%	43,7%	61,0%	64,5%	53,9%
Network costs	35,9%	28,0%	20,5%	25,0%	22,5%	17,3%	17,1%	18,3%
Taxes and levies including VAT	28,1%	26,4%	25,5%	30,9%	33,8%	21,7%	18,4%	27,8%
VAT	17,9%	18,1%	18,2%	18,0%	15,5%	11,6%	10,2%	13,6%
Non-household consumer - Electricity retail price	0,1089	0,1341	0,1000	0,1148	0,1242	0,1895	0,1971	0,1661
Energy & supply	45,4%	80,1%	88,8%	59,1%	43,0%	66,5%	63,0%	55,8%
Network costs	16,2%	18,2%	20,2%	14,5%	15,8%	10,7%	11,9%	15,5%
Taxes and levies excluding VAT	25,2%	-19,8%	-33,3%	10,1%	30,4%	9,9%	11,2%	15,4%
Non-household consumer - Gas retail price	0,0268	0,0786	0,0553	0,0438	0,0328	0,0722	0,0672	0,0517
Energy & supply	72,3%	78,2%	80,4%	73,2%	66,2%	77,3%	77,3%	68,7%
Network costs	7,0%	2,3%	2,8%	6,7%	7,7%	3,8%	5,3%	7,1%
Taxes and levies excluding VAT	2,6%	1,0%	-2,5%	2,1%	12,5%	6,1%	7,3%	11,6%
Wholesale electricity price (EUR/MWh)	111,5	168,0	88,6	63,5	111,0	233,2	99,1	84,7
Dutch TTF (EUR/MWh)	n/a	n/a	n/a	n/a	46,9	123,1	40,5	34,4

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gross Electricity Production (GWh)	59.432	59.636	53.154	53.078	50.980	48.808	49.043	-
Combustible Fuels	38.344	32.155	27.687	25.214	21.894	23.011	15.662	-
Nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-
Hydro	7.632	13.628	10.243	13.633	13.455	8.839	14.868	-
Wind	12.248	12.617	13.667	12.299	13.216	13.244	13.145	-
Solar	992	1.006	1.342	1.716	2.237	3.519	5.160	-
Geothermal	217	230	215	217	179	195	208	-
Other Sources	0	-	-	-	-	-	-	-
Gross Electricity Production [%]								
Combustible Fuels	64,5%	53,9%	52,1%	47,5%	42,9%	47,1%	31,9%	-
Nuclear	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-
Hydro	12,8%	22,9%	19,3%	25,7%	26,4%	18,1%	30,3%	-
Wind	20,6%	21,2%	25,7%	23,2%	25,9%	27,1%	26,8%	-
Solar	1,7%	1,7%	2,5%	3,2%	4,4%	7,2%	10,5%	-
Geothermal	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	-
Other Sources	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-
Net Imports of Electricity (GWh)	-2.684	-2.657	3.399	1.456	4.753	9.253	10.233	-
As a % of electricity available for final consumption	-5,6%	-5,4%	7,0%	3,1%	9,9%	18,7%	20,4%	-
Electricity Interconnection [%]	8,7%	8,3%	9,2%	8,0%	13,7%	10,9%	13,2%	11,5%
Share of renewable energy consumption - by sector [%]								
Electricity	54,2%	52,2%	53,8%	58,0%	58,4%	61,0%	63,0%	-
Heating and cooling	41,0%	40,9%	41,7%	41,5%	42,7%	45,5%	47,1%	-
Transport	7,9%	9,0%	9,1%	9,7%	8,6%	8,7%	11,2%	-
Overall	30,6%	30,2%	30,6%	34,0%	34,0%	34,7%	35,2%	-

	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Import Dependency [%]	65,3%	66,9%	71,3%	66,9%	57,5%	55,5%	62,5%	58,3%
of Solid fossil fuels	-6,5%	4,5%	107,4%	81,2%	35,8%	37,2%	45,9%	40,8%
of Oil and petroleum products	97,6%	97,9%	98,7%	99,3%	96,8%	91,7%	97,8%	94,5%
of Natural Gas	99,3%	100,0%	104,0%	97,5%	83,6%	83,6%	97,6%	90,0%
Dependency from Russian Fossil Fuels [%]								
of Natural Gas	11,3%	13,6%	5,1%	8,5%	41,0%	40,9%	20,7%	9,3%
of Crude Oil	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,7%	25,2%	18,4%	3,0%
of Hard Coal	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	49,1%	47,4%	21,5%	1,0%

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gas Consumption (in bcm)	6,3	5,7	6,1	6,0	5,8	5,6	4,4
Gas Consumption year-on-year change [%]	24,4%	-8,8%	5,8%	-1,4%	-3,7%	-3,5%	-20,4%
Gas Imports - by type (in bcm)	6,3	5,8	6,1	5,9	5,7	5,8	4,3
Gas imports - pipeline	2,6	2,0	0,5	0,5	0,1	0,1	-
Gas imports - LNG	3,7	3,8	5,6	5,5	5,6	5,7	4,3
Gas Imports - by main source supplier [%]							
Nigeria	33,9%	40,6%	53,5%	52,6%	51,3%	50,3%	44,1%
United States	8,5%	8,4%	21,4%	18,8%	32,9%	34,5%	42,5%
Russia	0,0%	0,0%	1,6%	11,3%	13,6%	5,1%	8,5%
Trinidad and Tobago	0,0%	0,0%	2,0%	1,4%	0,0%	6,6%	5,0%

Fonte: Eurostat, REORT-E, S&P Platts

Portugal deve tomar novas medidas em matéria de adaptação às alterações climáticas e de preparação para as mesmas, aumentar a resiliência hídrica e reduzir o impacto da sua economia na natureza. A antecipação e a adaptação aos efeitos adversos das alterações climáticas, como inundações, erosão costeira, secas, vagas de calor e incêndios florestais, continuam a ser um desafio fundamental para Portugal, que é um dos países da UE mais gravemente afetados. Devido às alterações climáticas, prevê-se que estes perigos naturais se tornem mais frequentes e extremos. Por conseguinte, são necessárias medidas e investimentos na prevenção e preparação para os riscos, na adaptação às alterações climáticas, na resiliência hídrica, em soluções baseadas na natureza e em práticas agrícolas sustentáveis, a fim de alcançar um crescimento sustentável.

Adaptação às alterações climáticas e preparação para as mesmas

Portugal é particularmente vulnerável às vagas de calor, às secas e aos incêndios florestais, que deverão intensificar-se devido às alterações climáticas. Nos últimos 20 anos, a disponibilidade de água doce diminuiu entre 20 % e 30 % na maioria das bacias hidrográficas⁽¹⁴⁷⁾. Prevê-se que a frequência de secas graves aumente significativamente em Portugal devido às alterações climáticas, sendo um exemplo recente a seca de 2022, que afetou mais de 43 % da superfície total de Portugal. Os principais desafios incluem a gestão da variabilidade da disponibilidade de água (tanto temporal como territorial), a manutenção do caudal ecológico durante as secas e a recuperação das massas de água. Entre 2006 e 2023, arderam, em média, mais de 93 000 ha por ano em Portugal, sendo um exemplo notável os incêndios de 2017, que afetaram mais de 500 000 ha e resultaram em mais de 100 vítimas mortais⁽¹⁴⁸⁾. Até ao final do século, o número de dias com risco

extremo de incêndio e a probabilidade de grandes incêndios deverão aumentar entre duas a três vezes. As vagas de calor também representam um problema socioeconómico significativo para Portugal, afetando os meios de subsistência das pessoas e agravando os riscos de seca e de incêndio florestal. As projeções climáticas mostram que o número e a duração das vagas de calor deverão aumentar significativamente, com até 13 eventos por ano até ao final do século, em comparação com os 2 a 4 eventos registados habitualmente⁽¹⁴⁹⁾.

Os riscos climáticos afetam diretamente a economia e a sociedade portuguesas. Entre 1980 e 2023, Portugal sofreu perdas económicas no valor de 16 mil milhões de EUR devido a fenómenos meteorológicos e climáticos extremos, com apenas 3 % das perdas seguradas. O que torna Portugal um dos Estados-Membros da UE com a cobertura de seguro mais baixa contra fenómenos extremos. Portugal também registou mais de 10 000 vítimas mortais devido a fenómenos extremos durante esse período⁽¹⁵⁰⁾. As estimativas a nível europeu sugerem que algumas partes de Portugal poderão registar um aumento de 40 vezes da mortalidade devido a vagas de calor, se não forem tomadas medidas de adaptação e atenuação⁽¹⁵¹⁾. Tal afetaria de forma desproporcionada as populações vulneráveis já em risco de pobreza energética e que não conseguem manter-se suficientemente frescas durante esses fenómenos.

Nos últimos anos, Portugal aplicou várias iniciativas políticas nacionais relacionadas com a adaptação e a preparação. Está em vigor uma estrutura de governação nacional para a adaptação, que foi consolidada na Lei de Bases do Clima de Portugal, aprovada em dezembro de 2021. Os principais documentos estratégicos a nível nacional incluem a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAA), aprovada em 2015, e o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas de 2019. Em

⁽¹⁴⁷⁾ Agência Portuguesa do Ambiente, 2023, *Avaliação das disponibilidades hídricas por massas de água e aplicação do índice de escassez WEI+*.

⁽¹⁴⁸⁾ Matos Soares, P. et al., 2024, *RNA «2100 – Sectoral Impacts Modelling – Forest Fires»*.

⁽¹⁴⁹⁾ Matos Soares, P. et al., 2024, *RNA 2100 – RNA 2100 – Climate Projections, Extremes, and Indices – Mainland Portugal*.

⁽¹⁵⁰⁾ AEA, 2024, *«Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe»*.

⁽¹⁵¹⁾ AEA, 2022, *«Climate change as a threat to health and well-being in Europe: focus on heat and infectious diseases»*, p.23



2024, Portugal finalizou igualmente um Roteiro Nacional para a Adaptação 2100, que servirá de base à revisão da ENAAC, prevista para 2025. Portugal tem também vindo a implementar ações de recuperação ecológica em rios em todo o país, sob a coordenação da Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Está atualmente a ser elaborado um plano nacional centrado em futuras intervenções (PRO~RIOS 2030).

Portugal utilizou vários fundos da UE para melhorar a sua preparação, incluindo o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), os fundos da política agrícola comum (PAC) e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

A adaptação às alterações climáticas é também abordada a nível infranacional. A Lei de Bases do Clima de Portugal reforçou as práticas de adaptação infranacionais, exigindo que todos os municípios e comunidades intermunicipais elaborem planos de ação climática com medidas de atenuação e adaptação. Um inquérito realizado em julho de 2023 no âmbito da preparação do Roteiro Nacional para a Adaptação 2100 identificou 70 documentos de adaptação às alterações climáticas a nível municipal, bem como 22 planos intermunicipais de adaptação às alterações climáticas em vigor⁽¹⁵²⁾. Além disso, o Roteiro Nacional para a Adaptação 2100 reviu a integração da adaptação às alterações climáticas nos planos diretores municipais existentes e forneceu orientações e boas práticas para a integração da adaptação às alterações climáticas.

Resiliência hídrica

A resiliência hídrica é uma questão de grande importância para Portugal. Não obstante os progressos alcançados nos últimos anos, subsistem desafios em matéria de gestão da água, especialmente nos domínios da governação da água, da reabilitação das massas de água e da eficiência hídrica. São necessários mais investimentos em infraestruturas, nomeadamente a recolha e o tratamento de águas residuais, a

redução de fugas nas redes e no abastecimento geral de água, a melhoria da monitorização (qualidade e quantidade), bem como soluções baseadas na natureza e a recuperação de rios. Portugal deve tirar partido do potencial de reutilização da água. Por este motivo, no âmbito do Semestre Europeu de 2024, Portugal recebeu a REP-3 sobre a gestão da água e a adaptação às alterações climáticas. A produtividade da água em Portugal, ou a eficiência com que um país utiliza os seus recursos hídricos, é consideravelmente inferior à de outros Estados-Membros, ascendendo a 34 EUR por m³ de água captada em 2022⁽¹⁵³⁾. Uma política de tarifação da água adequada e melhorada, que permita recuperar o custo de todos os serviços hídricos, poderia aproveitar o potencial de poupança de água. O Índice de Exploração Hídrica Plus (WEI+), uma medida da quantidade de água utilizada em comparação com o total de recursos de água doce renováveis disponíveis, mostra que, especialmente nos meses de verão, o consumo total de água do país excede os seus recursos de água doce renováveis. O valor mais elevado do WEI+ (39) foi atingido no terceiro trimestre de 2022 e o segundo valor mais elevado (36) no terceiro trimestre de 2019. A agricultura é o maior consumidor de água, com a captação de água no setor agrícola a representar 75 % do consumo total em 2022, exercendo uma pressão significativa sobre os recursos hídricos do país, em especial nas regiões já afetadas por uma grave escassez de água. Para uma análise mais pormenorizada da escassez de água a nível regional, ver o anexo 17.

Portugal está a tomar medidas para enfrentar estes desafios no setor da água.

Em fevereiro de 2024, Portugal adotou um novo plano estratégico nacional para o abastecimento de água e a gestão de águas residuais e pluviais, PENSAARP 2030. O Governo português apresentou, em março de 2025, uma estratégia nacional abrangente no domínio da água («Água que Une»), que visa melhorar a gestão sustentável dos recursos hídricos em todo o país, promovendo a governação integrada da água, a eficiência hídrica e a resiliência às alterações climáticas. O governo anunciou igualmente a revisão do Plano Nacional da Água, a fim de ter em conta a

⁽¹⁵²⁾ [Direção Geral do Território, 2023, «WP7B - Review of guidelines on climate change adaptation in spatial plans and programmes».](#)

⁽¹⁵³⁾ Medido como PIB em 2010, em volumes encadeados sobre o total de águas doces superficiais captadas em metros cúbicos. Para efeitos de comparação, França tem uma produtividade da água de 87 EUR por m³ de água captada.

atualização das prioridades estratégicas e os investimentos que identificou para reforçar a resiliência hídrica. Estão em curso outras medidas para ajudar a aumentar a resiliência hídrica do lado da oferta, como o Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência.

O atraso de Portugal na apresentação dos seus planos de gestão das bacias hidrográficas e dos riscos de inundações tem prejudicado a capacidade da Comissão para os avaliar e elaborar relatórios sobre os mesmos. Portugal não apresentou o terceiro plano de gestão de região hidrográfica (PGRH) nem o segundo plano de gestão de risco de inundações (PGRI) até março de 2022, tal como exigido pela Diretiva-Quadro da Água e pela Diretiva Inundações. Em resultado deste atraso, em abril de 2024, a Comissão não esteve em condições de avaliar os planos e incluir a sua avaliação no seu relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, publicado em fevereiro de 2025, para a maioria dos Estados-Membros.

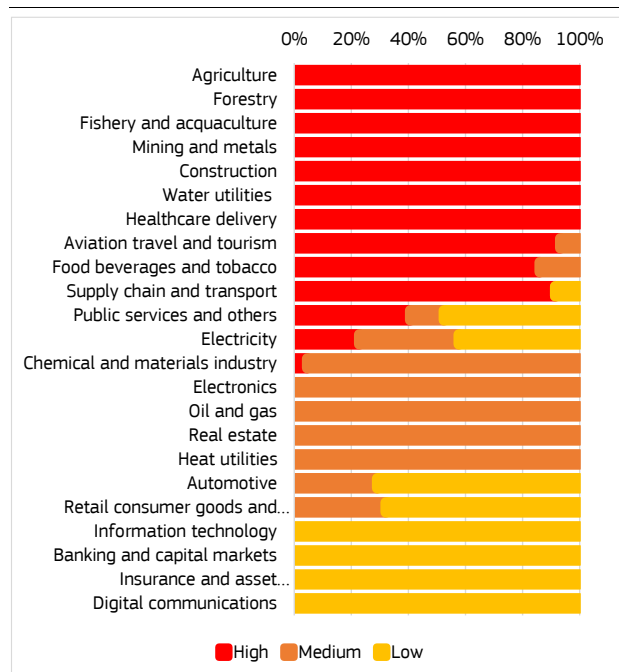
As necessidades de investimento na proteção e gestão da água, tal como ilustrado no gráfico A7.2, evidenciam um défice de financiamento significativo de 371 milhões de EUR por ano até 2027. Cerca de 44 % do défice pode ser atribuído a necessidades de financiamento não satisfeitas ao nível das infraestruturas de tratamento de águas residuais. O aumento do investimento será ainda mais importante, uma vez que a Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas foi revista e reforçada em 2024⁽¹⁵⁴⁾. O financiamento da UE, como o do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional no âmbito da política de coesão para 2021-2027 e, em certa medida, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, já contribui para satisfazer as necessidades de investimento de Portugal em matéria de proteção e gestão da água.

Biodiversidade e ecossistemas

Existe uma clara margem para melhorar a biodiversidade e a proteção e recuperação da natureza. Portugal possui uma biodiversidade rica. A rede Natura 2000 da UE abrange 21,2 % do território português (média da UE: 18,6 %). No entanto, algumas espécies e habitats, em especial no meio marinho, não estão suficientemente protegidos. Por conseguinte, Portugal deve alargar a sua rede Natura 2000 mediante designações adicionais, em especial para os sítios marinhos. Recentemente, foram registados progressos nos Açores. Além disso, Portugal tem de adotar planos de gestão para os sítios já designados, identificando os objetivos e medidas de conservação específicos para cada sítio e disponibilizando os recursos técnicos, humanos e financeiros necessários. Tendo em conta tanto a rede Natura 2000 como outras zonas protegidas designadas a nível nacional, Portugal protege legalmente 22,4 % das suas zonas terrestres (cobertura da UE27: 26,1 %) e 4,5 % das zonas marinhas (cobertura da UE27: 12,3 %). Este valor é inferior à meta da UE para 2030 de 30 % no âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE. Em termos gerais, o estado dos habitats naturais e das espécies abrangidos pela Diretiva Habitats melhorou em Portugal, embora muitos ainda se encontrem em condições deficientes ou desfavoráveis. De acordo com os últimos dados disponíveis, 24 % dos habitats (média da UE-28: 14,7 %) e 27 % (média da UE-28: 27 %) das espécies encontram-se em bom estado de conservação.

⁽¹⁵⁴⁾Diretiva (UE) 2024/3019, de 27 de novembro de 2024. O prazo para transposição é 31 de julho de 2027.

Gráfico A9.1: **Dependência direta (1) dos serviços ecossistémicos (2) do valor acrescentado bruto gerado pelo setor económico em 2022**



(1) Dependência baseada nas operações do próprio setor, excluindo as operações da cadeia de valor nos países e nas cadeias de valor internacionais. Uma dependência elevada indica uma exposição potencial elevada a choques relacionados com a natureza ou tendências de deterioração, o que significa que a perturbação de um serviço ecossistémico pode causar falhas na produção e graves perdas financeiras.

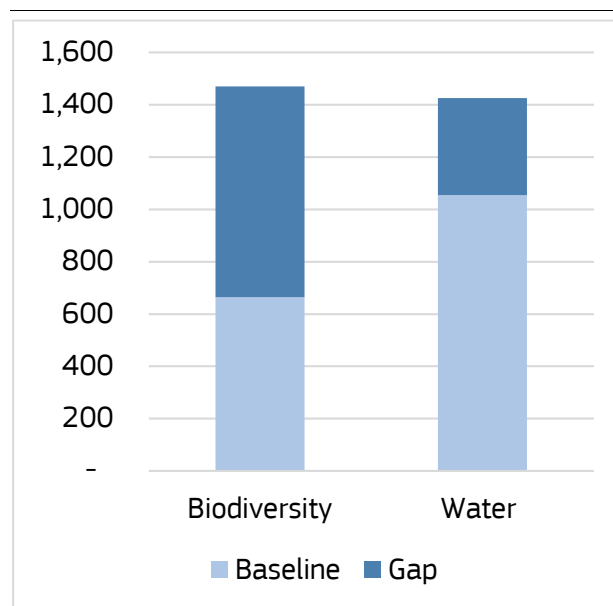
(2) os serviços ecossistémicos são as contribuições dos ecossistemas para os benefícios que são utilizados na atividade económica e noutras atividades humanas, incluindo serviços de aprovisionamento (por exemplo, fornecimento de biomassa ou abastecimento de água), serviços de regulação e manutenção (por exemplo, regulação da qualidade do solo ou polinização) e serviços culturais (por exemplo, atividades recreativas).

Fonte: [Hirschbuehl et al., 2025, «The EU economy's dependency on nature»](#).

A degradação da natureza cria riscos significativos para a economia e a competitividade de Portugal, uma vez que se trata de um Estado-Membro com uma elevada dependência dos serviços ecossistémicos. A dependência direta global de Portugal em relação aos serviços ecossistémicos é de 55 %, muito superior à média da UE de 44 %, o que demonstra que Portugal é particularmente vulnerável às consequências económicas da perda de biodiversidade. Vários setores, como a agricultura, as pescas, a construção e os serviços de abastecimento de água (ver gráfico A7.1), estão particularmente dependentes dos serviços ecossistémicos, com 100 % do valor acrescentado bruto destes setores diretamente dependente dos

serviços ecossistémicos. Em comparação com outros Estados-Membros, a cadeia de abastecimento e os transportes, bem como o setor da eletricidade, apresentam uma dependência particularmente elevada dos serviços ecossistémicos. Isto significa que a incapacidade de manter a capacidade dos ecossistemas para prestar serviços pode implicar custos significativos ou mesmo impedir a produção nestes setores. A proteção e a recuperação de ecossistemas essenciais assegurariam a preservação da competitividade a longo prazo destes setores económicos.

Gráfico A9.2: **Necessidades e lacunas de investimento em milhões de EUR, a preços constantes de 2022**



Fonte: Comissão Europeia, DG Ambiente, Programa de avaliação das necessidades e lacunas em matéria de investimento ambiental, atualização de 2025.

Portugal necessita de 1,47 mil milhões de EUR de investimento por ano para conservar e recuperar eficazmente o seu capital natural, atenuar os impactos das alterações climáticas e preservar a riqueza da biodiversidade do país (ver gráfico A7.2). O atual nível de financiamento da biodiversidade e da conservação dos ecossistemas em Portugal é de 665 milhões de EUR por ano, o que significa um défice de investimento de 805 milhões de EUR por ano. Este défice põe em risco o compromisso do país com os acordos mundiais em matéria de biodiversidade e compromete o seu desenvolvimento económico e social a longo prazo.

Agricultura e uso do solo sustentáveis

As remoções de carbono de Portugal estão em consonância com o nível de ambição necessário para cumprir a sua meta para 2030 em matéria de uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (LULUCF). As florestas de Portugal são responsáveis por uma grande parte das remoções líquidas de carbono e parecem ter recuperado parcialmente do declínio do sumidouro natural de carbono registado no período de 2009-2017, resultante de incêndios florestais graves, entre outros fenómenos. Para cumprir a sua meta em termos de LULUCF para 2030, são necessárias remoções adicionais de carbono de -1,0 milhões de toneladas de equivalente CO₂ (CO₂eq) ⁽¹⁵⁵⁾. As últimas projeções disponíveis mostram um excedente em relação à meta de -11,9 milhões de toneladas de equivalente CO₂ para 2030⁽¹⁵⁶⁾. Por conseguinte, Portugal está no bom caminho para cumprir a sua meta para 2030.

A agricultura portuguesa é uma fonte de emissões de gases com efeito de estufa com impacto no ar, na água e nos solos. Em 2022, a agricultura foi responsável por um total de 7 milhões de toneladas de equivalente CO₂. Este valor inclui 5 milhões de toneladas de CO₂eq provenientes da pecuária. No entanto, as emissões de GEE provenientes da agricultura e da pecuária em Portugal são inferiores à média da UE e têm vindo a diminuir desde 2018. A superfície agrícola utilizada (SAU) de Portugal aumentou ligeiramente (6 %), passando de 3,8 milhões de hectares em 2018 para 3,9 milhões de hectares em 2022. Não obstante, este aumento não se traduziu num aumento das perdas de nutrientes provenientes da agricultura, principalmente de fertilizantes minerais e estrume. Tal reflete-se no balanço de azoto do país, que tem vindo a diminuir desde 2018. Além disso, o índice de densidade de gado foi de 0,63 em 2020, abaixo da média da UE de 0,75, e as emissões de amoníaco registaram uma tendência decrescente entre 2018 e 2022. Durante o período de 2017-2022, foram detetados níveis de pesticidas superiores aos

limites máximos em 13 % das massas de águas de superfície, muito abaixo da média da UE de 29 %.

Portugal está em transição para um sistema alimentar sustentável através da aplicação de políticas destinadas a reduzir o impacto ambiental da agricultura, mas o desperdício alimentar continua a ser um desafio. Portugal pretende que, até 2030, 19 % da SAU seja dedicada à agricultura biológica. Para atenuar o impacto ambiental da agricultura, as autoridades portuguesas aplicaram medidas para promover a resiliência hídrica no âmbito do Plano Estratégico da PAC, nomeadamente dando prioridade a projetos de investimento que contribuam para reduzir o consumo de água. O plano apoia igualmente o aumento da quota da agricultura biológica, da produção integrada e da utilização de coberturas do solo e fertilizantes orgânicos, promove a rotação e a diversificação das culturas, contribui para reduzir as perdas de nutrientes e promove outras práticas agrícolas sustentáveis. Estas medidas são fundamentais para a competitividade a longo prazo do sistema agroalimentar português e da sua bioeconomia, que desempenham um papel económico significativo. A bioeconomia, que abrange a produção e a transformação de produtos biológicos, contribuiu com 13,2 milhões de EUR de valor acrescentado para o produto interno bruto do país em 2021. A agricultura representou 3,3 milhões de EUR, enquanto a indústria alimentar contribuiu com 2,5 milhões de EUR⁽²⁴⁾. No entanto, o desperdício alimentar continua a ser um desafio, com 185 kg desperdiçados por pessoa em 2022, em grande medida impulsionados pelas práticas domésticas, o que coloca o país na quarta posição entre os países com maior desperdício alimentar da UE.

⁽¹⁵⁵⁾Metas nacionais LULUCF dos Estados-Membros, em conformidade com o Regulamento (UE) 2023/839.

⁽¹⁵⁶⁾Relatório Intercalar sobre a Ação Climática em 2024 COM/2024/498.

Quadro A9.1: Indicadores-chave que acompanham os progressos em matéria de adaptação às alterações climáticas, resiliência e ambiente

Climate adaptation and preparedness:								EU-27	
	Portugal							2018	2021
Drought impact on ecosystems [area impacted by drought as % of total]	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021
	0.03	3.16	0.01	0.01	43.19	6.8		6.77	2.76
Forest-fire burnt area ⁽¹⁾ [ha, annual average 2006-2023]	93 731	93 731	93 731	93 731	93 731	93 731			
Economic losses from extreme events [EUR million at constant 2022 prices]	180	607	101	3	1 190	42		24 142	62 981
Insurance protection gap ⁽²⁾ [composite score between 0 and 4]	-	-	-	-	1.88	1.88			
Heat-related mortality ⁽³⁾ [number of deaths per 100 000 inhabitants in 2013-2022]	134	134	134	134	134				
Sub-national climate adaptation action [% of population covered by the EU Covenant of Mayors for Climate & Energy]	60	64	67	72	67	67		41	44

Water resilience:								EU-27	
	Portugal							2018	2021
Water Exploitation Index Plus, WEI+ ⁽⁴⁾ [total water consumption as % of renewable freshwater resources]	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021
	8.0	8.7	8.0	8.0	10.1	-		4.5	4.5
Water consumption [million m ³]	2 757	2 847	2 811	2 831	2 890	-			
Ecological/quantitative status of water bodies ⁽⁵⁾ [% of water bodies failing to achieve good status]									
Surface water bodies	-	-	-	-	-	-		-	59%
Groundwater bodies	-	-	-	-	-	-		-	93%

Biodiversity and ecosystems:								EU-27	
	Portugal							2018	2021
Conservation status of habitats ⁽⁶⁾ [% of habitats having a good conservation status]	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021
	23.7	-	-	-	-	-		14.7	-
Common farmland bird index 2000=100	93.2	95.0	94.2	99.3	-	-		72.2	74.4
Protected areas [% of protected land areas]	-	-	-	22	22	-		-	26

Sustainable agriculture and land use:								EU-27	
	Portugal							2018	2021
Bioeconomy's added value ⁽⁷⁾ [EUR million]	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2018	2021
	12 001	12 017	11 900	13 242				634 378	716 124
Landscape features [% of agricultural land covered with landscape features]	-	-	-	-	9	-			
Food waste [kg per capita]	-	-	176	181	185	-			
Area under organic farming [% of total UAA]	5.7	7.4	8.1	19.3	19.3			7.99	-
Nitrogen balance [kg of nitrogen per ha of UAA]	43.4	43.6	43.6	38.1	35.2	-			
Nitrates in groundwater ⁽⁸⁾ [mgNO ₃ /l]	18.3	18.0	21.5	22.6	-	-			
Net greenhouse gas removals from LULUCF ⁽⁹⁾ [Kt CO ₂ -eq]	- 3 497	- 4 499	- 4 707	- 6 021	- 5 925	-		- 256 077	- 240 984

(1) Os dados mostram a média do período 2006-2023 com base no EFFIS — Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais.

(2) Escala: 0 ausência de défice de proteção) – 4 (défice muito elevado) EIOPA, 2024, *Dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes*.

(3) Van Daalen, K. R. et al., 2024, *The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action*. *The Lancet Public Health*.

(4) Este indicador mede o consumo total de água em percentagem dos recursos de água doce renováveis disponíveis para um determinado território e período. Os valores superiores a 20 % são geralmente considerados um sinal de escassez de água, enquanto os valores iguais ou superiores a 40 % indicam situações de escassez grave de água.

(5) Comissão Europeia, 2024, Sétimo relatório de execução da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Diretiva-Quadro da Água (2000/60/CE) e da Diretiva Inundações (2007/60/CE) (Terceiros planos de gestão de região hidrográfica e segundos planos de gestão de risco de inundações).

(6) Para este indicador, a média da UE inclui o valor relativo ao Reino Unido na configuração anterior, UE-28.

(7) Comissão Europeia, 2023, *EU Bioeconomy Monitoring System dashboards*.

(8) Os nitratos podem persistir nas águas subterrâneas durante muito tempo e acumular-se em níveis elevados através de influxos de fontes antropogénicas (principalmente a agricultura). A norma da UE relativa à água potável estabelece um limite de 50 mg NO₃/L, a fim de evitar riscos para a saúde humana.

(9) As remoções líquidas são expressas em valores negativos e as emissões líquidas em valores positivos. Os dados comunicados provêm do inventário de gases com efeito de estufa de 2024. Valor de 2030 das remoções líquidas de gases com efeito de estufa em conformidade com o Regulamento (UE) 2023/839 – anexo II-A.

Fonte: Eurostat, AEA.

O mercado de trabalho português tem demonstrado resiliência e progressos nos últimos anos, com a maioria dos grupos da população a sentir os benefícios. O país continua a enfrentar desafios estruturais que têm um impacto negativo na sua competitividade e no seu crescimento económico, como a produtividade persistentemente baixa, o desemprego dos jovens relativamente elevado e a escassez de mão de obra e de competências. Apesar do afluxo substancial de trabalhadores nascidos no estrangeiro, o acentuado declínio demográfico, se não for invertido, terá um efeito adverso na situação socioeconómica e na coesão. A resolução das inadequações de competências e da escassez de mão de obra, juntamente com a qualidade do emprego, especialmente para os jovens, continuam a ser desafios importantes para alcançar um mercado de trabalho mais sólido e inclusivo.

O mercado de trabalho português revelou-se resiliente no rescaldo da pandemia, embora subsistam estrangulamentos. Tanto a taxa de emprego como a taxa de atividade mantiveram-se acima da média da UE, atingindo 78,5 % e 83,7 %, respetivamente, em 2024 (contra 75,8 % e 80,4 % na UE). Tal confirma uma década de crescimento da taxa de emprego, que tem vindo a aumentar de forma constante (exceto em 2020) e a exceder a média da UE desde 2017. Ao ritmo atual, Portugal está no bom caminho para cumprir o seu objetivo de 80 % para a taxa de emprego em 2030. No entanto, a taxa de desemprego manteve-se inalterada (6,5 % em 2024) e é superior à média da UE de 5,9 % desde 2023. Do mesmo modo, a taxa de desemprego de longa duração manteve-se acima da média da UE (2,4 % contra 1,9 % em 2024) e, embora tenha diminuído 0,1 p.p. em relação à taxa de 2023, a integração desta parte da população no mercado de trabalho continua a ser uma prioridade. Além disso, a disparidade no emprego das pessoas com deficiência aumentou 7,3 p.p. entre 2023 e 2024, situando-se em 21,3 %.

O desemprego de longa duração dos jovens (3,0 %) é superior ao da população em geral e superior à média da UE (2,1 %). As disparidades regionais no desemprego global não são muito acentuadas: em 2023, a taxa mais elevada foi de 7,2 % na Área Metropolitana de Lisboa. No entanto, o desemprego dos jovens

(15-24 anos) é muito mais elevado em determinadas regiões: Alentejo (22,4 %), Área Metropolitana de Lisboa (23,6 %) e regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Relativamente às regiões autónomas, existe uma escassez de recolha de dados secundários fiáveis, uma situação que seria benéfico resolver. Estas disparidades regionais devem-se, em parte, a fragilidades estruturais, especialmente no caso das ilhas, não só devido à sua localização remota, mas também devido à prevalência de empresas de menor dimensão, menos competitivas e menos inovadoras, que oferecem poucas oportunidades de emprego de qualidade para os jovens. Numa análise prospetiva, prevê-se que o crescimento do emprego registe uma nova desaceleração em 2025 e 2026, enquanto a taxa de desemprego deverá diminuir ligeiramente (6,3 % em 2025 e 6,2 % em 2026). Alguns setores, como a indústria transformadora e a construção, continuam a registar escassez de mão de obra e de competências, apesar da baixa taxa de ofertas de emprego, o que também aumenta a pressão salarial. ⁽¹⁵⁷⁾

Gráfico A10.1: Principais indicadores do mercado de trabalho



Fonte: Eurostat.

O desemprego dos jovens continua a ser um desafio estrutural de longa data para o mercado de trabalho português. A taxa de desemprego dos jovens em Portugal (15-24 anos) era de 21,6 % em 2024 (contra 14,9 % na UE) e é uma das mais elevadas da UE, uma situação persistente ao longo da última década. Mesmo com as melhorias no mercado de trabalho

⁽¹⁵⁷⁾ [Economic forecast for Portugal](#)

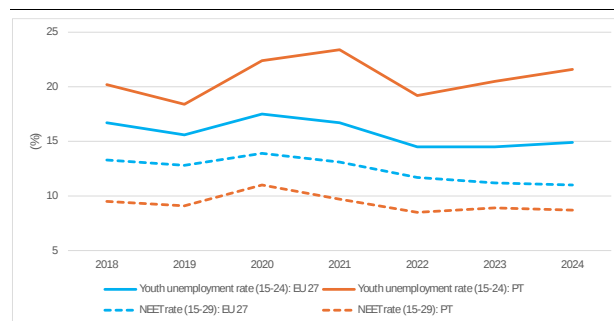


português na sequência da aplicação de políticas específicas, as perspetivas de emprego dos jovens continuam a ser modestas. A situação de precariedade do emprego dos jovens também afeta os seus percursos e resultados escolares, as suas perspetivas de carreira, a sua mobilidade e o seu acesso à habitação, a sua capacidade para alcançar a independência e, em última análise, a demografia global da população. Na faixa etária dos 15 aos 29 anos, o nível de desemprego é mais baixo (14,2 % contra 11,3 % na UE), mas o padrão é semelhante. Por conseguinte, é fundamental aproveitar o potencial dos jovens no mercado de trabalho. Em 2023, a percentagem da população ativa alargada⁽¹⁵⁸⁾, na faixa etária dos 15 aos 29 anos, era superior à da UE (22,9 % contra 20,9 %), ou seja, cerca de 213 000 pessoas, aproximadamente o dobro do número de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos (11,3 %). Os cálculos publicados pelos serviços públicos de emprego (SPE)⁽¹⁵⁹⁾ nacionais revelam que apenas 1 % dos jovens inscritos como desempregados não estavam disponíveis para procurar um primeiro ou um novo emprego. Isto demonstra que os jovens estão dispostos e prontos a encontrar trabalho.

Embora os jovens trabalhadores altamente qualificados sejam mais procurados, é benéfico ter em conta os menos qualificados, com vista a promover a mobilidade social e a progressão na carreira. De acordo com um relatório de 2024 do Observatório português do Emprego Jovem⁽¹⁶⁰⁾, de três grupos de jovens à procura de emprego — nomeadamente, jovens com níveis de escolaridade mais baixos, diplomados do ensino pós-secundário em domínios com menor empregabilidade e migrantes — aqueles com níveis de qualificação mais baixos enfrentaram os obstáculos mais significativos. Este grupo representava cerca de 36 % dos jovens desempregados inscritos, mas foi o que menos beneficiou das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT), que tendiam a visar jovens com qualificações mais elevadas e menos emprego. Os jovens nascidos fora do país estão também

sub-representados entre os beneficiários das PAMT, representando apenas 7,7 % do número total de participantes. O nível relativamente elevado de desemprego dos jovens em Portugal contrasta com a atual taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET), que em 2024 se situava nos 8,7 %, ou seja, 2,3 p.p. abaixo da média da UE (11,0 %). Os relatórios mais recentes sobre a participação dos jovens na Garantia para a Juventude revelam melhorias em vários domínios, como o número de pessoas que permanecem no programa após quatro meses e a aceitação de ofertas no prazo de quatro meses após a inscrição.

Gráfico A10.2: **Resultados dos jovens no mercado de trabalho**



Fonte: Eurostat.

O emprego dos jovens caracteriza-se pela precariedade e segmentação. Apesar de investimentos e reformas consideráveis, Portugal ainda não conseguiu melhorar a qualidade do emprego dos jovens nem proporcionar maior estabilidade e perspetivas de carreira. Em 2024, Portugal tinha uma das percentagens mais elevadas de jovens (15-29 anos) com contratos temporários na UE, em percentagem do total de trabalhadores (36,7 % contra 30,9 % na UE). Na sequência de alterações significativas ao Código do Trabalho, bem como de investimentos e reformas consideráveis, o país conseguiu reduzir a precariedade global do mercado de trabalho, tendo a percentagem de contratos temporários para as pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos diminuído para 13,5 % em 2023 (UE: 10,0 %), uma redução de 5,3 pontos percentuais em relação a 2018. No entanto, a situação dos jovens mantém-se inalterada, com a percentagem de contratos temporários entre os jovens a exceder sistematicamente a média da UE. As medidas descontinuadas, como o investimento no Compromisso para o Emprego Sustentável, financiado pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) (e outras iniciativas como a ATIVAR.PT e a AVANÇAR, ambas cofinanciadas pelo FSE e pelo

⁽¹⁵⁸⁾Número total de pessoas empregadas, desempregadas, à procura de emprego, mas não imediatamente disponíveis, e disponíveis para trabalhar, mas não à procura

⁽¹⁵⁹⁾[Anexo Jovens à procura de emprego inscritos no IEFP: Características, trajetórias e colocações](#)

⁽¹⁶⁰⁾[Jovens à procura de emprego inscritos no IEFP: Características, trajetórias e colocações](#)

FSE+), não conseguiram melhorar significativamente as perspectivas de emprego para os jovens.

O governo está a implementar um novo pacote de PAMT que visa um vasto leque de desempregados, incluindo trabalhadores pouco qualificados e altamente qualificados, jovens, pessoas com deficiência e migrantes.

Estas incluem programas como o INICIAR, o Estágios +Talento (estágios profissionais), o Emprego +Talento e o +Emprego. Existem também incentivos financeiros acrescidos à contratação permanente. O custo de vida em Portugal e, em especial, o acesso a habitação a preços acessíveis nas duas maiores áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (ver anexo 11) constitui um grande obstáculo para os jovens, mesmo para os que têm rendimentos médios ou acima da média. Os jovens vivem no seu domicílio parental até, em média, aos 28,9 anos (contra 26,2 na UE) em 2024. Tal conduz a um início de vida mais tardio, o que afeta a demografia de Portugal a médio e longo prazo.

Relatórios recentes de organizações representativas dos jovens também indicaram que as condições de trabalho são cada vez mais precárias e que os níveis salariais são insuficientes para garantir uma vida digna⁽¹⁶¹⁾.

De acordo com dados nacionais, 75 % dos jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos ganhavam menos de 1 000 EUR por mês e 25 % estavam abaixo do limiar de pobreza em 2023⁽¹⁶²⁾. Com o apoio do PRR, Portugal está a implementar reformas ambiciosas e a investir no seu sistema de ensino e formação profissionais (EFP) (ver anexo 12). Não obstante, os ganhos continuam a ser mínimos em termos de redução do emprego temporário e de aumento do emprego permanente entre os jovens. Uma medida potencialmente benéfica para melhorar os resultados a longo prazo para os jovens, a coesão social e o futuro da economia é um pacto nacional para os jovens, a acordar por todos os decisores, parceiros sociais e grupos de partes interessadas.

A escassez de mão de obra, especialmente em empregos altamente qualificados, está a

tornar-se mais evidente. Portugal enfrenta desafios significativos do lado da oferta para satisfazer a procura no mercado de trabalho: os fatores incluem a escassez de competências, as questões demográficas e os desafios estruturais, como o baixo nível de competências básicas e os fracos resultados escolares, que podem comprometer a competitividade do país. Prevê-se um aumento significativo da procura de mão de obra altamente qualificada (44 %), o que representa um grande desafio para um país com um défice estrutural de competências devido aos baixos níveis de habilitações. Esta situação poderá agravar-se ainda mais se os atuais níveis de participação no ensino e na formação continuarem a ser baixos (ver anexo 12). Este aumento da procura de mão de obra altamente qualificada está em consonância com as ofertas de emprego previstas para o período até 2035 para Portugal: profissões não manuais altamente qualificadas (51 %), profissões não manuais qualificadas (29 %), profissões manuais qualificadas (14 %) e profissões de base (5 %). A projeção de um declínio de 3 % na população ativa entre 2020 e 2035 — impulsionado pelo envelhecimento e pela diminuição da população (que deverá diminuir 2,5 %) — juntamente com a crescente especialização em determinados setores, afetará a composição do emprego em Portugal, conduzindo a uma maior procura de trabalhadores qualificados.

A escassez de mão de obra e de competências está a ter um efeito particularmente adverso em setores essenciais para a transição ecológica e digital.

Inquéritos sugerem que, nos últimos dois anos, 62 % dos empregadores consideraram muito difícil ou difícil encontrar e contratar trabalhadores com as competências adequadas, nomeadamente com qualificações do ensino profissional e pós-secundário⁽¹⁶³⁾. Muitos setores são afetados, incluindo a construção, as TIC (embora os especialistas em TIC tenham representado 5,2 % do emprego total em 2024, em comparação com 5,0 % na UE), a saúde e as energias renováveis, onde os empregadores têm cada vez mais dificuldade em preencher vagas. De acordo com a previsão de competências de 2023 do CEDEFOP para Portugal, que abrange o período de 2021 a 2035, haverá cerca de 3 milhões de ofertas de emprego, 95 % das quais implicam a

⁽¹⁶¹⁾CNJ - Tomada de Posição: Orçamento do Estado 2025

⁽¹⁶²⁾CNJ - Tomada de Posição: Orçamento do Estado 2025

⁽¹⁶³⁾Eurobarómetro Flash

substituição de trabalhadores e as restantes são novas ofertas de emprego. Prevê-se que os setores com maior crescimento sejam as TIC (aumento de 31 %), seguindo-se o fornecimento de eletricidade, gás, vapor e ar condicionado (19 %). Durante o mesmo período, as profissões mais procuradas (com o maior número de novos postos de trabalho criados) serão os técnicos de nível intermédio, das áreas administrativas e de negócios (cerca de 71 000), os profissionais de cuidados pessoais (cerca de 67 000) e os especialistas em administração e negócios (cerca de 66 000).

A integração da população migrante em rápido crescimento exige uma grande coordenação. Entre 2022 e 2023, o número de residentes nascidos no estrangeiro aumentou quase 34 % (de cerca de 782 000 para 1 045 000), dos quais 80,5 % estão em idade ativa, ou seja, têm entre 20 e 64 anos⁽¹⁶⁴⁾. Além disso, o saldo migratório do país tem sido positivo desde 2017, com aumentos significativos, particularmente em 2022 e 2023⁽¹⁶⁵⁾. A integração de nacionais de países terceiros constitui um desafio para Portugal, sobretudo devido à atual escassez de mão de obra e ao facto de quase 40 % dos migrantes com elevados níveis de escolaridade ocuparem empregos abaixo das suas qualificações (em comparação com 27 % dos nascidos no país)⁽¹⁶⁶⁾.

Os SPE enfrentam um aumento significativo dos migrantes desempregados registados. Em 2023, essas pessoas representavam 18,4 % do desemprego total registado, tendo-se verificado, de acordo com dados mais recentes, um aumento de 21,5 % entre novembro de 2023 e novembro de 2024⁽¹⁶⁷⁾. O programa INTEGRAR é uma medida fundamental para enfrentar este desafio: introduz uma rede de parcerias coordenadas (liderada pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional — IEFP) para implementar uma série de medidas destinadas a melhorar o acesso ao trabalho e a integração dos migrantes. Outras medidas incluem acordos de mobilidade laboral com países terceiros (por exemplo, Índia, Marrocos, Cabo Verde e Moçambique), campanhas de

sensibilização para os empregadores e os serviços GIP Imigrante para ajudar os imigrantes a entrar no mercado de trabalho. Portugal avançou também um plano nacional abrangente (Plano de Ação para as Migrações) que inclui várias medidas políticas para assegurar fluxos migratórios regulamentados, atrair talentos estrangeiros e assegurar que os migrantes são integrados com dignidade.

No que diz respeito à resposta aos desafios do mercado de trabalho, um elemento fundamental é o reforço da eficiência dos SPE. O principal SPE em Portugal é o IEFP (Instituto Português do Emprego e da Formação), que apresenta várias iniciativas para abordar as oportunidades de melhoria. Estas incluem a valorização dos recursos humanos, o reforço de equipas específicas para parcerias entre empregadores e uma integração mais eficaz dos serviços de formação e emprego nas organizações. A idade média dos trabalhadores do IEFP é atualmente de cerca de 53 anos. Está em vias de recrutar 300 funcionários, com vista a reduzir essa média.

Outras medidas em matéria de recursos humanos incluem a promoção do equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar, o desenvolvimento profissional (com planos de formação inicial e contínua) e incentivos à mobilidade interna apoiados por programas de mentoria e requalificação. O IEFP está a promover a sua estratégia junto dos empregadores (e adotará uma nova até ao primeiro semestre de 2025) através do aumento das visitas aos empregadores e de um plano de formação interna para ajudar os trabalhadores a melhorarem as suas competências quando se dirigem aos empregadores. Outras medidas para modernizar os SPE incluem a simplificação linguística, a diversificação dos canais de prestação de serviços, assistentes virtuais para as PAMT e mais formação em competências digitais. A execução de todas estas iniciativas tem potencial para melhorar a eficiência dos SPE, não só numa perspetiva interna, mas também em termos de qualidade dos serviços prestados aos empregadores e aos desempregados.

As tendências salariais médias em Portugal permanecem estáveis. Prevê-se que o crescimento dos salários nominais atinja 8,0 % em 2024 e 3,6 % em 2025, após aumentos de 5,6 % em 2022 e 8,0 % em 2023, ligeiramente acima

⁽¹⁶⁴⁾AIMA, Relatório sobre Migração e Asilo

⁽¹⁶⁵⁾Estatísticas de Portugal, Estatísticas Demográficas

⁽¹⁶⁶⁾Inquérito Europeu às Forças de Trabalho – 2017-2022

⁽¹⁶⁷⁾IEFP, I.P. – Estatísticas mensais do desemprego registado

das médias da área do euro e da UE para todos os anos⁽¹⁶⁸⁾. Após uma queda de 1,5 % em 2022, os salários reais recuperaram 2,8 % em 2023 e deverão continuar a aumentar 5,2 % e 1,5 % em 2024 e 2025, respetivamente, taxas ligeiramente acima da média da UE. Esta recuperação dos salários reais reflete tanto uma inflação mais baixa como um maior crescimento dos salários nominais, recuperando as perdas incorridas em 2022. O salário mínimo nacional também aumentou cerca de 16 % entre janeiro de 2022 e julho de 2024, o que representa um aumento de 4 % em termos reais. No entanto, com 9,2 % em 2024, a pobreza no trabalho continua a ser superior à média da UE (8,2 %). No orçamento do Estado de 2025, o governo alterou o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para os jovens (IRS Jovem), alargando a sua cobertura aos jovens até aos 35 anos, independentemente do seu nível de escolaridade, prolongando a duração das isenções de 5 para 10 anos e aumentando o limiar de rendimento para as isenções.

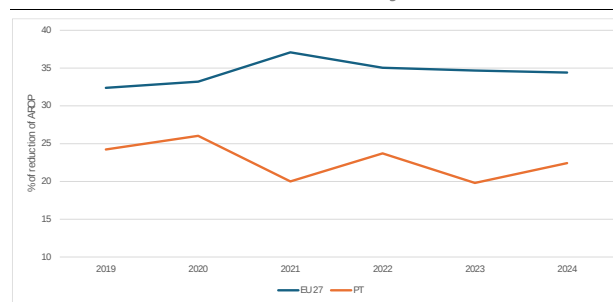
⁽¹⁶⁸⁾ Para o crescimento dos salários nominais, é tida em conta a remuneração por trabalhador. Esta inclui: i) ordenados e salários a pagar em dinheiro ou em espécie; e ii) contribuições sociais a pagar pelos empregadores. Para os salários brutos reais, o deflator utilizado é o IHPC. Os salários reais, utilizando este deflator, podem diferir dos salários reais apresentados na AMECO (que utiliza o consumo privado como deflator). Os dados para 2024 e 2025 baseiam-se nas previsões económicas da Comissão Europeia para o outono de 2024.

Portugal continua a enfrentar desafios consideráveis em matéria de política social. A capacidade limitada das prestações sociais para reduzir a pobreza e as desigualdades coloca em risco o crescimento sustentável e inclusivo e a prosperidade de Portugal. Existe potencial para reforçar ainda mais o acesso, a adequação e a eficiência da proteção social, contribuindo assim para a consecução da meta nacional de redução da pobreza para 2030. Apesar de algumas melhorias, em especial nos cuidados informais, o acesso aos serviços de prestação de cuidados continua a ser insuficiente face ao aumento da procura devido ao rápido envelhecimento demográfico, com a despesa pública a ficar abaixo da média da UE. A persistente crise da habitação atingiu níveis sem precedentes em 2023, designadamente em termos de preços de compra e arrendamento e do rácio entre esses preços e o rendimento disponível das famílias. As tendências do mercado, aliadas à falta de habitação social e a preços acessíveis, exercem pressão sobre o nível de vida das famílias e têm repercussões negativas no mercado de trabalho. A pobreza energética em Portugal é significativamente superior à média da UE, com tendências preocupantes em várias zonas.

A eficácia das prestações sociais continua a ser muito limitada. O impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza monetária foi significativamente inferior à média da UE em 2024 (22,4 % contra 34,4 % para a UE). O efeito de redução da pobreza das prestações sociais (excluindo pensões) continua a ser inferior ao observado antes da crise em 2019 (4,2 p.p. contra 5,7 p.p.) e corresponde a metade da média da UE (8,6 p.p.). Esta evolução não é compensada pelo nível das prestações sociais em espécie⁽¹⁶⁹⁾, que representaram apenas 7,8 % do PIB em 2021, muito abaixo da média da UE de 10 %. Além disso, em 2023, as despesas com a proteção social situaram-se em 16,6 % (contra 19,2 % na UE). Em 2024, as desigualdades mantiveram-se acima da média da UE, medida pelo rácio dos quintis de rendimento (S80/S20), situando-se em 5,2, em comparação com a média da UE de 4,6. O coeficiente de Gini de Portugal diminuiu (de 33,7 em 2023 para 31,9 em 2024), mas continua acima da média da UE de 29,3. A afetação de recursos adicionais pode melhorar a eficácia da proteção social e as condições de vida, mas tal

depende da orientação do apoio para onde é mais necessário e da eliminação das lacunas na cobertura, mantendo simultaneamente a sustentabilidade orçamental. A reforma da prestação social única incluída no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) previsto para 2026 visa aumentar a cobertura, simplificar e alargar a adesão e reduzir a duplicação de pagamentos. Devem também ser consideradas novas melhorias específicas no domínio das políticas de proteção social e dos investimentos para reduzir a pobreza. O governo tenciona adotar medidas para garantir a sustentabilidade a longo prazo do sistema de segurança social. Para o efeito, criou um grupo de trabalho encarregado de apresentar soluções até 2026.

Gráfico A11.1: **Impacto das prestações sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza**



(1) Percentagem de redução da população em risco de pobreza

Fonte: Eurostat.

O acesso à proteção social é ainda insuficiente para algumas categorias de trabalhadores. Subsistem lacunas, especialmente no que se refere a alguns tipos de trabalhadores atípicos. As pessoas com contratos de muito curta duração são as mais afetadas, carecendo de cobertura para prestações de desemprego, doença, maternidade, paternidade, acidentes de trabalho e doença profissional. Em 2023, o acesso efetivo manteve-se consideravelmente baixo para os trabalhadores temporários (14,9 % contra 39,2 % na UE), para os trabalhadores a tempo parcial (8,2 % contra 33,3 % na UE) e para os trabalhadores por conta própria (4,7 % contra 12,7 % na UE). A percentagem de desempregados que recebem prestações sociais é também relativamente baixa (23,4 % contra 52,4 % na UE). Em resposta a estes desafios, Portugal introduziu várias medidas para melhorar o acesso dos trabalhadores por conta própria e trabalhadores do setor cultural a uma proteção social eficaz e adequada. No entanto, são necessários esforços sustentados



⁽¹⁶⁹⁾Relatório anual de 2024 do Comité da Proteção Social.

para colmatar a lacuna na proteção social eficaz dos trabalhadores com contratos atípicos.

A adequação do rendimento mínimo em Portugal continua a ser insuficiente. Em 2023, apenas 65,9 % das pessoas com idades compreendidas entre os 18 e os 64 anos em risco de pobreza e que viviam em agregados familiares quase sem emprego recebiam prestações, em comparação com 83,5 % na UE). Os esforços para aumentar o rendimento social de inserção (rendimento mínimo no âmbito do regime de rendimento de integração social) para compensar a inflação nos últimos três anos revelaram-se insuficientes para inverter um longo ciclo de declínio da sua adequação. Em 2023, o rendimento mínimo ascendia a apenas 42 % do limiar de pobreza, abaixo do pico de 46 % atingido em 2012⁽¹⁷⁰⁾. Apesar da recente atualização da prestação de rendimento mínimo para ter em conta a inflação, o seu nível continua a ser muito inferior ao limiar de pobreza. São necessárias medidas adicionais para aumentar a adequação dos regimes de rendimento mínimo, a par de políticas de inclusão ativa, tal como delineado na Recomendação do Conselho relativa ao rendimento mínimo.

Os níveis de pobreza permanecem estáveis, o que exige esforços sustentados para alcançar o objetivo nacional de redução da pobreza até 2030. A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (AROPE) diminuiu ligeiramente em relação a 2023, situando-se em 19,7% em 2024. Os níveis de AROPE são desproporcionadamente elevados entre determinados grupos, incluindo pessoas com deficiência e pessoas nascidas fora da UE. Os progressos no sentido de atingir a meta nacional para 2030 de reduzir em 765 000 o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social têm sido limitados. A aplicação plena e atempada da estratégia nacional de combate à pobreza (2021-2030) e do respetivo plano de ação será fundamental. É igualmente crucial assegurar sinergias e complementaridades com os investimentos, nomeadamente do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), assegurando simultaneamente a coordenação com estratégias específicas, como o plano de ação nacional da Garantia Europeia para a Infância e a estratégia nacional para a

deficiência. Além disso, é fundamental ajustar a estratégia de combate à pobreza em resposta aos resultados recentes, sempre que necessário⁽¹⁷¹⁾. Apesar de algumas melhorias nas regiões ultraperiféricas, a taxa AROPE continua a ser particularmente elevada nos Açores, situando-se em 28,4 % em 2024.

O risco de pobreza ou exclusão social das crianças diminuiu. Em 2024, a taxa AROPE das crianças diminuiu 1,9 p.p., ou seja, 20,7 %, em comparação com a média da UE de 24,2 %. Até 2030, Portugal pretende reduzir o número de crianças em risco de pobreza ou exclusão social até 161 000, contra 380 000 em 2019. Até à data, menos 29 000 crianças estão em risco, o que evidencia uma margem considerável para novas ações. Portugal está a aplicar a Garantia Europeia para a Infância para atenuar o impacto da pobreza nas crianças. O relatório de execução de 2024 revela progressos na educação e acolhimento na primeira infância, mas subsistem lacunas em domínios como a educação inclusiva e a adaptação de instalações, materiais e métodos de ensino para crianças com deficiência. É igualmente crucial melhorar o acesso das crianças aos cuidados de saúde, especialmente porque apenas 37 % das crianças em risco de pobreza ou exclusão social declaram ter «muito boa saúde», o que é muito inferior à média da UE de 63 %.

Apesar de algumas melhorias, a prestação de serviços de cuidados de longa duração continua a ser insuficiente. A evolução demográfica está a impulsionar o aumento da procura de serviços de cuidados de longa duração, com 24,1 % da população portuguesa com idade igual ou superior a 65 anos em 2024. Portugal é o país com o envelhecimento mais rápido da Europa e a sua esperança de vida saudável aos 65 anos é baixa, em especial para as mulheres, que têm uma média de apenas 7,3 anos, em comparação com a média da UE de 9,2 anos em 2022. Os serviços de cuidados de longa duração estão subfinanciados, o que limita a sua disponibilidade e acessibilidade dos preços. Em 2022, as despesas públicas com cuidados de longa duração representaram 0,5 % do PIB, muito abaixo da média da UE de 1,7 %. A maior parte das despesas públicas com cuidados de longa duração destinou-se a cuidados em

⁽¹⁷⁰⁾Rendimento mínimo em Portugal, 20 anos de RMG/RSI.

⁽¹⁷¹⁾Uma avaliação da estratégia nacional de combate à pobreza (2021-2030) foi concluída em 2023, mas não foi divulgada ao público.

estruturas residenciais (57,5 %), seguida dos cuidados domiciliários (41,8 %). No entanto, o financiamento dos cuidados domiciliários continua a ser insuficiente, uma vez que apenas 15,9 % das pessoas com dificuldades graves receberam cuidados domiciliários no ano anterior, em comparação com 28,6 % na UE⁽¹⁷²⁾. Apesar de alguns progressos nos últimos anos, o sistema continua a ser insuficiente para promover a autonomia e a independência dos utilizadores. O programa MAVI, concebido para apoiar uma vida autónoma, presta assistência pessoal às pessoas com deficiência. Embora o programa-piloto tenha sido bem-sucedido, continua a ser subfinanciado em relação à procura, devendo ser envidados esforços para o expandir a nível nacional⁽¹⁷³⁾.

O setor dos cuidados de longa duração continua a enfrentar uma escassez de pessoal e falta de oportunidades de carreira.

Embora a mão de obra dos cuidados de longa duração tenha aumentado de 0,8 para 1,1 trabalhadores por cada 100 pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, Portugal continua a depender fortemente de cuidadores informais. Estima-se que cerca de 12,3 % da população total atue como cuidadores informais. Embora as recentes melhorias no estatuto dos cuidadores informais, incluindo um processo de reconhecimento simplificado e um apoio reforçado, constituam passos positivos, a sua aplicação efetiva é crucial, em especial no domínio dos serviços de descanso do cuidador. Simultaneamente, existe uma necessidade premente de aumentar o número e a qualidade dos cuidadores formais, proporcionando formação para melhorar o seu conjunto de competências, assegurando uma remuneração digna e oferecendo oportunidades de progressão na carreira e melhores condições de trabalho.

Os preços de compra de habitação têm vindo a aumentar substancialmente ao longo da última década. Os preços da habitação mais do que duplicaram desde 2015. Aumentaram 8,2 % em 2023 e estima-se que sejam sobrevalorizados

em cerca de 25-30 %. O crescimento prosseguiu em 2024 (+9,8 % em termos homólogos no terceiro trimestre de 2024). Este crescimento acumulado foi impulsionado pela forte procura turística, significativamente apoiada por arrendamentos de curta duração, baixas taxas de juro, um elevado nível de investimento imobiliário por estrangeiros e um baixo nível de construção residencial e de investimento em habitação a preços acessíveis. As taxas de juro hipotecárias aumentaram de 0,8 % em 2021 para 4,0 % em 2023, com impacto no montante total do crédito hipotecário, que caiu 1,4 %. O ajustamento à conjuntura de taxas de juro mais elevadas está a ter um maior impacto na quantidade de transações, com o número de transações imobiliárias a diminuir 19,8 % em 2023, após ter estabilizado em 2022. No entanto, as licenças de construção continuaram a aumentar 5,4 % em 2023.

A acessibilidade global da habitação deteriorou-se ao longo da última década.

O rácio preço-rendimento normalizado da habitação aumentou quase 50 % desde 2015 e situa-se cerca de 30 % acima da sua média a longo prazo. Tendo em conta o custo do financiamento hipotecário, a capacidade de contração de empréstimos das famílias também se agravou significativamente nos últimos dez anos, uma vez que a média das famílias necessita agora de uma percentagem significativamente mais elevada do seu rendimento anual para o pagamento de empréstimos hipotecários.

Portugal continua a enfrentar uma crise de acessibilidade da habitação e o preço do arrendamento piorou.

Desde a última década, Portugal registou um aumento acentuado dos custos de habitação, tanto para aquisição como para arrendamento. Os preços de arrendamento atingiram um máximo de 30 anos, com um aumento homólogo de 7,3 % em dezembro de 2024. Apesar de o país ter uma elevada taxa de propriedade de imóveis, o rácio entre as novas rendas e os rendimentos aumentou significativamente ao longo da última década, com aumentos de 9,3 % em termos homólogos. A habitação continua a ser, em grande medida, inacessível aos jovens, aos grupos vulneráveis e, cada vez mais, às coortes de rendimentos médios e baixos, que enfrentam custos de arrendamento substanciais. Em 2024, a taxa de sobrecarga das despesas em habitação (percentagem de pessoas que gastam mais de 40 % do rendimento do

⁽¹⁷²⁾Primeiro relatório sobre a aplicação da Recomendação do Conselho relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis — Portugal, 2024.

⁽¹⁷³⁾De acordo com [um inquérito](#), apenas 26 % das pessoas beneficiam atualmente de assistência pessoal e 53 % destas não estão satisfeitas com o número de horas que recebem.

agregado familiar em habitação) aumentou 2 p.p. em comparação com 2023, atingindo 6,9 %, ao passo que diminuiu globalmente na UE (UE: 8,2 %). Os arrendatários são particularmente afetados, uma vez que 30,3 % enfrentam uma sobrecarga das despesas em habitação, em comparação com 19,2 % na UE. Os arrendatários dos grupos vulneráveis necessitam de medidas mais rigorosas a curto prazo para atenuar os custos do arrendamento e assegurar um mercado de arrendamento equilibrado e acessível nas cidades mais afetadas. As razões acima expostas para esta situação estão associadas, no mercado do arrendamento, ao baixo controlo ou regulação dos preços e das rendas e à pressão sentida pelo mercado do alojamento turístico de curta duração, em especial nas zonas urbanas e de férias populares.

As questões relacionadas com a acessibilidade financeira agravam os resultados negativos no plano social e no mercado de trabalho. Estudos recentes mostram que os preços de arrendamento estão a aumentar mais rapidamente do que os salários médios, em especial em Lisboa, onde, em média, uma pessoa tem de gastar 52 % do seu salário para pagar a renda, o que limita a capacidade de as pessoas arrendarem de forma independente⁽¹⁷⁴⁾. Os municípios que rodeiam a capital estão a sofrer um efeito de contágio, com mais pessoas a deslocarem-se para estas zonas, que também não dispõem de habitação social e a preços acessíveis suficiente. Do mesmo modo, a região do Algarve e a Área Metropolitana do Porto enfrentam uma forte pressão no setor da habitação. Desde o ano passado, há cada vez mais relatos de um aumento significativo de acampamentos informais, que surgem nas zonas suburbanas de Lisboa, povoados por coortes de baixos rendimentos e migrantes⁽¹⁷⁵⁾. As dificuldades financeiras sentidas pelos trabalhadores e pelas famílias, associadas à deterioração das condições de vida, podem afetar a competitividade a médio prazo, prejudicando assim a mobilidade no mercado de trabalho e, em

especial, a capacidade de atrair e manter trabalhadores qualificados.

O parque habitacional social é insuficiente para satisfazer a procura, exigindo medidas substanciais. Embora Portugal tenha um objetivo ambicioso de aumentar o parque habitacional público para 5 % do total da habitação até 2026 e de prestar apoio ao arrendamento ou à aquisição de habitação para os grupos e agregados familiares mais vulneráveis, os atuais esforços podem não ser suficientes para proporcionar as soluções sistémicas e de curto prazo necessárias. Portugal tem um parque habitacional público muito reduzido, inferior a 2 %, enquanto que, em 2022, as habitações vagas, excluindo as residências sazonais e de férias, representavam cerca de 12 % do parque habitacional total do país⁽¹⁷⁶⁾. O PRR português é responsável por investimentos recorde no setor da habitação pública e tem como objetivo cerca de 20 000 unidades habitacionais novas ou renovadas, enquanto o governo financiará mais 33 000 unidades até 2030. No entanto, uma vez que apenas 3 % foram entregues até setembro de 2024, tal suscita sérias dúvidas quanto à capacidade de cumprir as metas estabelecidas até ao final do período de vigência do PRR em 2026. O Governo português introduziu recentemente medidas, como benefícios fiscais e garantias públicas, para ajudar os jovens a aceder à propriedade, embora o seu impacto nas coortes de baixos e médios rendimentos ainda não seja visível. Em 2023, Portugal introduziu iniciativas específicas para apoiar os agregados familiares vulneráveis ou com rendimentos mais baixos nas despesas com a renda, incluindo medidas reforçadas como o Porta 65+ e o apoio extraordinário à renda. Embora estas medidas tenham um efeito imediato na capacidade dos mais vulneráveis de pagar a renda, não são uma solução sistémica. Portugal deve ponderar a adoção de medidas duradouras para controlar o rápido aumento dos preços das rendas. Tal poderia ser alcançado através i) de uma maior regulamentação dos arrendamentos turísticos de curta duração em zonas sob pressão, ii) da adoção de medidas de regulamentação das rendas para proteger os grupos mais afetados e iii) de uma

⁽¹⁷⁴⁾Relatório sobre o impacto dos custos de arrendamento em Portugal para os habitantes locais: [Tornou-se incomportável arrendar em Portugal](#), Miguel Salema, *Prosper Research Center*, Universidade Católica de Lisboa.

⁽¹⁷⁵⁾Tanto os municípios como as associações locais de habitação referem o aumento do número de pessoas que vivem em acampamentos informais, com prevalência nas zonas suburbanas de Lisboa.

⁽¹⁷⁶⁾Os relatórios da OCDE sobre a monitorização do parque habitacional público revelam que Portugal tem um dos parques mais reduzidos do grupo. [OECD Affordable Housing Database](#) (relatórios PH4.2 e HM1.1).

avaliação da oferta de habitações vagas, abandonadas ou subutilizadas, tanto no parque público como no privado, nas cidades mais afetadas, promovendo a sua disponibilidade. O Governo português deverá elaborar uma nova estratégia para a habitação com base numa avaliação das necessidades de investimento e tendo em conta os atrasos na concessão de licenças de construção e na construção de habitação social e a preços acessíveis. É fundamental que esta avaliação forneça uma panorâmica atualizada e completa dos investimentos e reformas no domínio da habitação a nível nacional e local. Deve também incluir um calendário fiável para a conclusão das construções e um plano abrangente para fazer face à escassez de habitação, com base em dados estatísticos sólidos. Deve ainda continuar a promover uma abordagem nacional que dê prioridade à habitação.

Uma nova estratégia visa proporcionar soluções duradouras para o aumento do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo. Em 2023, o número de pessoas em situação de sem-abrigo no continente atingiu cerca de 13 000, o que representa um aumento de 23 % em relação a 2022, com cerca de 7 700 pessoas a dormir na rua. Lisboa é o município com o maior número de pessoas em situação de sem-abrigo, seguido dos municípios rurais, onde a tendência é agravada pelo trabalho agrícola sazonal e pela precariedade laboral. Os migrantes enfrentam graves dificuldades em encontrar habitação adequada, uma vez que 20 % das pessoas em situação de sem-abrigo não são cidadãos portugueses ou da UE. Outra estatística preocupante é o facto de, em 2023, 38 % das pessoas em situação de sem-abrigo terem menos de 30 anos, enquanto em 2022 esse número já ascendia a 18 %, o que aponta para um agravamento das condições precárias que afetam este grupo. A nova e ambiciosa estratégia nacional para a integração das pessoas em situação de sem-abrigo para 2025-2030 visa dar uma resposta intersetorial e, pela primeira vez, inclui uma iniciativa nacional «Housing First» (Habitação Primeiro), com a disponibilização de 600 unidades habitacionais. A estratégia centra-se igualmente na reintegração das pessoas em situação de sem-abrigo através do emprego e de apoio personalizado. O governo deve garantir o financiamento adequado e contínuo das medidas atualmente apoiadas por fundos da UE, a fim de promover a reintegração social e no mercado de

trabalho das pessoas em situação de sem-abrigo. As ações a nível municipal proporcionaram programas de prevenção e alojamento de emergência, com um forte apoio, acompanhamento e coordenação por parte de ONG.

A pobreza energética em Portugal é significativamente superior à média da UE, com tendências preocupantes em várias zonas. A percentagem da população incapaz de manter as suas casas adequadamente aquecidas em 2024 foi de 15,7 %, ou seja, 6,5 p.p. acima da média da UE⁽¹⁷⁷⁾. Além disso, 29 % dos agregados familiares depararam-se com problemas como fugas, humidade ou bolor nas suas habitações em 2023, ultrapassando largamente a média da UE de 15,5 %. Em 2024, a percentagem de agregados familiares com pagamentos em atraso de serviços públicos foi de 4,3 %, o que é inferior à média da UE de 6,9 %, mas continua a ser motivo de preocupação. Portugal enfrenta também uma das taxas mais elevadas de excesso de mortalidade no inverno na UE, sublinhando o grave impacto da pobreza energética. A estratégia nacional a longo prazo de Portugal para combater a pobreza energética visa erradicar a pobreza energética até 2050. A estratégia centrar-se-á na redução da percentagem de agregados familiares que gastam mais de 10 % do seu rendimento em energia. O governo lançou várias iniciativas, incluindo o programa «Vale Eficiência», que apoia os agregados familiares economicamente vulneráveis através da melhoria da eficiência energética da habitação. O Observatório Nacional da Pobreza Energética, criado em 2024, acompanhará as tendências e informará o desenvolvimento de políticas. Embora as medidas a curto prazo, como a tarifa social, prestem assistência financeira aos agregados familiares vulneráveis, as iniciativas a longo prazo centram-se na melhoria do desempenho energético e da eficiência energética dos edifícios. No entanto, o plano nacional em matéria de energia e clima carece de metas específicas para a pobreza energética e a avaliação das políticas para resolver esta questão está incompleta. Embora, em 2023, a população total tenha enfrentado menos desafios em termos de acessibilidade dos preços dos automóveis em

⁽¹⁷⁷⁾Um [inquérito recente da Agência de Energia e Ambiente de Lisboa](#), publicado em janeiro de 2024, revela que 63,2 % da população não consegue manter a casa adequadamente aquecida no inverno. Esta taxa é de 56,5 %, quando se trata de manter a casa confortavelmente fresca no verão.

comparação com a média da UE (4,7 % contra 5,6 %), os grupos vulneráveis e com baixos rendimentos, como os que estão em risco de pobreza, são desproporcionadamente afetados pela incapacidade de adquirir automóveis (13,1 %) e pelos elevados custos dos combustíveis para transportes pessoais. Verificou-se uma transição gradual da dependência de automóveis particulares para os transportes públicos, mas a utilização dos transportes públicos continua a ser inferior à média da UE, o que sugere margem para melhorias na utilização sustentável dos transportes. Por último, o futuro Fundo Social Europeu para o Clima será um instrumento financeiro fundamental para ajudar Portugal a prestar apoio direto aos mais vulneráveis na transição ecológica.

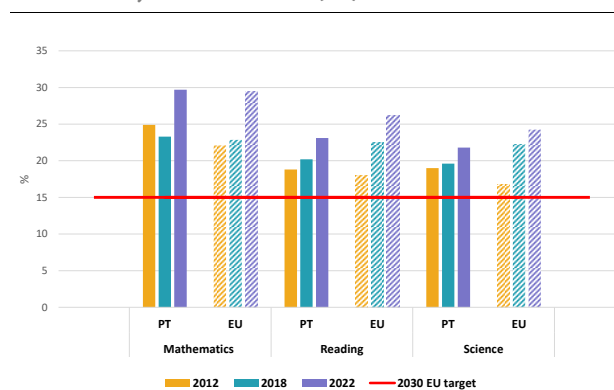
A competitividade de Portugal é dificultada por deficiências no desenvolvimento de competências, incluindo as competências básicas, por uma inadequação das competências e pela baixa taxa de participação na educação de adultos, não obstante os investimentos significativos. A evolução do mercado de trabalho, impulsionada pelas transições ecológica e digital, exerce pressão sobre a capacidade dos sistemas de ensino e formação para dotar tanto os jovens como os adultos das competências pertinentes. Verifica-se uma diminuição das competências básicas, ficando um terço dos alunos aquém dos padrões mínimos em matemática. Aumentou o número de jovens de 15 anos que não atingem os padrões básicos, limitando as futuras oportunidades de melhoria de competências. O ensino superior e a formação profissional não estão plenamente alinhados com as necessidades do mercado de trabalho, resultando numa inadequação das competências. Embora o nível de escolaridade da mão de obra em Portugal tenha aumentado na última década, muitos jovens qualificados têm dificuldade em encontrar empregos de qualidade. A participação na educação de adultos continua a ser baixa, apesar do vasto leque de medidas apoiadas por fundos europeus, como o FSE, o FSE+ e o plano de recuperação e resiliência (PRR). Para fomentar a produtividade e a inovação, é fundamental melhorar os resultados escolares e o desenvolvimento de competências.

Portugal cumpriu a meta a nível da UE relativa à participação na educação e acolhimento na primeira infância (EAPI), mas é necessário prosseguir os esforços no sentido de atingir o acesso universal. A participação na EAPI de crianças entre os três anos e a idade da escolaridade obrigatória aumentou de 90,5 % em 2021 para 96,3 % em 2022, ultrapassando a média da UE (93,3 %) e a meta a nível da UE de, pelo menos, 96 %. Em 2022, a participação na EAPI oscilou entre 100 % na Região Autónoma da Madeira e 91,4 % na Área Metropolitana de Lisboa. No entanto, as crianças de tenra idade em risco de pobreza ou de exclusão social frequentam menos a EAPI do que as crianças que não estão nessa situação. Com o intuito de atingir o acesso universal à educação pré-escolar, os investimentos no alargamento da rede de EAPI continuam, através do apoio do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), a ampliar a rede de

equipamentos sociais, financiada pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). Com o apoio do Instrumento de Assistência Técnica (IAT), Portugal está agora a elaborar um quadro nacional de qualidade para a EAPI (2024-2026).

A percentagem elevada de alunos com fraco aproveitamento a matemática e a percentagem reduzida de alunos entre os que apresentam os melhores desempenhos representam um risco para a produtividade e a competitividade futuras. O desempenho dos estudantes em competências básicas diminuiu significativamente desde 2018, em consonância com a tendência da UE/OCDE. A taxa de insucesso a matemática é particularmente elevada. Os alunos portugueses têm um melhor desempenho a leitura e ciências, com taxas de insucesso abaixo da média da UE. Ao mesmo tempo, a percentagem de melhores desempenhos baixou significativamente em matemática e leitura, encontrando-se agora entre os níveis mais baixos da UE. Na ciência, a taxa manteve-se inalterada ao longo da última década e é agora inferior à média da UE. Outros estudos internacionais realizados em Portugal, nomeadamente o TIMSS 2019 (antes da pandemia) e o PIRLS 2021 (depois da pandemia), também registaram resultados piores do que nas edições anteriores (2015 e 2016, respetivamente).

Gráfico A12.1: Taxas de insucesso por domínio, PISA 2012, 2018 e 2022 (%)



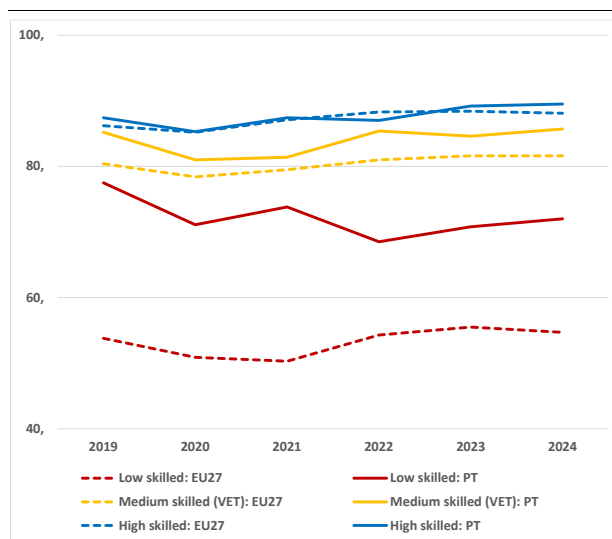
Fonte: OCDE (2023)

Embora menor do que noutros países da UE, o fosso socioeconómico nas competências básicas está a aumentar. Verificou-se uma subida na taxa de insucesso escolar entre os alunos desfavorecidos. O seu crescimento foi de 7,5 pontos percentuais nos alunos inseridos no último quarto da distribuição socioeconómica, atingindo 46,9 % em 2022, ligeiramente abaixo da

média da UE (48,0 %). Como consequência, o fosso socioeconómico aumentou 4,9 pontos percentuais desde 2018, em consonância com as tendências registadas na UE. As probabilidades de insucesso a matemática são maiores entre os alunos nascidos no estrangeiro do que nos alunos nascidos no território nacional, à semelhança de outros países da UE. Portugal tem vindo a aplicar várias medidas para reforçar o aproveitamento escolar. Nos últimos 25 anos, o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) contribuiu para alargar o ensino inclusivo, melhorar as competências básicas e reduzir as taxas de abandono precoce da educação e da formação (ELET) entre os alunos. Em 2023, foi lançada a quarta geração do TEIP (TEIP4), para os seis anos letivos seguintes, que reforçou e reorientou as medidas anteriores e, ao mesmo tempo, conferiu maior autonomia às comunidades educativas.

Em 2021, Portugal encetou outro plano abrangente para compensar as perdas de aprendizagem e os efeitos negativos da pandemia. O «Plano 21|23 Escola+» foi executado ao longo de dois anos letivos, dispondo de uma dotação orçamental superior a 900 milhões de EUR, apoiada pelos fundos da política de coesão. O plano foi ampliado até ao ano letivo de 2023-2024. O objetivo do novo plano «Plano 23|24 Escola+» é que todas as escolas portuguesas elaborem e executem os seus próprios planos de recuperação da aprendizagem em diversos domínios. Foi aprovado um novo plano para substituir o existente após 2024 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2024, de 17 de outubro), dando especial atenção à integração dos estudantes migrantes (em resposta ao número crescente de estudantes de língua não portuguesa).

Gráfico A12.2: Taxa de emprego dos recém-diplomados por nível de habilitações (anual)



Pouco qualificados [não completaram o ensino básico ou completaram até ao 3.º ciclo do ensino básico (níveis 0-2)], com qualificações intermédias (EFP) [ensino secundário e pós-secundário não superior (níveis 3 e 4) – ensino profissional] e altamente qualificados [ensino superior (níveis 5-8)].

Fonte: Eurostat

As variações regionais no abandono escolar precoce continuam a ser significativas. Em 2024, a taxa de ELET caiu para 6,6 % (UE: 9,3 %), muito abaixo do objetivo da UE. No entanto, esta é fortemente influenciada pelo local de residência. Subsistem disparidades regionais nas taxas de ELET, que variaram, em 2024, desde mais de 19,8 % nos Açores até 5,2 % na região Norte. Em 2024, as taxas de ELET não apresentaram diferenças substanciais em função do grau de urbanização, tendo registado uma redução notável nas zonas rurais (2,8 p.p. menos do que em 2023).

Várias medidas visam aumentar a atratividade da profissão docente e melhorar as condições de trabalho. O pessoal docente está a envelhecer e a escassez de professores está a agravar-se, uma vez que poucos jovens ingressam na profissão⁽¹⁷⁸⁾. Em 2023, o governo aprovou um novo regime de gestão e recrutamento para o pessoal docente do ensino primário e secundário, que permitiu oferecer contratos a termo a mais de 8 000 professores.

⁽¹⁷⁸⁾ https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c6e61ba3-868f-4de4-833b-a398213472b6_en?filename=SWD_2024_622_1_EN_Portugal.pdf

Aprovou igualmente uma normativa para fixar as condições de execução dos mecanismos de progressão na carreira dos educadores e professores envolvidos na EAPI e dos professores do ensino básico e secundário, que beneficiaram cerca de 60 000 professores. Um decreto-lei alterou o enquadramento jurídico das qualificações profissionais necessárias para exercer a profissão docente no ensino pré-escolar, básico e secundário. Foi igualmente alcançado um acordo com os sindicatos para a recuperação de dois anos e dez meses do tempo de serviço congelado.

A taxa de conclusão do ensino superior aumentou de forma constante ao longo da última década, mas permanece abaixo da média da UE. Em 2024, 43,2 % dos jovens com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos eram titulares de um diploma de ensino superior, abaixo da média da UE (44,2 %) e da meta a nível da UE (45 %). A taxa de conclusão do ensino superior é muito mais elevada do que em 2013 (30 %). Continuam a existir diferenças regionais significativas nas taxas de conclusão do ensino superior (desde 19,6 % nos Açores até 48,4 % na Área Metropolitana de Lisboa em 2023). Existem também diferenças por país de nascimento (desde 35,4 % para pessoas nascidas no estrangeiro até 44,8 % para pessoas nascidas no país – médias da UE: 39,3 % e 45,2 %, respetivamente, em 2024). Apesar de, segundo as estatísticas nacionais, haver mais jovens inscritos em cursos do ensino superior, o número de diplomados do ensino superior nos domínios CTEM baixou em 2022 comparativamente ao ano anterior. Em Portugal, 30,5 % dos alunos inscritos em cursos de ensino e formação profissionais (EFP) de nível médio em 2023 estavam a estudar domínios CTEM, contra 36,3 % a nível da UE.

Historicamente, a população portuguesa tem um nível baixo de qualificações, o que prejudica a produtividade e a competitividade, não obstante os progressos significativos realizados nos últimos anos. Em 2023, cerca de 39 % das pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos tinham um nível igual ou inferior a 2 na Classificação Internacional Tipo da Educação (CITE), bem acima da média da UE de 24,2 %. Trata-se de uma melhoria significativa em relação a 2014, quando a percentagem era de 56,4 %, o que corresponde a uma redução de mais de 15 pontos percentuais. Este número atualmente elevado de pessoas com

baixos níveis de escolaridade (em especial nas faixas etárias mais avançadas da população) constitui um desafio para a competitividade e a produtividade do país. Além disso, dificulta a participação e o acesso das pessoas menos qualificadas aos empregos mais qualificados no médio e longo prazo e, em última análise, limita as suas possibilidades de progressão na carreira.

Os esforços políticos procuram melhorar a correspondência entre a oferta de cursos de EFP e a procura no mercado de trabalho. Em Portugal, 38,7 % dos alunos do ensino de nível médio frequentam programas com orientação profissional (dados de 2023). Mais de três em cada quatro (77,8 % em 2024) recém-diplomados oriundos do EFP seguiram uma aprendizagem em contexto de trabalho (contra 65,3 % a nível da UE). Ainda assim, a taxa de emprego dos recém-diplomados oriundos do EFP é inferior à média da UE (75,5 % contra 80,0 % em 2024). A execução do acordo tripartido sobre o EFP, assinado em 2021, regista atrasos, mas uma das suas medidas mais importantes – a revisão do catálogo nacional de qualificações – deverá estar concluída até janeiro de 2026. Uma vez finalizada, esta revisão colocará mais ênfase nas competências (em vez de nos conteúdos da formação), proporcionará mais ofertas de formação para profissionais altamente qualificados e as qualificações deixarão de integrar a carga de trabalho. O principal instrumento de previsão das necessidades de competências de Portugal é o Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ), que serve de base sólida para a oferta de EFP em todo o país. Uma maior periodicidade das atualizações das previsões (atualmente todos os três anos) ajudaria a reforçar a capacidade de resposta e a adaptabilidade às mudanças na procura de competências e contribuiria para as atualizações dos programas curriculares.

O MRR e o FSE+ prestam um apoio financeiro significativo às medidas do EFP destinadas a promover emprego de qualidade para os jovens. A componente 6 do PRR inclui reformas e investimentos na mão de obra e nas competências, sendo a reforma do EFP um elemento fundamental. Esta reforma é complementada por um investimento de 710 milhões de EUR financiado pelo PRR, para a modernização da oferta e dos estabelecimentos de EFP. O seu objetivo é criar e modernizar 365 centros tecnológicos especializados e alargar

a rede de centros de formação dos SPE. Até o final de março de 2025, foram construídos ou renovados 104 centros tecnológicos e 59 centros de formação.

Os prestadores de EFP referem que o investimento em grande escala do PRR, aliado à reforma do sistema de EFP, propiciou melhorias significativas, embora também exigisse uma adaptação da metodologia, da organização e da formação de docentes. Para um aproveitamento máximo destes benefícios, os prestadores de EFP terão igualmente de envidar esforços para melhorar as competências do seu pessoal docente. Os estabelecimentos de EFP em Portugal continental implementaram sistemas de garantia da qualidade harmonizados com as normas ISO ou as normas do Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o EFP, melhorando a sua gestão e as suas atividades. O apoio do FSE+ às atividades de EFP tem sido considerável e constitui a principal tipologia de formação entre as atividades que beneficiaram de apoio em ambos os períodos de programação (2014-2020 e 2021-2027). O programa «Pessoas 2030» do FSE+ atribui cerca de 1,5 mil milhões de EUR ao EFP, fixando uma meta de 366 000 participantes até 2029 (até junho de 2024, 100 000 participantes tinham sido apoiados).

Tendo em conta a elevada taxa de desemprego dos jovens e a escassez de mão de obra (ver anexo 10), é indispensável que a oferta de EFP esteja tão alinhada quanto possível com a procura no mercado de trabalho, a fim de evitar um financiamento desnecessário de cursos com poucas perspetivas de emprego. O Governo tenciona reorganizar o sistema de EFP, com vista a alinhá-lo mais estreitamente com a procura de competências no mundo empresarial e com a transição tecnológica. Também tenciona rever e sistematizar a legislação aplicável ao EFP e a reforma do sistema de certificação dos prestadores de serviços de formação.

A participação de adultos nas atividades de aprendizagem está a decrescer, constituindo um obstáculo significativo para a população adulta pouco qualificada. Os baixos níveis de escolaridade (CITE 2) têm maior incidência nos grupos etários mais velhos; em 2024, 61,9 % das pessoas na faixa etária dos 55 aos 64 anos tinha

esse nível de escolaridade, contra apenas 16,2 % das pessoas entre os 20 e os 34 anos de idade. Tendo em conta a rápida evolução do mercado de trabalho, a dupla transição e as tendências demográficas preocupantes em Portugal, importa aumentar as oportunidades de educação de adultos com vista a maximizar os recursos laborais limitados, facilitar a requalificação e, em última instância, fomentar a produtividade e a competitividade nacionais. A sensibilização e a participação representam um desafio significativo para o objetivo de Portugal de atingir uma participação anual de, pelo menos, 60 % dos adultos em ações de formação até 2030. Os dados de 2022⁽¹⁷⁹⁾ revelam uma queda na participação (33,4 % contra 38 % em 2016), que põe em risco a consecução do objetivo. Um reforço da sensibilização poderia ser benéfico para melhorar significativamente a participação.

O programa «Qualifica» continua a ser o principal meio para melhorar as qualificações e empregabilidade dos adultos.

Sob a supervisão da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP), que promove cursos de dupla certificação (ensino não superior), bem como a formação inicial e a aprendizagem ao longo da vida, Portugal continua a executar o programa «Qualifica» em todo o país, com mais de 300 centros. O PRR investe 225 milhões de EUR no programa «Incentivo Adultos» para aumentar os níveis de qualificação da população adulta. Esta medida inclui programas de formação locais para melhorar os níveis básicos de literacia, numeracia e competências digitais, aumentar a participação e a conclusão dos processos de «reconhecimento, validação e certificação de competências» e desenvolver cursos de ensino superior de curta duração. Até dezembro de 2024, tinham sido entregues 68 402 certificações através do RVCC (68 % da meta de 100 000 até 2025) e 11 231 adultos tinham participado em programas de formação locais (cerca de 50 % da meta de 22 500 até 2025). A iniciativa «Pessoas 2030», principal programa temático do FSE+, atribui cerca de 178 milhões de EUR à educação de adultos através dos centros «Qualifica», tendo sido definida uma meta de 700 000 participantes até 2029, e apoia igualmente a Educação e Formação

⁽¹⁷⁹⁾Dados do Inquérito à Educação e Formação de Adultos 2022 – extração especial com exclusão da formação acompanhada no posto de trabalho.

de Adultos (EFA), uma abordagem de dupla certificação que permite aos adultos pouco qualificados melhorar as suas competências básicas.

A escassez e a inadequação das competências terão um impacto negativo na economia, a menos que os sistemas de ensino e formação se tornem mais eficientes.

A escassez de mão de obra comunicada (ver anexo 10) realça a necessidade de melhorar a adequação das competências em Portugal e de, além disso, colmatar o défice de competências e a escassez de recursos humanos salientados pelas autoridades nacionais. Apesar da escassez de mão de obra comunicada, a baixa taxa de ofertas de emprego (1,3 % em 2024) pode indiciar uma má qualidade dos postos de trabalho disponíveis, especialmente para os jovens, o que revela um desfasamento entre a procura de mão de obra e as oportunidades oferecidas pelos serviços públicos de emprego.

Portugal tem investido fortemente no ensino e na formação em várias áreas de desenvolvimento, com o apoio dos fundos europeus. Todavia, subsistem desafios na previsão eficiente das necessidades do mercado de trabalho relativamente a diferentes níveis de competências, com diagnósticos adequados, instrumentos de orientação e a participação das partes interessadas. O sistema de previsão SANQ tem sido importante para melhorar a correspondência entre a procura e a oferta, especialmente à escala regional. No entanto, teria a ganhar com algumas melhorias, sobretudo no que respeita à periodicidade da sua execução. Portugal enfrenta um desafio no que toca à falta de mecanismos adequados de antecipação de necessidades de competências no ensino superior, que pretende superar, com o apoio do IAT e da OCDE, através de um projeto destinado a identificar boas práticas e recomendações e com resultados previstos para julho de 2026.

A transformação digital está a evoluir de forma satisfatória. Em 2024, as mulheres já constituíam 22,7 % dos especialistas em TIC (média da UE: 19,5 %) e, atualmente, a percentagem da população adulta com, pelo menos, competências digitais básicas é ligeiramente superior à média da UE (56,0 % contra 55,6 %). O FSE+ e o MRR apoiam a disponibilização de educação e formação digitais em todo o país, com exemplos de medidas

orientadas para o digital no âmbito das diferentes componentes do PRR e de cursos de formação no domínio das competências digitais incluídos em várias atividades financiadas pelo FSE+. Portugal tenciona fazer das competências digitais um domínio transversal a todos os tipos de atividades de ensino e formação.

Comparativamente à transição digital, a transição ecológica está atrasada. As autoridades portuguesas afirmam que a integração das competências verdes nos programas de formação está a avançar a ritmo mais lento, principalmente devido à falta de procura deste tipo de formação. Em 2024, foi comunicada escassez de mão de obra em Portugal relativamente a várias profissões que exigem competências específicas relacionadas com a transição ecológica, incluindo gestores de produção agrícola e silvícola, trabalhadores florestais e engenheiros civis ⁽¹⁸⁰⁾. Por outro lado, a educação ambiental em Portugal já é uma matéria obrigatória em todos os níveis de ensino. Determinados projetos interessantes, como o programa «Educar para a Geração Azul», parcerias com ONG e programas específicos de curta duração de formação de docentes poderão ajudar a acelerar esta transição.

⁽¹⁸⁰⁾Relatório da rede de Serviços de Emprego Europeus (EURES) 2025 da Autoridade Europeia do Trabalho sobre a escassez e o excedente de mão de obra em 2024, com base nos dados dos gabinetes nacionais de coordenação EURES. Os requisitos em matéria de competências e conhecimentos estão em consonância com a taxonomia das qualificações, competências e profissões europeias (ESCO) relativamente às competências para a transição ecológica, tendo sido analisados exemplos com recurso ao índice de intensidade ecológica ESCO.

Quadro A13.1: PAINEL de indicadores sociais de Portugal

Social Scoreboard for Portugal	
Equal opportunities and access to the labour market	Adult participation in learning (during the last 12 months, excl. guided on the job training, % of the population aged 25-64, 2022) 33,4
	Early leavers from education and training (% of the population aged 18-24, 2024) 6,6
	Share of individuals who have basic or above basic overall digital skills (% of the population aged 16-74, 2023) 56,0
	Young people not in employment, education or training (% of the population aged 15-29, 2024) 8,7
	Gender employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2024) 5,7
	Income quintile ratio (S80/S20, 2024) 5,20
Dynamic labour markets and fair working conditions	Employment rate (% of the population aged 20-64, 2024) 78,5
	Unemployment rate (% of the active population aged 15-74, 2024) 6,5
	Long term unemployment (% of the active population aged 15-74, 2024) 2,4
	Gross disposable household income (GDHI) per capita growth (index, 2008=100, 2023) 110,8
Social protection and inclusion	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate (% of the total population, 2024) 19,7
	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate for children (% of the population aged 0-17, 2024) 20,7
	Impact of social transfers (other than pensions) on poverty reduction (% reduction of AROP, 2024) 22,4
	Disability employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2024) 21,3
	Housing cost overburden (% of the total population, 2024) 6,9
	Children aged less than 3 years in formal childcare (% of the under 3-years-old population, 2024) 59,4
	Self-reported unmet need for medical care (% of the population aged 16+, 2024) 2,5
Critical situation To watch Weak but improving Good but to monitor On average Better than average Best performers	

(1) Atualização de 5 de maio de 2025. O painel de indicadores sociais categoriza os Estados-Membros de acordo com uma metodologia acordada com o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social. Para mais informações sobre a metodologia, consultar o anexo do Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025 (<https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/joint-employment-report-2025-0>).

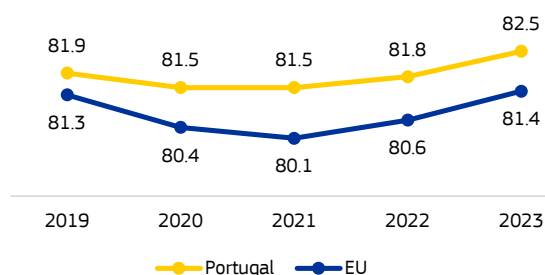
Fonte: Eurostat.



Em termos comparativos, o sistema de saúde português apresenta um bom desempenho, com uma elevada esperança de vida à nascença e baixas taxas de mortalidade tratável e evitável. No entanto, Portugal enfrenta desafios relacionados com o acesso aos cuidados de saúde, a escassez de profissionais de saúde e as desigualdades na distribuição geográfica dos recursos de saúde. Estes desafios terão de ser superados para que o país possa salvaguardar a saúde da sua população e a justiça social, reforçando simultaneamente a competitividade da sua economia.

A esperança de vida à nascença em Portugal recuperou para um nível acima do registado antes da pandemia de COVID-19 e era superior à média da UE em 2023. Contudo, há uma disparidade flagrante entre homens e mulheres, sendo a esperança de vida das mulheres 5,8 anos superior à dos homens. Apesar disso, a sua esperança de vida saudável é cerca de 2,2 anos inferior à dos homens. A mortalidade por causas tratáveis em Portugal é comparativamente baixa. As doenças do sistema circulatório («doenças cardiovasculares») e o cancro são as principais causas de morte, mas com taxas de mortalidade inferiores à média da UE.

Gráfico A14.1: **Esperança de vida à nascença (em anos)**

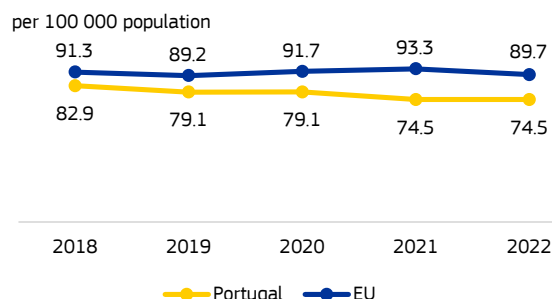


Fonte: Eurostat (demo_mlexpec)

As despesas de saúde per capita em Portugal são baixas, tal como a percentagem de despesas cobertas por fundos públicos. Apesar dos recentes aumentos, em 2022, os gastos com saúde por habitante (ajustados para ter em conta as diferenças no poder de compra) foram inferiores, em cerca de um quarto, à média da UE. A maior parte das despesas de saúde recaiu sobre os cuidados ambulatoriais, com uma percentagem acima da média da UE. Este dado, assim como o número relativamente baixo de

camas hospitalares (285 por cada 100 000 habitantes em 2022, abaixo da média da UE), ilustra a ênfase organizacional de Portugal nos cuidados de saúde primários. Tal vai ao encontro da tendência de reforma dos sistemas de saúde observada noutros países. Portugal está atualmente a alargar a sua estratégia de «unidades locais de saúde» a todo o território nacional, com o intuito de integrar os hospitais e agrupamentos de centros de cuidados de saúde primários de determinada área geográfica numa estrutura de gestão única. Além disso, a reforma em curso do sistema de saúde prevê a criação de novas «unidades de saúde familiar modelo C», exploradas por prestadores de serviços de cuidados de saúde do setor privado integrados no quadro do serviço nacional de saúde (SNS) e concebidas para alargar o acesso à prestação de cuidados de saúde primários. Em 2022, a despesa pública em percentagem das despesas totais com a saúde em Portugal foi uma das mais baixas da UE, o que se traduziu numa das percentagens mais elevadas de pagamentos diretos de cuidados de saúde na UE (29,7 % em 2022, mais do dobro da média da UE). Portugal está a canalizar um montante considerável de financiamentos ao abrigo do seu plano de recuperação e resiliência (PRR) e dos programas da política de coesão relativos ao período de 2021-2027 para a compra de equipamento médico e a construção e renovação de hospitais, centros de cuidados de saúde primários e centros de cuidados de saúde proximidade. Em 2022, o investimento na formação de capital para o setor da saúde, em percentagem das despesas totais com a saúde, foi um dos mais elevados da UE. Devido ao envelhecimento demográfico, o aumento previsto na despesa pública com cuidados de saúde suscita preocupações quanto à sustentabilidade orçamental (ver anexo 1).

Gráfico A14.2: **Mortalidade tratável**



Taxa de mortalidade padrão (**mortalidade que poderia ter sido evitada com cuidados de saúde de ótima qualidade**)

Fonte: Eurostat (hlth_cd_apr)

Relativamente à saúde pública, o investimento na prevenção de doenças continua a ser reduzido. Em 2022, as despesas com a prevenção em Portugal representaram 3,2 % da despesa total com saúde, uma percentagem muito abaixo da média da UE de 5,5 %. Apesar de a taxa de mortalidade evitável em Portugal ser inferior à média da UE, quase um terço das mortes está relacionado com fatores de risco comportamentais. O consumo de bebidas alcoólicas continua a ser relativamente elevado, e o excesso de peso e a obesidade são um problema crescente de saúde pública. O PRR de Portugal inclui medidas no sentido de promover a prática de atividade física junto da população, com investimentos orientados para: i) uma campanha nacional e uma plataforma tecnológica de promoção da atividade física; ii) o alargamento do desporto escolar à comunidade; e iii) o incentivo à prática de atividade física através do contexto laboral.

O acesso aos cuidados de saúde enfrenta desafios, verificando-se disparidades geográficas e relacionadas com os rendimentos nas necessidades de cuidados médicos não satisfeitas. Em 2024, a percentagem da população portuguesa que referiu necessidades de cuidados médicos não satisfeitas foi igual à média da UE (2,5 %). Essas necessidades não satisfeitas em Portugal devem-se principalmente a motivos financeiros e aos tempos de espera, sendo os grupos com rendimentos mais baixos afetados de forma desproporcionada. As desigualdades entre os diferentes grupos de rendimentos em Portugal são das mais elevadas na UE. Além do mais, no caso específico das pessoas que declararam ter

necessidades médicas, o fosso entre as pessoas abaixo e acima do limiar de pobreza (fixado em 60 % do rendimento equivalente mediano) em Portugal é superior à média da UE. Por outro lado, as necessidades de cuidados médicos não satisfeitas são comparativamente mais elevadas nas zonas rurais. Este facto pode estar relacionado não só com os longos tempos de deslocação para as instalações de cuidados de saúde (ver anexo 17), mas também com a maior incidência da escassez de profissionais de saúde nalgumas zonas rurais. Diversas medidas no âmbito do PRR e da política de coesão visam melhorar o acesso aos cuidados de saúde, nomeadamente com investimentos em: i) infraestruturas hospitalares e equipamento médico; ii) novos centros de cuidados de saúde primários; iii) digitalização dos cuidados de saúde; e iv) acessibilidade dos serviços de saúde nas regiões menos desenvolvidas.

Quadro A14.1: Principais indicadores no domínio da saúde

	2019	2020	2021	2022	2023	EU average* (latest year)
Cancer mortality per 100 000 population	244.9	240.5	226.1	219.5	n.a.	234.7 (2022)
Mortality due to circulatory diseases per 100 000 population	279.0	285.0	247.9	237.9	n.a.	336.4 (2022)
Current expenditure on health, purchasing power standards, per capita	2 283	2 332	2 659	2 823	n.a.	3 684.6 (2022)
Public share of health expenditure, % of current health expenditure	60.9	64.3	62.8	62.5	61.7	81.3 (2022)
Spending on prevention, % of current health expenditure	1.8	1.9	3.2	3.2	n.a.	5.5 (2022)
Available hospital beds per 100 000 population**	288	286	288	285	n.a.	444 (2022)
Doctors per 1 000 population*	5.3	5.5	5.6	5.7	n.a.	4.2 (2022)*
Nurses per 1 000 population*	7.1	7.3	7.5	7.5	n.a.	7.6 (2022)*
Mortality at working age (20-64 years), % of total mortality	14.0	13.4	13.3	13.0	13.2	14.3 (2023)
Number of patents (pharma / biotech / medical technology)	15	21	23	12	24	29 (2023)***
Total consumption of antibacterials for systemic use, daily defined dose per 1 000 inhabitants****	19.3	15.2	15.3	18.8	19.7	20.0 (2023)

* A média da UE é ponderada para todos os indicadores, exceto para médicos e enfermeiros por 1 000 habitantes, para os quais é utilizada a média simples da UE com base nos dados de 2022 (ou nos últimos dados de 2021), com exceção do Luxemburgo (2017). Os dados relativos à densidade de médicos referem-se a médicos em exercício em todos os países, exceto Grécia, Portugal (autorizados a exercer) e Eslováquia (profissionalmente ativos). Densidade de enfermeiros: os dados referem-se a enfermeiros em exercício (qualificação reconhecida pela UE) na maioria dos países, exceto França e Eslováquia (profissionalmente ativos) e Grécia (apenas em hospitais). ** As «Camas hospitalares disponíveis» abrangem os cuidados somáticos, mas não os cuidados psiquiátricos. *** A mediana da UE é utilizada para as patentes.

Fonte: Base de dados do Eurostat; Instituto Europeu de Patentes; **** Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) em relação a 2023.

A persistência da escassez de profissionais de saúde em Portugal restringe a prestação dos cuidados de saúde. Essa escassez é evidente nos cuidados de enfermagem e em várias especialidades médicas (como a ginecologia, a obstetrícia, a pediatria, a cirurgia geral, os serviços de urgência e a saúde mental), bem como em determinadas regiões, especialmente no sul. Além disso, um défice de médicos de clínica geral resultou numa cobertura insuficiente dos cuidados de saúde primários: cerca de 1,6 milhões de pessoas (o que corresponde a mais de 15 % da população do país) não dispõem de um médico de clínica geral. As condições de trabalho dos profissionais de saúde são uma questão importante, com os salários baixos e as perspetivas de carreira limitadas a provocarem um afastamento dos profissionais de saúde do SNS, em especial dos enfermeiros. Um número significativo de enfermeiros e, sobretudo, cerca de 60 % dos diplomados em enfermagem optam por emigrar para países que oferecem melhores salários e condições de trabalho. O recrutamento de médicos constitui igualmente um desafio. Apenas cerca de metade das vagas para médicos publicitadas pelo SNS entre 2020 e 2024 foi preenchida (ver anexo 10). Os incentivos concedidos, como os complementos salariais, não foram totalmente eficazes no preenchimento das vagas, especialmente na medicina geral e na medicina familiar. Os hospitais também enfrentam dificuldades no recrutamento e na retenção de médicos.

O Governo está a ponderar a adoção de medidas com vista a melhorar o planeamento e a gestão dos recursos humanos no SNS. Em 2024, todas as unidades de saúde familiar (estrutura de cuidados de saúde primários em Portugal) foram convertidas para o «modelo B», que permite um maior número de utentes por médico de clínica geral. Espera-se que esta transição diminua o número de utentes do SNS sem médico de clínica geral e, consequentemente, alargue o acesso aos cuidados de saúde primários. Além disso, de acordo com um estudo recente⁽¹⁸¹⁾, seria necessário um reforço de mais de 29 000 profissionais de saúde (incluindo cerca de 3 000 médicos adicionais e cerca de 14 000 enfermeiros adicionais) para colmatar as disparidades regionais na densidade de recursos humanos no SNS. Tal implicaria um aumento de 20 % dos recursos humanos do SNS no setor hospitalar e no setor da prestação de cuidados de saúde primários. Os pequenos aumentos do número de profissionais de saúde observados nos últimos anos não são suficientes para colmatar esta lacuna e dar resposta às necessidades de cuidados de saúde da população. Portugal participa na ação conjunta HEROES⁽¹⁸²⁾ no âmbito do Programa UE pela Saúde, que possibilita uma partilha de conhecimentos e experiências entre os países da UE no respeitante ao planeamento dos recursos humanos no setor da saúde.

⁽¹⁸¹⁾ Os Profissionais do SNS: Retrato e Evolução, PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas, março de 2024.

⁽¹⁸²⁾ [Ação conjunta HEROES | projeto de planeamento dos recursos humanos no setor da saúde.](#)

O potencial do sistema de saúde português para impulsionar a inovação e promover o desenvolvimento industrial no setor médico da UE não está a ser plenamente explorado.

Portugal faz parte dos países da UE que comunicam uma despesa pública considerável com a investigação e desenvolvimento no domínio da saúde. Contudo, este investimento não se tem refletido plenamente no número de patentes europeias concedidas: 24 em 2023 no conjunto dos setores farmacêutico, das biotecnologias e das tecnologias médicas ⁽¹⁸³⁾, um número inferior à mediana de 29 a nível da UE. A realização de ensaios clínicos em Portugal também é uma atividade pouco significativa ⁽¹⁸⁴⁾.

Portugal pretende, com o apoio dos programas da UE, intensificar a digitalização do seu sistema de saúde.

A percentagem de pessoas que acedem aos seus registos de saúde pessoais em linha, ou que utilizam os serviços de saúde em linha (excluindo o telefone) em vez de consultas presenciais, aumentou entre 2020 e 2024, mas há margem para uma maior implantação. No âmbito do PRR e da política de coesão no período de 2021-2027, estão previstos investimentos destinados a incentivar a transformação digital do setor da saúde em Portugal. As medidas centram-se nos seguintes objetivos: i) digitalizar os registos clínicos; ii) melhorar a rede de dados de saúde; iii) assegurar a interoperabilidade entre os diferentes sistemas de informação; iv) melhorar a portabilidade dos dados entre os centros de cuidados de saúde primários, as unidades hospitalares e as estruturas de cuidados continuados integrados; v) facilitar a utilização dos dados nos sistemas de apoio à tomada de decisões; vi) aumentar a disponibilidade da telemedicina; e vii) ministrar formação em competências digitais. O principal objetivo destes investimentos é melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde. Além disso, Portugal participa em ações conjuntas e beneficia de subvenções diretas ao abrigo do Programa UE pela Saúde, que visam melhorar a interoperabilidade semântica dos dados de saúde e facilitar a operacionalização do Espaço Europeu de Dados de Saúde.

⁽¹⁸³⁾Instituto Europeu de Patentes, [Data to download | epo.org](#).

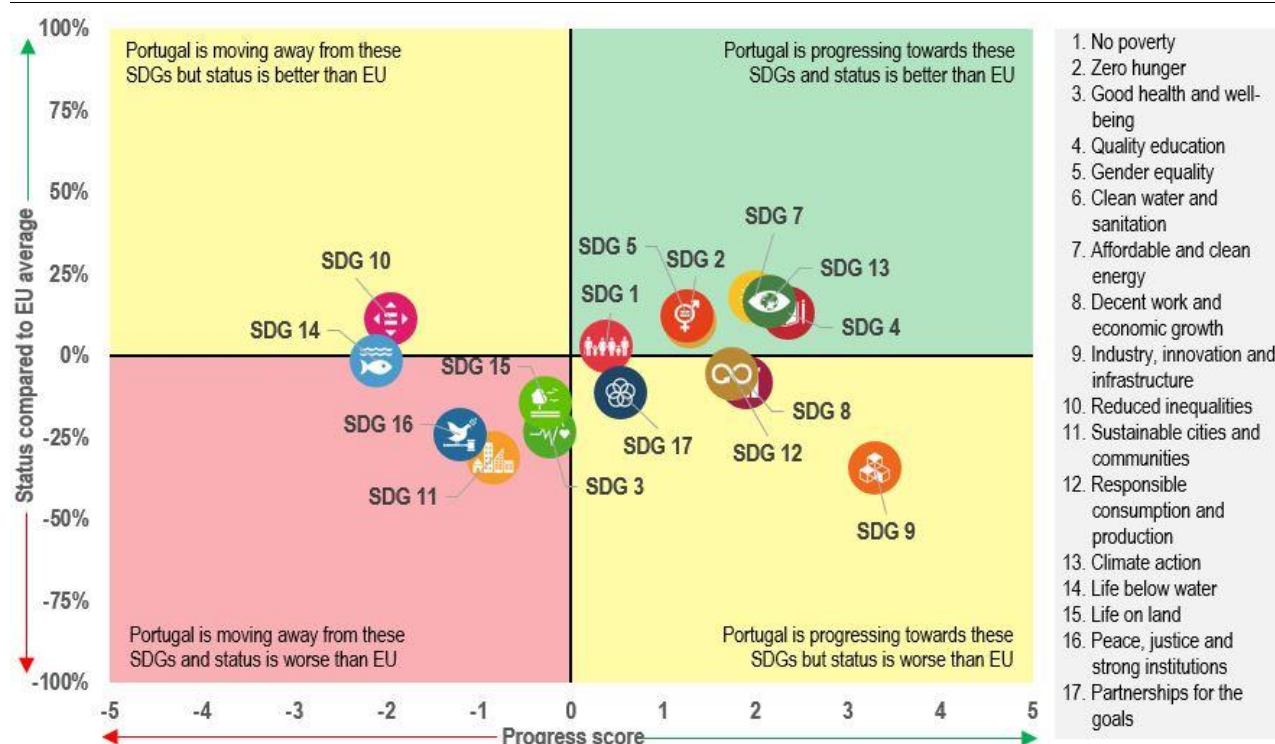
⁽¹⁸⁴⁾EMA (2024), [Monitoring the European clinical trials environment](#) (não traduzido para português), p. 9.



O presente anexo avalia os progressos de Portugal na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nas dimensões da competitividade, sustentabilidade, justiça social e estabilidade macroeconómica. Os 17 ODS e os respetivos indicadores constituem um quadro estratégico no âmbito da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. O objetivo é acabar com todas as formas de pobreza, combater as desigualdades e enfrentar as alterações climáticas e a crise ambiental, assegurando que ninguém fica para trás. A UE e os Estados-Membros estão empenhados neste acordo-quadro mundial histórico e em desempenhar um papel ativo na maximização dos progressos na consecução dos ODS. O gráfico seguinte baseia-se no conjunto de indicadores da UE para os ODS elaborado para acompanhar os progressos na consecução dos ODS na UE.

Portugal regista melhorias na consecução dos ODS relacionados com a *competitividade* (ODS 4, 8 e 9), mas deve recuperar do atraso para a média da UE no que respeita tanto ao trabalho digno e crescimento económico (ODS 8) como à inovação e indústria (ODS 9). Há uma evolução nas competências digitais básicas da população adulta (56 % em 2023), estando acima da média da UE (55,6 %). O mercado de trabalho português apresenta um desempenho relativamente bom em comparação com a média da UE, com uma taxa de emprego elevada (78,5 % contra 75,8 % de média da UE no grupo etário entre os 20 e os 64 anos em 2024). Uma descida do desemprego de longa duração, que caiu para 2,4 % em 2024 (em termos de população ativa; UE: 1,9 %) foi igualmente observada. Apesar de registar uma lenta melhoria, a I&D e a inovação continuam a ser um dos principais elementos de preocupação. Em 2023, apenas 1,69 % do PIB foi afetado a I&D (UE:

Gráfico A15.1: Progressos na consecução dos ODS em Portugal



Para obter dados pormenorizados sobre os vários ODS, ver o relatório anual do Eurostat intitulado [*Sustainable development in the European Union*](#); dados exaustivos por país sobre os progressos a curto prazo registados nos Estados-Membros podem ser obtidos em: [*Principais conclusões – Indicadores de desenvolvimento sustentável – Eurostat \(europa.eu\)*](#). Um estado na parte superior da escala não significa que um país esteja perto de alcançar um ODS específico, mas indica que apresenta melhores resultados do que a média da UE. A pontuação dos progressos é uma medida absoluta baseada nas tendências dos indicadores ao longo dos últimos cinco anos. O cálculo não tem em conta quaisquer valores de metas, uma vez que a maioria das metas fixadas para as políticas da UE só é válida para o nível agregado da UE. Nem todos os 17 ODS são apresentados para cada país, já que tal depende da disponibilidade dos dados para cada objetivo.

Fonte: Eurostat, última atualização de 28 de abril de 2025. Os dados referem-se principalmente ao período de 2018-2023 ou de 2019-2024. Os dados sobre os ODS podem apresentar divergências no relatório e respectivos anexos devido a diferenças nas datas-limite.

2,24 %), enquanto o número de pedidos de patente apresentados ao Instituto Europeu de Patentes por milhão de habitantes continua a ser muito baixo: 39 em 2024 (UE: 156). O ambicioso plano de recuperação e resiliência de Portugal tem potencial para transformar o seu setor empresarial e o seu sistema de I&I. Estas medidas visam melhorar a ligação entre empresas e universidades, aumentar a I&D e reformar o ensino e a formação profissionais.

Portugal está a progredir, de modo geral, nos ODS relacionados com a sustentabilidade (ODS 2, 7, 9, 12, 13 e 14), mas está a regredir na consecução do ODS relativo às cidades sustentáveis (ODS 11). Mostra um bom desempenho no ODS 7 (energias renováveis e acessíveis), mas deve recuperar do atraso para a média da UE no que respeita à indústria e às infraestruturas sustentáveis (ODS 9), à produção e consumo sustentáveis (ODS 12), à vida marinha (ODS 14) e à vida terrestre (ODS 15). Em 2022, 19,3 % da superfície agrícola utilizada em Portugal era dedicada à agricultura biológica (UE: 10,5 %). A quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia aumentou de 30,2 % em 2018 para 35,2 % em 2023, estando bem acima da média da UE (24,6 % em 2023). O impacto ambiental da agricultura é inferior à média da UE, mas o nível de nitratos nas águas subterrâneas está a aumentar (de 18,5 mg NO₃ por litro em 2017, para 23,4 mg em 2022), um valor superior à média da UE (20,7 mg em 2022). Quanto à produção agrícola sustentável, Portugal apresenta um desempenho muito bom na agricultura biológica (19,3 % da superfície agrícola utilizada contra 10,5 % na UE em 2022), embora a utilização de pesticidas químicos continue a ser superior à média da UE (60 contra 54 em cada 100, em 2022). Ainda assim, houve uma redução substancial desde 2017 (89). Portugal protege menos de 5 % das suas zonas marinhas (UE: 12,3 % em 2022). Os indicadores relativos à economia circular também estão muito abaixo das médias da UE, com uma taxa reduzida de reciclagem de resíduos urbanos (30,6 % em 2023, contra 48,2 % na UE em 2023) e uma taxa de utilização circular de materiais que, apesar de ter melhorado ligeiramente desde 2018, representa apenas cerca de um quinto da média da UE. A quota dos transportes públicos (autocarros e comboios) no total do transporte de passageiros e a utilização do transporte ferroviário e por vias

navegáveis interiores no transporte de mercadorias estão muito abaixo da média da UE. Várias medidas do PRR de Portugal visam reforçar o contributo para a redução de emissões. Incluem investimentos em armazenamento de energia e energias renováveis, ações relativas ao hidrogénio renovável, renovações para melhoria da eficiência energética, a extensão das linhas de metropolitano, o aumento da utilização de bioprodutos na indústria e a descarbonização da indústria.

Portugal regista melhorias na consecução dos ODS que avaliam a equidade social da sociedade e da economia (ODS 1, 4, 5, 7 e 8), mas está a regredir nos ODS relacionados com as desigualdades (ODS 10) e, em menor grau, a saúde e o bem-estar (ODS 3). No entanto, o nível das desigualdades continua a ser melhor do que a média da UE. Em 2023, a taxa de pobreza (pessoas em risco de pobreza ou exclusão social) era ligeiramente inferior à média da UE (20,1 % contra 21,3 % na UE), embora a percentagem da população em risco de pobreza monetária após transferências sociais fosse mais elevada (17 % contra 16,2 % na UE). Portugal apresenta um bom desempenho no que se refere a pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa (6,3 % da população com menos de 65 anos em 2023, contra 8 % a nível da UE) e à taxa de sobrecarga dos custos da habitação (4,9 % da população em 2023, contra 8,8 % a nível da UE). No que respeita à taxa de risco de pobreza no trabalho, Portugal está acima da média da UE (10 % contra 8,3 % em 2023). Ainda que o fosso entre zonas urbanas e rurais tenha diminuído ligeiramente desde 2018, permanece muito acima da média da UE (6,1 % contra 0,2 % em 2023). Verifica-se a mesma tendência na pobreza energética, uma vez que, em 2023, 20,8 % da população não conseguia manter as suas casas suficientemente aquecidas (UE: 10,6%). A disparidade ligada à cidadania (diferença entre nacionais de Estados-Membros da UE e de países terceiros) diminuiu no que respeita ao abandono escolar precoce e à formação, mas aumentou no que diz respeito ao emprego. Não obstante algumas melhorias, como a taxa de prevalência do tabagismo, que desceu de 26 (em 2017) para 21 (em 2023), contra 24 a nível da UE, em termos percentuais da população com idade igual ou superior a 15 anos, a maioria dos indicadores de saúde e bem-estar regista níveis ainda aquém da média da UE. Estas incluem as mortes em

acidentes rodoviários (6,1 contra 4,5 por 100 000 pessoas, em 2023), a taxa de obesidade (15,8 contra 14,8 em % da população com idade igual ou superior a 18 anos, em 2022) e a esperança de vida saudável (59,1 anos em 2022 contra 63,6 anos na UE em 2021). Os indicadores de educação e formação são melhores do que a média da UE, com a taxa de conclusão do ensino superior (população com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos) a aumentar de 38 % em 2019 para 43,2 % em 2024 (contra um aumento da média da UE de 39,6 % para 44,2 %). O mesmo é válido para a participação de adultos na aprendizagem, que era de 16,1 % em 2024 (UE: 13,3 %). Portugal também apresenta um melhor desempenho do que a média da UE em matéria de igualdade de género, sendo a disparidade de género no emprego e as disparidades salariais entre homens e mulheres inferiores à média da UE (8,6 em 2023 contra 12 ao nível da UE, em % do rendimento médio bruto por hora dos homens). A percentagem de mulheres em cargos de direção superior e no governo evoluiu nos últimos anos, ultrapassando a média da UE. O PRR inclui medidas em prol de uma sociedade mais equitativa e saudável. Entre estas incluem-se as reformas dos cuidados de saúde primários e a simplificação do sistema de prestações sociais, bem como investimentos em serviços sociais de base comunitária, em habitação social e em alojamento para estudantes, além do apoio aos agregados familiares para a renovação energética dos edifícios.

Embora Portugal registe melhorias nalguns dos indicadores dos ODS relacionados com a estabilidade macroeconómica (ODS 8 e 17), está a afastar-se da meta relativa à paz, à justiça e a instituições eficazes (ODS 16).

Está a recuperar do atraso em relação à média da UE no que respeita ao investimento em percentagem do PIB, com 19,8 % em 2024 (UE: 21,7 %). No entanto, as despesas da administração central com os tribunais judiciais, um indicador-chave para avaliar a qualidade do sistema judicial, permanecem abaixo da média da UE (em 2023, 73 EUR per capita em Portugal contra 121,7 EUR per capita a nível da UE). A percentagem da população que denunciou crimes, violência ou vandalismo subiu de 6,5 % em 2018 para 6,9 % em 2023 (UE: 10 %) e a taxa de mortalidade por homicídio, bem como o número de vítimas de tráfico de seres humanos está a aumentar (0,92 em 2022 contra 0,69 em 2017, e 3,9 em 2023 contra 1,2 em 2018, respetivamente,

por 100 000 pessoas). O PRR inclui medidas para melhorar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais e a gestão das finanças públicas, com a introdução, por exemplo, de novas soluções informáticas.

Uma vez que os ODS constituem um quadro abrangente, eventuais ligações a ODS pertinentes são explicadas ou indicadas com ícones nos outros anexos.



Portugal enfrenta desafios estruturais num vasto leque de domínios de intervenção, identificados nas recomendações específicas por país (REP) dirigidas ao país no âmbito do Semestre Europeu. Entre outros aspetos, será necessário: assegurar a sustentabilidade orçamental do sistema de pensões; diminuir os encargos administrativos e regulamentares para as empresas; melhorar a eficácia do sistema fiscal e a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais; reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e investir em transportes sustentáveis; acelerar a implantação das energias renováveis e o investimento na eficiência energética; reforçar as capacidades de armazenamento de energia, do transporte de eletricidade e da rede de distribuição; e melhorar a gestão da água e dos resíduos.

Na sua avaliação das REP para o período de 2019-2024, a Comissão abrangeu as medidas políticas já tomadas por Portugal e os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência (PRR). Nesta fase, Portugal realizou, pelo menos, «alguns progressos» em 69 % das REP ⁽¹⁸⁵⁾ e «progressos limitados» em 29 % (quadro A16.2).

Os instrumentos de financiamento da UE proporcionam recursos consideráveis a Portugal, apoiando os investimentos e as reformas estruturais com vista a aumentar a competitividade, a sustentabilidade ambiental e a justiça social e contribuindo, ao mesmo tempo, para superar os desafios identificados nas REP. Além do financiamento de 22,2 mil milhões de EUR proveniente do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) no período de 2021-2026, os fundos da política de coesão da UE ⁽¹⁸⁶⁾ disponibilizarão 22,6 mil milhões de EUR a Portugal (totalizando 31 mil milhões de EUR com o cofinanciamento nacional)

no período de 2021-2027 ⁽¹⁸⁷⁾, no intuito de estimular a competitividade e o crescimento (a nível regional). O apoio combinado destes instrumentos representa cerca de 16,7 % do PIB em 2024 ⁽¹⁸⁸⁾. Os gráficos A16.1 e A16.2 apresentam o contributo destes instrumentos para os diferentes objetivos estratégicos. Este apoio substancial vem juntar-se ao financiamento concedido a Portugal no âmbito do quadro financeiro plurianual 2014-2020, que financiou projetos até 2023 e teve benefícios significativos para a economia e a sociedade portuguesa. A seleção de projetos no âmbito dos programas da política de coesão para 2021-2027 acelerou, embora ainda não tenham sido mobilizados volumes significativos de investimento.

O PRR português contém 128 investimentos e 43 reformas para estimular o crescimento sustentável, promover as transições ecológica e digital, melhorar as competências e as qualificações e aumentar a coesão territorial e social. Um ano antes do final do período de vigência do MRR, a execução está bem encaminhada, com o desembolso de 51 % das verbas. Portugal cumpriu 33 % dos marcos e metas do seu PRR ⁽¹⁸⁹⁾. São necessários esforços redobrados para assegurar a conclusão de todas as medidas do PRR até 31 de agosto de 2026. Para acelerar a execução, é necessário dar resposta aos desafios em termos de capacidade administrativa, regras em matéria de contratos públicos e morosidade dos procedimentos de licenciamento que afetam, em especial, os grandes projetos de investimento.

Portugal recebe igualmente financiamento de vários outros instrumentos da UE, incluindo os enumerados no quadro A16.1. Mais concretamente, a política agrícola comum (PAC) proporciona a Portugal uma contribuição da UE de 6,1 mil milhões de EUR ⁽¹⁹⁰⁾ no âmbito do plano

⁽¹⁸⁵⁾ 7 % das REP para o período de 2019-2024 foram plenamente aplicadas, 5 % foram substancialmente aplicadas e 57 % registaram alguns progressos.

⁽¹⁸⁶⁾ No período de 2021-2027, os fundos da política de coesão incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão, o Fundo Social Europeu Mais e o Fundo para uma Transição Justa. As informações sobre a política de coesão incluídas no presente anexo baseiam-se nos programas adotados com a data-limite de 5 de maio de 2025.

⁽¹⁸⁷⁾ Os programas de Cooperação Territorial Europeia (CTE) estão excluídos do valor.

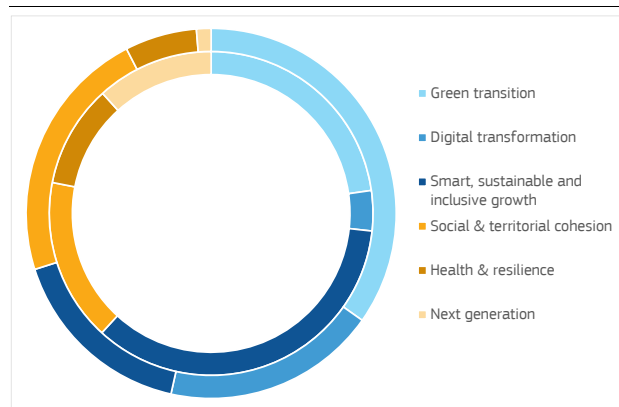
⁽¹⁸⁸⁾ O financiamento do MRR inclui subvenções e empréstimos, se for caso disso. Os valores do PIB baseiam-se em dados do Eurostat relativos a 2024.

⁽¹⁸⁹⁾ À data de meados de maio de 2025, Portugal tinha apresentado 6 pedidos de pagamento, estando o último em fase de avaliação.

⁽¹⁹⁰⁾ É possível consultar uma síntese da estratégia formalmente aprovada por Portugal para aplicar a política agrícola comum da UE a nível nacional em:

estratégico da PAC para 2023-2027. Ao abrigo do instrumento InvestEU e com o apoio da garantia da UE, foram assinadas operações no montante de 4,2 mil milhões de EUR ⁽¹⁹¹⁾, melhorando o acesso ao financiamento de operações de maior risco em Portugal.

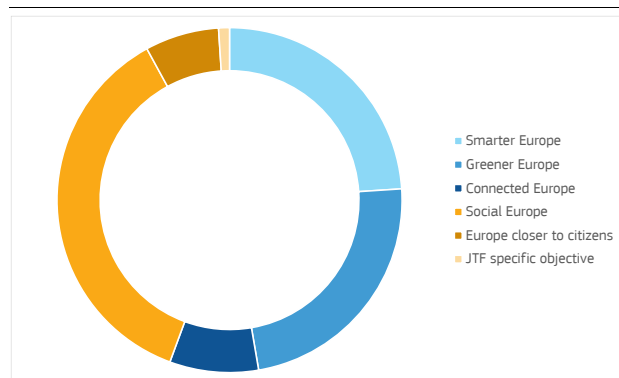
Gráfico A16.1: **Distribuição do financiamento do MRR em Portugal por domínio de intervenção**



(1) Cada medida do PRR contribui para alcançar os objetivos de dois dos seis pilares estratégicos do MRR. A contribuição primária é apresentada no círculo exterior, enquanto a contribuição secundária é indicada no círculo interior. Cada círculo representa 100 % dos fundos do MRR. Por conseguinte, a contribuição total para todos os pilares apresentada neste gráfico ascende a 200 % dos fundos do MRR afetados.

Fonte: Comissão Europeia

Gráfico A16.2: **Distribuição do financiamento da política de coesão pelos objetivos estratégicos em Portugal**



Fonte: Comissão Europeia

Os fundos da política de coesão têm por objetivo aumentar a produtividade e a competitividade das empresas portuguesas e melhorar o ambiente empresarial. Por

https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/portugal_en

⁽¹⁹¹⁾ Os dados refletem a situação em 31.12.2024.

exemplo, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo para uma Transição Justa (FTJ) prestarão apoio a 17 000 empresas, com o FEDER a conceder acesso a banda larga de capacidade muito elevada a quase 20 000 empresas, além de potenciar o desenvolvimento de uma vasta gama de serviços, produtos e processos digitais no seio de mais de 300 instituições públicas. Os convites à apresentação de propostas lançados registaram uma forte procura em domínios como a investigação e desenvolvimento, os investimentos produtivos na inovação, a internacionalização das pequenas e médias empresas (PME) e a adaptação das empresas à mudança. Foram lançados projetos de infraestruturas estratégicas, por exemplo, o Sistema de Mobilidade do Mondego (em Coimbra) e a reconstrução do porto de Lajes das Flores, nos Açores, após a destruição causada por tempestades. O FTJ está a ser utilizado para diversificar a economia local em três regiões afetadas pelo encerramento das centrais elétricas e refinarias a carvão. Esta medida inclui um apoio ao investimento empresarial, à investigação e inovação nas PME, ao trabalho por conta própria, ao empreendedorismo inovador e à requalificação profissional. O Fundo Social Europeu Mais (FSE+) apoia o ensino e a formação profissionais no continente, com 1,5 mil milhões de EUR para promover a participação de 366 000 pessoas, das quais 110 000 já tinham sido apoiadas até dezembro de 2024. O objetivo é que 84,5 % dos participantes nesses cursos encontrem emprego ou prossigam os seus estudos. Além disso, até abril de 2025, o FSE+ já tinha apoiado 109 000 participantes nos centros de educação de adultos conhecidos como «Centros Qualifica». A meta fixada é a participação de 700 000 adultos e a obtenção de qualificações certificadas por 90 % dos participantes.

Outros fundos têm contribuído para a competitividade em Portugal, por exemplo através de convites abertos à apresentação de propostas. O Mecanismo Interligar a Europa financiou investimentos estratégicos nos transportes ferroviários e rodoviários, incluindo no desenvolvimento de infraestruturas para combustíveis alternativos, bem como em infraestruturas marítimas, fluviais e aéreas. Além disso, apoiou investimentos estratégicos para aumentar a capacidade, a resiliência e a segurança das infraestruturas digitais de base, através da implantação de cabos submarinos que melhoram a ligação aos Açores e à Madeira, e

potenciou a implantação da tecnologia 5G em comunidades inteligentes, possibilitando a prestação de cuidados de saúde à distância e serviços de emergência inteligentes. O Horizonte Europa tem apoiado a investigação e a inovação, proporcionando desde descobertas científicas até à expansão de inovações, com os domínios do clima, energia e mobilidade e do digital, indústria e espaço como principais prioridades em Portugal. O Instrumento de Assistência Técnica (IAT) ajudou Portugal na aplicação do novo quadro institucional para a integração dos migrantes; um quadro de formação no domínio dos incêndios florestais; e uma abordagem mais integrada da prestação de cuidados de saúde a nível local. Em 2024, o IAT ajudou ainda Portugal a aplicar as medidas do PRR para consolidar as metodologias de cálculo dos custos das políticas, bem como as práticas de orçamentação a médio prazo.

O PRR de Portugal contém igualmente medidas ambiciosas no sentido de melhorar o ambiente empresarial e a competitividade. As medidas abrangidas pelos pedidos de pagamento apresentados ao longo do último ano incluem grandes reformas e investimentos, com vista a desenvolver o mercado de capitais, melhorar a eficácia dos serviços públicos e apoiar a digitalização das empresas e dos sistemas judicial e fiscal. O código dos mercados de capitais e o Código dos Valores Mobiliários foram revistos para promover a capitalização das empresas e incentivar o acesso a capitais próprios, o crescimento das empresas, o financiamento da dívida e a participação dos investidores nos mercados de capitais. Foi adotada legislação destinada a introduzir alterações funcionais na administração pública e a efetivar a reorganização dos serviços públicos. Uma nova unidade técnica permanente de avaliação de políticas tributárias, designada por «U-TAX», contribuirá para a simplificação e o acompanhamento dos benefícios fiscais. Foram realizados investimentos na digitalização dos processos de tributação da propriedade rural, em plataformas para digitalizar o sistema judicial, em faturas digitais e na certificação digital, bem como em polos de inovação digital para apoiar a digitalização das empresas e da administração pública. No total, 200 projetos da Indústria 4.0 foram selecionados para beneficiar de apoio à promoção da transformação digital das empresas.

Os fundos da UE têm vindo a desempenhar um papel significativo na promoção da

sustentabilidade ambiental e da transição ecológica em Portugal ao longo do atual orçamento da UE a sete anos (quadro financeiro plurianual). O FEDER e o FTJ procurarão criar uma capacidade adicional de produção de energias renováveis superior a 9 100 MW. Entretanto, o FEDER e o Fundo de Coesão estão a investir na mobilidade limpa, através da melhoria das infraestruturas ferroviárias, da expansão das linhas de metro e da promoção de autocarros limpos e de transbordadores e portos limpos, incluindo a ecologização das principais infraestruturas de transporte nas regiões ultraperiféricas dos Açores e da Madeira, que beneficia quase meio milhão de pessoas. Portugal está também a investir verbas consideráveis da política de coesão na melhoria da gestão e da preparação para catástrofes, especialmente para os riscos relacionados com o clima. Estão a ser consagrados recursos significativos do FEDER ao reforço da resiliência perante a escassez de água e à melhoria da eficiência dos sistemas de abastecimento de água e de águas residuais, nomeadamente nas regiões mais afetadas, como o Alentejo, o Algarve e a Madeira. A gestão da água, em termos de quantidade e qualidade, desempenha também um papel importante no plano estratégico da PAC. A fim de melhorar a eficiência na utilização da água, o apoio visa a renovação de infraestruturas e equipamentos antigos utilizados em sistemas de irrigação coletiva e de irrigação nas explorações agrícolas, que cobrem até 4,5 % da superfície agrícola que beneficia de apoios. Ao abrigo do financiamento da PAC, serão investidos mais de 32 milhões de EUR na recuperação do potencial florestal na sequência de catástrofes naturais, incluindo incêndios florestais. O plano estratégico português da PAC reserva uma dotação de mais de 580 milhões de EUR para os agricultores que se comprometam a realizar ações mais ambiciosas no âmbito dos regimes ecológicos, como o sequestro de carbono, a fertilização orgânica, a agricultura biológica e a produção integrada. Até 2030, a agricultura biológica cobrirá 19 % da superfície agrícola. Cerca de 1,7 mil milhões de EUR foram afetados a objetivos ambientais e climáticos inseridos no desenvolvimento rural, a fim de apoiar a adaptação às alterações climáticas, as práticas de gestão dos solos, a melhoria qualitativa das pastagens e a proteção contra incêndios.

O PRR de Portugal, incluindo o capítulo REPowerEU, engloba um conjunto abrangente

de reformas e investimentos para a transição ecológica. As medidas abrangidas pelos pedidos de pagamento apresentados no último ano incluem: i) a entrada em funcionamento de um sistema de depósito e reembolso para garrafas de plástico não reutilizáveis, metais ferrosos e alumínio; ii) a criação de balcões únicos para o público em matéria de eficiência energética; iii) a expansão da capacidade de produção de hidrogénio renovável e de gases renováveis; e iv) o lançamento de um convite à apresentação de projetos para a instalação de, pelo menos, 77 MW de capacidade adicional de produção de hidrogénio renovável e outros gases renováveis.

A promoção da equidade, a coesão social e o acesso aos serviços básicos são prioridades fundamentais do financiamento da UE em Portugal. Por exemplo, o FEDER será utilizado para instalações de ensino novas e modernizadas, com uma capacidade de acolhimento nas salas de aula de mais de 52 000 alunos. Os investimentos previstos para as instalações de cuidados de saúde deverão beneficiar anualmente mais de 4,5 milhões de pessoas. O FSE+ também está a investir no ensino e formação profissionais e em estágios remunerados para a integração de jovens no mercado de trabalho das regiões ultraperiféricas dos Açores e da Madeira. Do mesmo modo, o FSE + está a ajudar os estudantes com baixos rendimentos a aceder ao ensino superior em todo o país onde o objetivo global é chegar a 500 000 participantes, dos quais 183 000 já foram apoiados até dezembro de 2024. O FSE+ também apoiou 1,2 milhões de alunos com dificuldades de aprendizagem, permitindo-lhes prosseguir o seu percurso educativo.

O PRR de Portugal contém várias reformas e investimentos relacionados com a equidade e as políticas sociais. As medidas abrangidas pelos pedidos de pagamento apresentados no último ano incluem: i) a atribuição de 1 500 habitações às famílias elegíveis mais necessitadas; ii) o acesso de 1 000 centros de saúde ao instrumento de estratificação do risco, que lhes permite intervir proativamente junto das populações com maior risco clínico e vulnerabilidade social; e iii) a criação do Observatório Nacional da Pobreza Energética, destinado a apoiar o aumento da eficiência energética no setor residencial para os agregados familiares em situação de pobreza energética.

Quadro A16.1: **Fundos da UE selecionados com dotações aprovadas — dados de síntese (em milhões de EUR)**

Instrument/policy	Allocation 2021-2026		Disbursed since 2021 (1)
RRF grants (including the RepowerEU allocation)	16 325,1		8 492,2
RRF loans	5 890,8		2 903,7
Instrument/policy	Allocation 2014-2020 (2)	Allocation 2021-2027	Disbursed since 2021 (3) (covering total payments to the Member State on commitments originating from both 2014-2020 and 2021-2027 programming periods)
Cohesion policy (total)	23 547,5	22 602,4	11 905,1
European Regional Development Fund (ERDF)	12 707,9	11 496,7	6 136,5
Cohesion Fund (CF)	2 781,1	3 105,3	1 569,3
European Social Fund (ESF, ESF+) and the Youth Employment Initiative (YEI)	8 058,5	7 776,5	4 129,9
Just Transition Fund (JTF)		223,8	69,4
Fisheries			
European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)	392,5	392,6	265,1
Migration and home affairs			
Migration, border management and internal security - AMIF, BMVI and ISF (4)	149,0	186,6	87,0
The common agricultural policy under the CAP strategic plan (5)	Allocation 2023-2027		Disbursements under the CAP Strategic Plan (6)
Total under the CAP strategic plan	6 092,3		1 621,3
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	3 814,5		1 344,3
European Fund for Agricultural Development (EAFRD)	2 277,8		277,0

(1) A data-limite para o envio dos dados sobre os desembolsos ao abrigo do MRR é 31 de maio de 2025.

(2) As dotações da política de coesão para 2014-2020 incluem as dotações REACT-EU autorizadas em 2021-2022.

(3) Estes montantes dizem apenas respeito aos desembolsos efetuados a partir de 2021 e não incluem os pagamentos efetuados ao Estado-Membro antes de 2021. Por conseguinte, os valores não incluem a totalidade dos pagamentos correspondentes à dotação de 2014-2020. A data-limite para o envio dos dados sobre os desembolsos no âmbito do FEAMPA e do FEAMP é 29 de abril de 2025. A data-limite para o envio dos dados sobre os desembolsos no âmbito dos fundos da política de coesão, do FAMI, do IGFV e do FSI é 5 de maio de 2025.

(4) FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração; IGFV – Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos; FSI – Fundo para a Segurança Interna.

(5) As despesas fora do âmbito do plano estratégico da PAC não estão incluídas.

(6) A data-limite para o envio dos valores do NextGenerationEU é 5 de maio de 2025. As informações sobre os desembolsos do FEAGA baseiam-se nas declarações dos Estados-Membros até março de 2025. Os desembolsos relativos aos pagamentos diretos (FEAGA) tiveram início em 2024.

Fonte: Comissão Europeia

Quadro A16.2: **Quadro de síntese sobre as REP para o período de 2019-2024**

Portugal	Assessment in May 2025	Relevant SDGs
2019 CSR 1	Some progress	
<i>Achieve the medium-term budgetary objective in 2020, taking into account the allowance linked to unusual events for which a temporary deviation is granted. Use windfall gains to accelerate the reduction of the general government debt ratio.</i>	No longer relevant	SDG 8, 16
<i>Improve the quality of public finances by prioritising growth-enhancing spending while strengthening overall expenditure control, cost efficiency and adequate budgeting, with a focus in particular on a durable reduction of arrears in hospitals.</i>	Some progress	SDG 3, 8, 16
<i>Improve the financial sustainability of state-owned enterprises, while ensuring more timely, transparent and comprehensive monitoring.</i>	Some progress	SDG 9
2019 CSR 2	Some progress	
<i>Adopt measures to address labour market segmentation.</i>	Some progress	SDG 8
<i>Improve the skills level of the population, in particular their digital literacy, including by making adult learning more relevant to the needs of the labour market.</i>	Some progress	SDG 4
<i>Increase the number of higher education graduates, particularly in science and information technology.</i>	Some progress	SDG 4
<i>Improve the effectiveness and adequacy of the social safety net.</i>	Some progress	SDG 1, 2, 10
2019 CSR 3	Some progress	
<i>Focus investment-related economic policy on research and innovation,</i>	Some progress	SDG 9, 10, 11
<i>railway transport and port infrastructure,</i>	Limited progress	SDG 10, 11
<i>low carbon and energy transition and extending energy interconnections, taking into account regional disparities.</i>	Some progress	SDG 7, 9, 10, 11, 13
2019 CSR 4	Some progress	
<i>Allow for a swifter recovery of the collateral tied to non-performing loans by increasing the efficiency of insolvency and recovery proceedings.</i>	Some progress	SDG 8
<i>Reduce the administrative and regulatory burden on businesses, mainly by reducing sector-specific barriers to licensing.</i>	Limited progress	SDG 8, 9
<i>Develop a roadmap to reduce restrictions in highly regulated professions.</i>	Substantial progress	SDG 9
<i>Increase the efficiency of administrative and tax courts, in particular by decreasing the length of proceedings.</i>	Some progress	SDG 8, 16
2020 CSR 1	Some progress	
<i>In line with the general escape clause, take all necessary measures to effectively address the pandemic, sustain the economy and support the ensuing recovery. When economic conditions allow, pursue fiscal policies aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring debt sustainability, while enhancing investment.</i>	No longer relevant	SDG 8, 16
<i>Strengthen the resilience of the health system</i>	Some progress	SDG 3
<i>and ensure equal access to quality health and long-term care.</i>	Limited progress	SDG 3, 8, 10
2020 CSR 2	Some progress	
<i>Support employment and prioritise measures to preserve jobs.</i>	Some progress	SDG 8
<i>Guarantee sufficient and effective social protection and income support.</i>	Some progress	SDG 1, 2, 10
<i>Support the use of digital technologies to ensure equal access to quality education and training</i>	Some progress	SDG 4, 8, 10
<i>and to boost firms' competitiveness</i>	Some progress	SDG 8, 9

(Continuação na página seguinte)

2020 CSR 3	Some progress	
Implement the temporary measures aimed at securing access to liquidity for firms, in particular small and medium-sized enterprises.	Substantial progress	SDG 8, 9
Front-load mature public investment projects and promote private investment to foster the economic recovery.	Some progress	SDG 8, 16
	Substantial progress	SDG 8, 9
Focus investment on the green and digital transition, in particular on clean and efficient production and use of energy, rail infrastructure and innovation.	Some progress	SDG 7, 9, 13
	Limited progress	SDG 11
	Some progress	SDG 9
2020 CSR 4	Some progress	
Increase the efficiency of administrative and tax courts	Some progress	SDG 8, 16
2021 CSR 1	No longer relevant	
In 2022, use the Recovery and Resilience Facility to finance additional investment in support of the recovery while pursuing a prudent fiscal policy. Preserve nationally financed investment. Limit the growth of nationally financed current expenditure.	No longer relevant	SDG 8, 16
When economic conditions allow, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring fiscal sustainability in the medium term.	No longer relevant	SDG 8, 16
At the same time, enhance investment to boost growth potential. Pay particular attention to the composition of public finances, both on the revenue and expenditure sides of the budget, and to the quality of budgetary measures, to ensure a sustainable and inclusive recovery. Prioritise sustainable and growth-enhancing investment, notably supporting the green and digital transition.	No longer relevant	SDG 8, 16
Give priority to fiscal-structural reforms that will help provide financing for public policy priorities and contribute to the long-term sustainability of public finances, including by strengthening the coverage, adequacy, and sustainability of health and social protection systems for all.	No longer relevant	SDG 8, 16
2022 CSR 1	Limited progress	
In 2023, ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the growth of nationally financed primary current expenditure below medium-term potential output growth, taking into account continued temporary and targeted support to households and firms most vulnerable to energy price hikes and to people fleeing Ukraine. Stand ready to adjust current spending to the evolving situation.	No longer relevant	SDG 8, 16
Expand public investment for the green and digital transitions, and for energy security taking into account the REPowerEU initiative, including by making use of the Recovery and Resilience Facility and other Union funds.	No longer relevant	SDG 8, 16
For the period beyond 2023, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring credible and gradual debt reduction and fiscal sustainability in the medium term through gradual consolidation, investment and reforms.	No longer relevant	SDG 8, 16
Improve the effectiveness of the tax and social protection systems, in particular by simplifying both frameworks, strengthening the efficiency of their respective administrations, and reducing the associated administrative burden.	Limited progress	SDG 1, 2, 8, 10, 12, 16
2022 CSR 2		
Proceed with the implementation of its recovery and resilience plan, in line with the milestones and targets included in the Council Implementing Decision of 13 July 2021.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country	
Swiftly finalise the negotiations with the Commission on the 2021-2027 cohesion policy programming documents with a view to starting their implementation.	Progress on the cohesion policy programming documents is monitored under the EU cohesion policy.	
2022 CSR 3	Limited progress	
Enhance the conditions for a transition towards a circular economy, in particular by increasing waste prevention, recycling and reuse to divert waste away from landfills and incinerators.	Limited progress	SDG 6, 12, 15

2022 CSR 4	Some progress	
Reduce overall reliance on fossil fuels, including in the transport sector.	Some progress	SDG 7, 9, 13
Accelerate the deployment of renewables by upgrading electricity transmission and distribution grids, enabling investments in electricity storage	Some progress	SDG 11
and streamlining permitting procedures to allow for further development of wind, particularly offshore, and solar electricity production, as well as renewable hydrogen production.	Limited progress	SDG 7, 9, 13
Strengthen the incentives framework for energy efficiency investments in buildings.	Some progress	SDG 7, 8, 9, 13
Increase energy interconnections.	Some progress	SDG 7
2023 CSR 1	Substantial progress	
Wind down the emergency energy support measures in force, using the related savings to reduce the government deficit, as soon as possible in 2023 and 2024. Should renewed energy price increases necessitate new or continued support measures, ensure that these are targeted at protecting vulnerable households and firms, fiscally affordable, and preserve incentives for energy savings.	Some progress	SDG 7
Ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the nominal increase in nationally financed net primary expenditure in 2024 to not more than 1.8%1, unless a higher reference rate in net nationally financed primary expenditure growth is estimated to be compatible with Portugal reaching its MTO of -0.5% of GDP, inter alia if interest expenditure is lower than currently projected by the Commission.	Some progress	SDG 7
Preserve nationally financed public investment and ensure the effective absorption of RRF grants and other EU funds, in particular to foster the green and digital transitions.	Full implementation	SDG 8, 16
For the period beyond 2024, continue to pursue a medium-term fiscal strategy of gradual and sustainable consolidation, combined with investments and reforms conducive to higher sustainable growth, to achieve a prudent medium-term fiscal position.	Full implementation	SDG 8, 16
Improve the effectiveness of the tax and social protection systems, in particular by prioritising the simplification of both frameworks, strengthening the efficiency of their respective administrations, and reducing the associated administrative burden.	Full implementation	SDG 8, 16
2023 CSR 2		
Accelerate the implementation of its recovery and resilience plan, also by ensuring an adequate administrative capacity and, following the recent submission of the addendum, including the REPowerEU chapter and the additional loan request, rapidly start the implementation of the related measures. Proceed with the speedy implementation of cohesion policy programmes, in close complementarity and synergy with the recovery and resilience plan.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country reports. Progress with the cohesion policy is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union	
2023 CSR 3	Limited progress	
Improve the conditions for the transition towards a circular economy, in particular by increasing waste prevention, recycling and reuse, to divert waste away from landfills and incinerators.	Limited progress	SDG 1, 2, 8, 10, 12, 16
2023 CSR 4	Some progress	
Reduce overall reliance on fossil fuels.	Some progress	SDG 7, 9, 13
Further accelerate the deployment of renewables by further simplifying and digitalising permitting to allow for additional wind particularly offshore and solar electricity production, as well as promoting self-consumption and renewable energy communities.	Some progress	SDG 7, 9, 13
Increase electricity interconnection capacity	Some progress	SDG 7, 9, 13
and upgrade the electricity transmission and distribution grids, enabling investment in electricity storage	Limited progress	SDG 7, 9, 13
and digitalisation of the grid, including the faster roll-out of smart meters.	Some progress	SDG 7, 9, 13
Accelerate investment in energy efficiency by promoting financial schemes to attract private investment and supporting households in need.	Some progress	SDG 1, 2, 7, 10
Step up policy efforts aimed at the provision and acquisition of skills and competences needed for the green transition.	Some progress	SDG 4

(Continuação na página seguinte)

2024 CSR 1	Limited progress	
<i>Submit the medium-term fiscal-structural plan in a timely manner.</i>	Full implementation	SDG 8, 16
<i>In line with the requirements of the reformed Stability and Growth Pact, limit the growth in net expenditure in 2025 to a rate consistent with, inter alia, putting the general government debt on a plausibly downward trajectory over the medium term and respecting the 3% of GDP deficit Treaty reference value.</i>	Limited progress	SDG 8, 16
<i>Wind down the emergency energy support measures before the 2024/2025 heating season.</i>	Some progress	SDG 8, 16
<i>Improve the effectiveness of the tax system, in particular by strengthening the efficiency of its administration and reducing the associated administrative burden.</i>	Limited progress	SDG 8, 16
<i>Take action to ensure the medium-term fiscal sustainability of the pension system</i>	No progress	SDG 8
2024 CSR 2		
<i>Strengthen administrative capacity to manage EU funds, accelerate investments and maintain momentum in the implementation of reforms. Address relevant challenges to allow for continued, swift and effective implementation of the recovery and resilience plan, including the REPowerEU chapter, ensuring completion of reforms and investments by August 2026. Accelerate the implementation of cohesion policy programmes. In the context of their mid-term review, continue focusing on the agreed priorities, taking action to better address the needs in the area of prevention of and preparedness for climate change-related risks, while considering the opportunities provided by the Strategic Technologies for Europe Platform initiative to improve competitiveness.</i>	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets. Progress with the cohesion policy programming is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union.	
2024 CSR 3	Limited progress	
<i>Improve water management to strengthen adaptation to the effects of climate change and ensure long-term economic and environmental resilience, by putting in place a strategy for integrated and sustainable water management, developing its governance structure,</i>	Limited progress	SDG 1, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15
<i>promoting investments in wastewater collection and treatment, leaks reduction and water monitoring,</i>	Limited progress	SDG 1, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15
<i>while developing nature-based solutions and water body rehabilitation, and improving water efficiency and water reuse.</i>	Limited progress	SDG 1, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15
2024 CSR 4	Limited progress	
<i>Strengthen the capacity of the electricity transmission and distribution grid, in particular by improving connection procedures and increasing their transparency to incentivise investments in the national network and increase energy storage capacities.</i>	Limited progress	SDG 7, 9, 13

Fonte: Comissão Europeia

As regiões portuguesas recuperaram rapidamente desde 2020, mas continua a haver disparidades acentuadas, com um desenvolvimento desigual. O apoio ao crescimento das empresas é importante para reforçar a competitividade regional, juntamente com melhorias na coordenação política e administrativa e no ambiente empresarial local. Os desafios demográficos mantêm-se e a realização de uma economia neutra em carbono exigirá uma transformação em todos os setores económicos, com algumas regiões a enfrentar desafios na gestão da água.

Portugal continua a recuperar do atraso em relação ao resto da UE em termos de PIB *per capita*, mas as disparidades regionais permanecem significativas. Em 2023, a região da capital era a única do país com um PIB *per capita* superior à média da UE, enquanto todas as outras regiões atingiram valores inferiores a 75 % da média da UE – com exceção do Algarve, da Madeira e do Alentejo. No período de 2014-2023, a Madeira, o Algarve, o Norte e os Açores registaram o maior crescimento do PIB anual médio *per capita* (todos acima de 2,2 % contra com a média da UE de 1,6 %).

Competitividade

Não obstante o crescimento do PIB *per capita*, o aumento da produtividade continua a ser um desafio para as regiões portuguesas. Considerando a produtividade do trabalho por ramo de atividade (PIB por hora trabalhada), os setores da «Indústria transformadora» e da «Indústria» registaram, no período de 2013-2023, um crescimento anual inferior à média da UE (+1,1 % e +0,7 %, respetivamente) ⁽¹⁹²⁾. Apesar de a produtividade do trabalho ter aumentado em todas as regiões portuguesas entre 2013 e 2022, fixou-se em 68 % da média da UE em 2022. A região da capital registou a produtividade mais elevada, enquanto o Norte registou os níveis de produtividade mais baixos em Portugal (Quadro A17.1).

A estrutura empresarial mantém-se praticamente inalterada, com as médias e grandes empresas concentradas nalgumas regiões e com diferenças assinaláveis na atividade empresarial. Em 2022, as micro e pequenas empresas representavam cerca de 97 % das entidades empresariais, sem mudanças significativas na última década. O Norte e a região da capital encerram o maior número de médias e grandes empresas. O aproveitamento máximo do potencial de expansão das empresas contribuiria para estimular a inovação e melhorar a competitividade regional. A atividade empresarial, decisiva para produzir resultados económicos positivos, melhorou no mesmo período, embora subsistam disparidades consideráveis entre as regiões e dentro das mesmas ⁽¹⁹³⁾.

As tendências demográficas, a inadequação das competências e a transição limitada da indústria para os investigadores, em especial nas regiões com uma forte base industrial e empresarial de I&D, são fatores que comprometem a competitividade. De acordo com o índice de envelhecimento de 2023 ⁽¹⁹⁴⁾, o Centro e o Alentejo apresentam a taxa mais elevada de idosos por cada 100 jovens. Apesar de, no período de 2014-2023, o conjunto da população dos 20 aos 64 anos em Portugal ter diminuído de forma equiparável à média da UE, a população em idade ativa decresceu a um ritmo mais elevado no Centro, Alentejo, Norte e Madeira (Quadro A17.1), o que conduziu a uma diminuição da mão de obra.

Verifica-se igualmente uma inadequação das competências, o que permite inferir que o enquadramento dos trabalhadores qualificados no mercado de trabalho não é o mais eficaz. Por outro lado, as pessoas altamente qualificadas e com elevadas competências de I&D consideram muitas vezes as oportunidades no seu país de origem menos atrativas. Em consequência disso, muitos optam por trabalhar no estrangeiro ou por seguir percursos profissionais alternativos (ver anexo 3). O nível reduzido de emprego dos investigadores (em termos de equivalente a tempo completo) nas empresas é evidente,

⁽¹⁹³⁾GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento / MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2024), Quadros de Pessoal 2012-2022.

⁽¹⁹⁴⁾INE – 2024.



⁽¹⁹²⁾Eurostat (nama_10_lp_a21).

Quadro A17.1: **Seleção de indicadores a nível regional (NUTS 2024) em Portugal**

	GDP per head (PPS)	Real GDP per head growth	Productivity - GDP per hour worked (PPS)	Real productivity growth (per hour worked)	Population growth	Working age population (20-64) growth	Employment rate 20-64	At-risk-of-poverty or social exclusion
	Index EU-27 = 100	Average annual % change	Index EU-27 = 100	Average annual % change	Average annual change per 1000 residents	Annual % change	% of population aged 20-64	% of total population
<i>NUTS2024</i>	2023	2014-2023	2022	2013-2022	2014-2023	2014-2023	2024	2024
European Union (27 MS)	100	1,6	100	0,9	1,7	-0,3	75,8	21,0
Portugal	81	1,8	68	0,9	1,9	-0,3	78,5	19,7
Norte	69	2,3	60	1,4	0,9	-0,4	77,4	21,0
Algarve	87	2,4	72	0,9	7,3	0,2	79,8	18,7
Centro (PT)	69	1,7	63	1,0	-0,7	-0,4	78,5	18,9
Grande Lisboa	126	1,5	77	-0,8	5,2	0,3	81,1	16,5
Península de Setúbal	54	1,6	66	0,4	4,6	0,2	78,8	21,8
Alentejo	76	2,1	64	-0,2	-4,5	-0,7	79,7	18,7
Oeste e Vale do Tejo	62	1,2	58	1,1	3,2	-0,3	76,7	19,1
Região Autónoma dos Açores	71	2,2	63	0,8	-1,8	-0,3	74,8	28,4
Região Autónoma da Madeira	87	2,8	71	1,8	-2,0	-0,6	76,3	22,9

Fonte: Eurostat e ARDECO (JRC).

inclusivamente na região da capital e no Norte, que apresentam a maior taxa de emprego de investigadores em empresas (6,2 por cada mil elementos da população ativa) ⁽¹⁹⁵⁾. Esta situação persiste apesar do aumento do número total de investigadores desde 2014.

Os investimentos em inovação continuam a concentrar-se nalgumas regiões, com melhorias modestas nas exportações de alta tecnologia. Em 2022, as despesas totais com atividades de inovação atingiram 3,4 mil milhões de EUR, ou seja, um aumento de 30 % em relação a 2018, o que indica uma trajetória promissora. No entanto, as despesas de inovação estão fortemente concentradas em empresas da Grande Lisboa e do Norte, que foram responsáveis por 1,4 mil milhões de EUR e 1,2 mil milhões de EUR, ou seja, 41 % e 34 %, do total das despesas de inovação, respetivamente ⁽¹⁹⁶⁾. Embora as atividades de exportação tenham crescido de 42,8 mil milhões de EUR para 79,3 mil milhões de EUR entre 2011 e 2024, o desempenho relativo das exportações de alta tecnologia em Portugal subiu apenas de 3 % para 5 % no período homólogo. O Norte continua a ser a principal região exportadora, tendo as suas atividades de

exportação registado um aumento de 10,7 mil milhões de EUR, o valor absoluto mais alto entre as regiões portuguesas. As outras duas regiões onde as exportações mais cresceram foram a região da capital e o Centro. Esta tendência foi observada nas exportações de alta tecnologia, que atingiram 5,6 % do total das exportações no Norte, 4,8 % na região da capital e 3,9 % no Centro ⁽¹⁹⁷⁾.

A promoção da cooperação entre a ciência e a indústria e entre empresas contribuiria para incentivar a inovação e a criação de produtos comercializáveis. Tratar-se-ia de uma abordagem especialmente pertinente no Norte, onde a concentração da indústria e de empresas é substancial, mas com níveis de cooperação inferiores à média. Até à data, houve um ligeiro aumento das vendas de inovações novas para o mercado. Em 2022, a Grande Lisboa foi responsável pela percentagem mais elevada de vendas de inovações novas para o mercado (5,6 %), ao passo que, na maioria das outras regiões, os valores foram muito inferiores. A percentagem de empresas que cooperam com outras empresas ou organizações em atividades de I&D foi mais elevada no Centro (8 %), enquanto a Grande Lisboa registou a percentagem mais elevada (6,2 %) de cooperação noutras atividades de inovação. No Norte, que tem a maior

⁽¹⁹⁵⁾DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2024), Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional. Investigação e Desenvolvimento (I&D): Principais Indicadores por Região 2022.

⁽¹⁹⁶⁾Inquérito Comunitário à Inovação de 2022.

⁽¹⁹⁷⁾INE – 2025.

concentração de empresas em Portugal, a cooperação representou 4,9 % e 4 %, respetivamente, ficando aquém da média nacional ⁽¹⁹⁸⁾.

Portugal tem uma estrutura económica diversificada ⁽¹⁹⁹⁾, com diferentes padrões de especialização a nível regional, evidenciando vantagens comparativas e oportunidades emergentes de gerar novas fontes de crescimento e emprego. O Norte é a região mais industrializada de Portugal, com uma forte presença do setor têxtil e do fabrico de componentes e peças para o setor automóvel. Nos setores farmacêutico e da biotecnologia, as atividades são impulsionadas pela BIAL ⁽²⁰⁰⁾. O futuro Polo da Inovação, que está a ser desenvolvido na Área Metropolitana do Porto, representa uma oportunidade para diversificar as atividades económicas em novas áreas ⁽²⁰¹⁾. A indústria aeronáutica – ainda não tão desenvolvida como o setor automóvel – abarca um conjunto crescente de empresas. O Centro especializa-se no fabrico de cerâmica e de vidro e na moldagem, com atividades ligadas aos setores farmacêutico e da biotecnologia. A região da capital tem a maior concentração de serviços, com uma forte presença de indústrias transformadoras, como o setor farmacêutico e, na Península de Setúbal, a indústria automóvel. No Alentejo, além dos setores tradicionais, a indústria aeronáutica tem vindo a desenvolver-se mais recentemente na região, onde o polo de energias renováveis também constitui uma oportunidade de diversificação económica. Em virtude da localização geográfica e dos recursos naturais, há um forte potencial, ainda por explorar, de desenvolvimento da economia azul nas zonas

costeiras de Portugal continental, bem como nas regiões ultraperiféricas dos Açores e da Madeira, por exemplo, no que se refere à produção de energias renováveis. A diversificação económica é fundamental para criar economias regionais mais resilientes nos Açores e na Madeira, que dependem fortemente do turismo.

A melhoria da qualidade da governação beneficiaria o reforço da competitividade da economia portuguesa, tanto a nível nacional como regional. De acordo com o Índice da Qualidade da Governação Europeia de 2024 ⁽²⁰²⁾, as regiões com pontuações inferiores à média da UE são o Algarve, o Norte e o Alentejo. É importante continuar a reforçar a capacidade das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), tendo em conta os novos poderes que lhes foram conferidos durante a reforma que entrou em vigor em janeiro de 2024. Além disso, uma cooperação mais estreita entre as CCDR e a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal ajudaria a atrair novos investidores. A racionalização dos processos internos continua a ser uma medida importante para melhorar a colaboração com outras agências nacionais, por exemplo, a Agência para a Competitividade e Inovação de Portugal ⁽²⁰³⁾.

Há também margem para melhorar o ambiente empresarial, com a racionalização dos processos a nível local. As diferenças entre os vários municípios portugueses na celeridade dos seus processos de emissão de licenças de construção e ambientais e de transferência de propriedade indiciam que há margem para melhorias ⁽²⁰⁴⁾. Por exemplo, no Funchal, são necessários cerca de nove meses para obter uma licença de construção, ao passo que, em Coimbra e em Lisboa, a sua concessão pode demorar até um ano e meio. A obtenção de licenças ambientais em Portugal continental é apoiada por uma plataforma ⁽²⁰⁵⁾ que permite um leque abrangente de serviços em linha, incluindo apresentações de

⁽¹⁹⁸⁾Inquérito Comunitário à Inovação de 2022.

⁽¹⁹⁹⁾A economia portuguesa assenta nas indústrias tradicionais, destacando-se o importante papel desempenhado pelos setores agroalimentar, têxtil, do calçado e do turismo. As principais indústrias transformadoras incluem o setor automóvel, a aeronáutica, a automatização, os produtos farmacêuticos e as energias renováveis. Para obter dados pormenorizados sobre os indicadores económicos industriais a nível regional, ver: <https://web.jrc.ec.europa.eu/dashboard/TEDV/index.html>.

⁽²⁰⁰⁾A Bial ocupa a 53.ª posição entre as empresas farmacêuticas e biotecnológicas da UE que mais investem na I&D. Painel Europeu sobre o Investimento na I&D Industrial – 2024.

⁽²⁰¹⁾Mobilidade sustentável, energias limpas, produção avançada e economia do mar.

⁽²⁰²⁾[Índice da Qualidade da Governação Europeia, 2024, Universidade de Gotemburgo.](#)

⁽²⁰³⁾OCDE (2024), Repensar a Atratividade Regional na Região do Alentejo, Portugal.

⁽²⁰⁴⁾Banco Mundial (2024), *Subnational Business Ready in the European Union 2024: Portugal* (não traduzido para português).

⁽²⁰⁵⁾Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILiAmb), gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

pedidos, pagamentos e notificações. Por sua vez, as regiões ultraperiféricas dos Açores e da Madeira não dispõem de plataformas eletrónicas deste tipo, recorrendo, em vez disso, a comunicações presenciais ou por correio eletrónico. Uma transferência de propriedade pode demorar 44 dias em Lisboa, mas 83 dias em Ponta Delgada.

Justiça social

As regiões portuguesas são afetadas por alterações demográficas. As quatro regiões que registaram um crescimento da população no período de 2014-2023 foram a região da capital, a Península de Setúbal, o Oeste e Vale do Tejo e o Algarve, mercê principalmente de um saldo migratório fortemente positivo em 2022 e 2023. O maior decréscimo populacional verificou-se no Alentejo, tendo também os Açores e a Madeira registado reduções significativas (Quadro A17.1). A maior parte do decréscimo nos Açores resultou da emigração líquida entre 2013 e 2019. As outras regiões apresentam um saldo migratório positivo nesse período, insuficiente para compensar a variação natural negativa da população. Garantir o acesso aos serviços essenciais, em especial nas zonas afetadas pelo despovoamento, constitui uma tarefa complexa.

Com vista a reter a população em idade ativa e manter o crescimento económico em muitas regiões portuguesas, afigura-se necessário ajudar os jovens a encontrar emprego. Entre 2013 e 2022, emigraram de Portugal 845 000 pessoas ⁽²⁰⁶⁾. Na última década, milhares de jovens portugueses qualificados abandonaram o país em busca de melhores oportunidades. Em 2024, o desemprego dos jovens ainda era superior à média da UE de 15 % em todas as regiões e 41,9 % das pessoas com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos eram titulares de um diploma de ensino superior, com apenas a região da capital a exceder a média da UE (44,8 %). A situação dos jovens é difícil nos Açores, onde a taxa de abandono precoce do ensino e da formação se fixou em 19,8 %, ou seja, mais do triplo da média de 6,6 % à escala

nacional, enquanto apenas 22,7 % das pessoas com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos eram titulares de um diploma de ensino superior.

As regiões ultraperiféricas dos Açores e da Madeira continuam a enfrentar grandes desafios. Em 2024, os Açores e a Madeira registaram as taxas de emprego mais baixas (na faixa etária dos 20 aos 64 anos) e a percentagem mais alta de população em risco de pobreza e exclusão social (taxa de risco de pobreza ou de exclusão social) (Quadro A17.1). Estas disparidades parecem estar relacionadas com a elevada taxa de abandono escolar precoce e com níveis de escolaridade inferiores à média. Em 2024, a percentagem da população com estudos superiores nos Açores (17,6 %) e na Madeira (22,4 %) era significativamente inferior à média nacional (31,4 %). A digitalização também continua a representar um desafio, com a utilização da Internet para as interações com as autoridades públicas a situar-se nos 39 % nos Açores e 44 % na Madeira, muito abaixo da média nacional de 49 % em 2021.

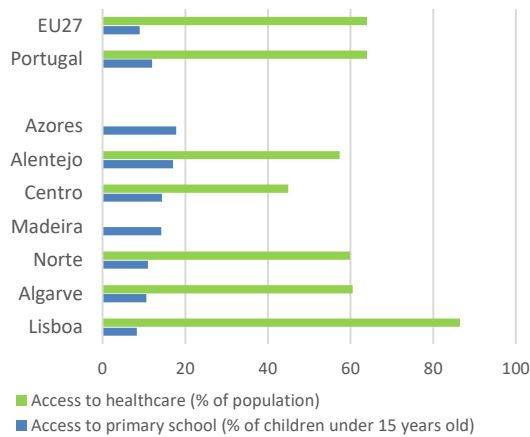
Portugal apresenta um desempenho relativamente bom no acesso aos serviços essenciais, apesar de subsistirem disparidades regionais, com dificuldades significativas na habitação. Em 2018, a percentagem da população com acesso a uma escola do ensino básico a uma distância máxima de 15 minutos a pé era comparável à média da UE na maioria das regiões, com a taxa mais elevada na região da capital e a mais baixa no Centro (gráfico A17.1). Trata-se de um problema comum nos municípios com baixa densidade, que têm de suportar custos significativos para assegurar o transporte dos alunos. A duração do trajeto até ao centro de saúde mais próximo é superior à média da UE em todas as regiões, exceto na região da capital, e é particularmente longa no Alentejo, Centro, Açores e Madeira, onde a «dupla insularidade» ⁽²⁰⁷⁾ implica um acesso difícil aos serviços nas ilhas mais pequenas. Além disso,

⁽²⁰⁶⁾ Observatório da Emigração (2024), *Emigração Portuguesa 2023: Relatório Estatístico*.

⁽²⁰⁷⁾ A «dupla insularidade» refere-se ao isolamento geográfico relativamente: 1) ao território continental do Estado-Membro; e 2) à União Europeia (relatório do Parlamento Europeu intitulado *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, março de 2021, [Research for REGI Committee – ISLANDS OF THE EUROPEAN UNION: State of play and future challenges | Think Tank | Parlamento Europeu](#)).

Portugal continua a registar grandes dificuldades no que respeita à habitação (ver anexo 11).

Gráfico A17.1: **Acesso a cuidados de saúde e ao ensino básico nas zonas rurais**



Unidades: percentagem da população que consegue chegar ao hospital mais próximo num trajeto de automóvel até 10 minutos (UE-27) (2020-2021); percentagem de crianças até aos 15 anos que conseguem chegar a uma escola do ensino básico num trajeto a pé até 15 minutos (UE-24) (2018).

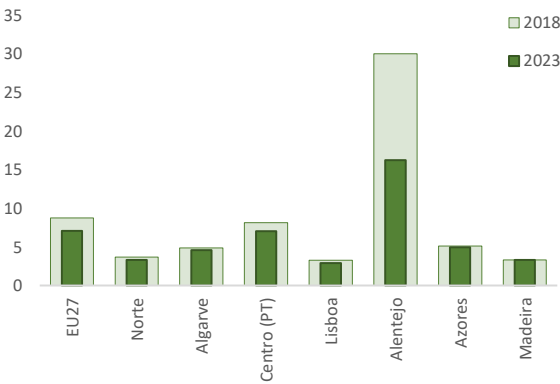
Fonte: Eurostat

Sustentabilidade

As emissões de gases com efeito de estufa *per capita* em Portugal são inferiores à média da UE e continuam a diminuir, mas a transição para a neutralidade climática terá de superar alguns desafios territoriais específicos. Apesar de ter alcançado uma redução das emissões de 13,8 toneladas *per capita* entre 2018 e 2023, o Alentejo é a única região portuguesa com um nível de emissões superior à média da UE. O Centro é a região portuguesa com a segunda maior taxa de emissões *per capita*, tendo registado uma diminuição estimada em 1,1 toneladas *per capita* no mesmo período (gráfico A17.2). As emissões nessas duas regiões baixaram após o encerramento das centrais elétricas a carvão de

Sines (Alentejo Litoral) e do Pego (Médio Tejo), em 2021 ⁽²⁰⁸⁾.

Gráfico A17.2: **Emissões de gases com efeito de estufa *per capita***



Unidade: toneladas *per capita* por ano

Fonte: análise da DG REGIO com base no Eurostat

A realização de uma economia neutra em carbono exigirá a transformação de todos os setores económicos. As regiões portuguesas têm um atraso considerável em relação à média da UE em termos de produtividade dos recursos e de utilização das tecnologias relacionadas com o ambiente, bem como no respeitante ao emprego verde. Em 2020, a taxa de emprego em setores sustentáveis, mas competitivos, situou-se abaixo da média da UE em todas as regiões (12 % na região da capital) e foi muito inferior em todas as outras ⁽²⁰⁹⁾. A melhoria das infraestruturas ferroviárias, a descarbonização dos transportes e a mobilidade pessoal desempenham um papel determinante, em especial nas áreas metropolitanas de Portugal, que enfrentam desafios significativos em termos de qualidade do ar e congestionamento do tráfego (ver anexo 7).

O Algarve, o Alentejo e a Madeira enfrentam o problema da escassez de água. As secas prolongadas e as alterações climáticas têm

⁽²⁰⁸⁾O Alentejo Litoral e o Médio Tejo, bem como Matosinhos, na Área Metropolitana do Porto, estão atualmente a implementar os planos territoriais de transição justa, destinados a fomentar a diversificação económica e a assegurar que a transição para uma economia com impacto neutro no clima não deixe ninguém para trás.

⁽²⁰⁹⁾Indicador de sustentabilidade ambiental competitiva a nível regional;
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136629>.

agravado o stress hídrico, havendo previsões de crescimento que apontam para uma deterioração da situação (ver também o anexo 9). O Algarve e o Alentejo já são afetados por um problema de escassez de água grave e extrema, prevendo-se que o aumento da procura de água conduza a uma diminuição da disponibilidade dos recursos hídricos, estimada entre -1 % e -13 % na próxima década ⁽²¹⁰⁾. Este contexto evidencia a necessidade de reforçar a política de gestão da água nos territórios vulneráveis.

⁽²¹⁰⁾DG REGIO / Guido Schmidt (perito da lista da AMI),
Supporting the management of water scarcity in Portugal
(não traduzido para português).