C/2025/3996

20.8.2025

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 8 de julho de 2025

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

(C/2025/3996)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho ([1]), nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

Considerações gerais

(1) O Regulamento (UE) 2024/1263, que entrou em vigor em 30 de abril de 2024, especifica os objetivos do quadro de governação económica, a saber, fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, e prevenir défices orçamentais excessivos. O regulamento estabelece que o Conselho e a Comissão realizam uma supervisão multilateral no contexto do Semestre Europeu em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos no TFUE. O Semestre Europeu inclui, nomeadamente, a formulação, e a supervisão da aplicação, das recomendações específicas por país. O regulamento promove também a apropriação nacional da política orçamental e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro apresenta ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo, o qual contém os seus compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos para um período de quatro ou cinco anos, em função da duração da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([2]) nesses planos tem de cumprir os requisitos do regulamento, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice das administrações públicas de modo a que fique abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no regulamento, o período de ajustamento pode ser prorrogado por um máximo de três anos.

([1]) JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2), do Regulamento (UE) 2024/1263: «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.

(2) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]), que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O MRR presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, providenciando um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o MRR impulsiona a recuperação económica e social e a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em especial promovendo as transições ecológica e digital e tornando mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(3) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]) («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento energético e a eficiência energética. Portugal acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(4) Em 22 de abril de 2021, Portugal apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º desse regulamento, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal ([5]), que foi alterada em 10 de outubro de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável, bem como para incluir o capítulo REPowerEU ([6]). A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, que indique que Portugal cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos nos marcos e metas já cumpridos para a mesma reforma ou o mesmo investimento.

(5) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo de Portugal ([7]). O plano foi apresentado em conformidade com o artigo 11.º e o artigo 36.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2024/1263, abrange o período de 2025 a 2028 e apresenta um ajustamento orçamental repartido ao longo de quatro anos.

(6) Em 26 de novembro de 2024, a Comissão adotou um parecer sobre o projeto de plano orçamental de Portugal para 2025. Nessa mesma data, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2025, em que não identificou Portugal como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ([8]) em 13 de maio de 2025 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 10 de março de 2025.

([3]) Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal (ST 10149/2021).

([6]) Decisão de Execução do Conselho, de 10 de outubro de 2023, que altera a Decisão de Execução de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal (ST 13351/23).

([7]) 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).

([8]) Recomendação do Conselho, de 13 de maio de 2025, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão publicou a Bússola para a Competitividade, um quadro estratégico que visa impulsionar a competitividade global da UE nos próximos cinco anos. Esta estratégia identifica os três imperativos transformadores do crescimento económico sustentável: i) inovação, ii) descarbonização e competitividade, e iii) segurança. Para colmatar o défice de inovação, a UE tenciona promover a inovação industrial, apoiar o crescimento das empresas em fase de arranque através de iniciativas como a Estratégia Europeia para as Empresas em Fase de Arranque e as Empresas em Fase de Expansão, e promover a adoção de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a computação quântica. Tendo em vista uma economia mais ecológica, a Comissão delineou um abrangente Plano de Ação para Energia a Preços Acessíveis e um Pacto da Indústria Limpa, assegurando que a transição para energias limpas continue a ser eficaz em termos de custos e favorável à competitividade, em especial para os setores com utilização intensiva de energia, e seja um motor de crescimento. A fim de reduzir as dependências excessivas e aumentar a segurança, a União está empenhada em reforçar as parcerias comerciais mundiais, diversificar as cadeias de abastecimento e garantir o acesso a matérias-primas críticas e a fontes de energia limpa. Estas prioridades assentam em facilitadores horizontais, nomeadamente a simplificação regulamentar, o aprofundamento do mercado único, o financiamento da competitividade e a criação de uma União da Poupança e dos Investimentos, a promoção das competências e de empregos de qualidade e uma melhor coordenação das políticas da UE. A Bússola para a Competitividade está em consonância com o Semestre Europeu e assegura a coerência das políticas económicas dos Estados-Membros com os objetivos estratégicos da Comissão, criando uma abordagem unificada da governação económica que promove o crescimento sustentável, a inovação e a resiliência em toda a União.

(8) Em 2025, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a desenvolver-se paralelamente à execução do MRR. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. Essas recomendações específicas por país continuam a ser igualmente pertinentes para a avaliação dos planos de recuperação e resiliência alterados em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(9) As recomendações específicas por país de 2025 abrangem os principais desafios de política económica que não são suficientemente abordados pelas medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência, tendo em conta os desafios relevantes identificados nas recomendações específicas por país de 2019-2024.

(10) Em 4 de junho de 2025, a Comissão publicou o relatório específico de 2025 relativo a Portugal. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados por Portugal em resposta às recomendações específicas por país pertinentes e fez o balanço da execução, por Portugal, do seu plano de recuperação e resiliência. Com base nessa análise, o relatório específico identificou os desafios mais prementes que Portugal enfrenta. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados por Portugal na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza e da exclusão social, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Avaliação do relatório anual de progresso

(11) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho recomendou as seguintes taxas máximas de crescimento das despesas líquidas para Portugal: 5,0 % em 2025, 5,1 % em 2026, 1,2 % em 2027 e 3,3 % em 2028, o que corresponde às taxas máximas de crescimento cumulativas calculadas por referência a 2024 de 17,4 % em 2025, 23,4 % em 2026, 24,8 % em 2027 e 28,9 % em 2028. Em 30 de abril de 2025, Portugal apresentou o seu relatório anual de progresso ([9]) sobre o cumprimento das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas e a execução de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados nas recomendações específicas por país do Semestre Europeu. O relatório anual de progresso reflete igualmente os relatórios semestrais de Portugal sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(12) A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões constituem um desafio existencial para a União Europeia. A Comissão recomendou que a cláusula de derrogação nacional do Pacto de Estabilidade e Crescimento fosse ativada de forma coordenada, a fim de apoiar os esforços da UE para alcançar um aumento rápido e significativo das despesas com a defesa, tendo esta proposta sido acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Na sequência do pedido de Portugal de 30 de abril de 2025, em 8 de julho de 2025 o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que autoriza Portugal a desviar-se, excedendo-as, das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas ([10]).

([9]) Os relatórios anuais de progresso de 2025 estão disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pt.

([10]) Recomendação do Conselho de 8 de julho de 2025, que autoriza Portugal a desviar-se das taxas máximas de crescimento das despesas líquidas determinadas pelo Conselho ao abrigo do Regulamento (UE) 2024/1263 (Ativação da cláusula de derrogação nacional) (JO C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Com base nos dados validados pelo Eurostat ([11]), o excedente das administrações públicas de Portugal diminuiu de 1,2 % do PIB em 2023 para 0,7 % em 2024, enquanto a dívida pública caiu de 97,7 % do PIB no final de 2023 para 94,9 % no final de 2024. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a uma taxa de crescimento das despesas líquidas de 12,0 % em 2024. No relatório anual de progresso de 2025, Portugal estima que o crescimento das despesas líquidas em 2024 se situou em 11,6 %. A Comissão estima que o crescimento das despesas líquidas foi superior ao indicado no relatório anual de progresso. Em comparação com as estimativas das autoridades nacionais, os cálculos da Comissão assumem um maior impacto das medidas discricionárias em matéria de receitas na diminuição das receitas, em especial das medidas relacionadas com o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([12]), que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, foi expansionista em 1,6 % do PIB em 2024.

(14) De acordo com o relatório anual de progresso, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais de Portugal prevê um crescimento do PIB real de 2,4 % em 2025, enquanto a inflação medida pelo IHPC deverá situar-se em 2,4 % em 2025. Nas suas previsões da primavera de 2025, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 1,8 % em 2025 e de 2,2 % em 2026 e para uma inflação medida pelo IHPC de 2,1 % em 2025 e de 2,0 % em 2026.

(15) Segundo o relatório anual de progresso, o excedente das administrações públicas deverá diminuir para 0,3 % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 91,5 % até ao final de 2025. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 3,4 % em 2025. As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para um excedente das administrações públicas de 0,1 % do PIB em 2025. A diminuição do excedente em 2025 reflete principalmente o impacto das medidas de política orçamental que, segundo se estima, aumentarão a despesa, nomeadamente os salários da função pública e as transferências sociais, e reduzirão as receitas, em resultado da atualização do regime de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para os jovens e dos incentivos fiscais a nível do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 6,1 % em 2025. As projeções da Comissão de um crescimento das despesas líquidas superior ao previsto no relatório anual de progresso devem-se ao facto de a Comissão estimar uma diminuição das despesas financiadas por transferências da UE e à não classificação de uma decisão judicial ainda por concretizar como medida pontual. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental, que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, deverá ser expansionista em 1,4 % do PIB em 2025. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB diminua para 91,7 % até ao final de 2025. A diminuição do rácio dívida/PIB em 2025 reflete principalmente um diferencial entre crescimento e taxas de juro favorável, associado a um excedente primário projetado.

(16) As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para que as despesas das administrações públicas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 1,5 % do PIB em 2025, contra 0,7 % do PIB em 2024. As despesas financiadas por apoio não reembolsável do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitem realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas de Portugal.

(17) Em Portugal, as despesas das administrações públicas com a defesa mantiveram-se estáveis, em 0,8 % do PIB, entre 2021 e 2023 ([13]). De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, a despesa em defesa deverá manter-se estável, em 0,8 % do PIB, tanto em 2024 como em 2025, mantendo-se inalterada em relação a 2021. Portugal estima que a despesa em defesa ascenda a 0,9 % do PIB em 2024 e a 1,1 % do PIB em 2025. O período em que a cláusula de derrogação nacional é ativada (2025-2028) permite a Portugal rever as prioridades em matéria de despesa pública ou aumentar as receitas públicas, de modo a que um aumento duradouro das despesas com a defesa não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

([11]) Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2025.

([12]) A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas, incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

([13]) Eurostat, despesas públicas de acordo com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG). Devido às diferenças metodológicas entre as definições da COFOG e da OTAN, as despesas baseadas na definição da COFOG podem diferir das despesas baseadas na definição da OTAN.

(18) De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, em Portugal as despesas líquidas deverão crescer 6,1 % em 2025 e, cumulativamente, 18,8 % em 2024 e 2025. Com base nas previsões da primavera de 2025 da Comissão, o crescimento das despesas líquidas de Portugal em 2025 deverá ser superior à taxa máxima de crescimento recomendada, correspondendo a um desvio ([14]) de 0,4 % do PIB em termos anuais. 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 recomendada, correspondendo a um desvio de 0,5 % do PIB. Tendo em conta a flexibilidade para o aumento das despesas com a defesa proporcionada pela cláusula de derrogação nacional, o desvio acumulado das despesas líquidas mantém-se estável em 0,5 % do PIB, abaixo do limiar de 0,6 % do PIB para o desvio acumulado.

(19) Além disso, o Conselho recomendou que Portugal eliminasse progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia antes da época de aquecimento de 2024/2025. Nas suas previsões da primavera de 2025, a Comissão refere que embora o custo orçamental líquido ([15]) das medidas de apoio de emergência à energia seja estimado em 0,3 % do PIB em 2024, deverá diminuir para 0,1 % em 2025. As medidas de emergência de apoio à energia não foram totalmente eliminadas antes da época de aquecimento de 2024/2025. Esta situação não é totalmente consentânea com a recomendação do Conselho.

(20) O relatório anual de progresso não inclui projeções orçamentais para além de 2025. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da finalização das previsões, as previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para um défice das administrações públicas de 0,6 % do PIB em 2026. A alteração do saldo das administrações públicas em 2026 reflete principalmente o impacto da redução da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, como definida na Lei do Orçamento de Estado de 2025, e a retoma do investimento público financiado por empréstimos do MRR. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 6,3 % em 2026. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental, que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, deverá ser expansionista em 1,2 % do PIB em 2026. A Comissão prevê que o rácio dívida pública/PIB diminua para 89,7 % até ao final de 2026. A diminuição do rácio dívida/PIB em 2026 reflete principalmente a continuação do diferencial entre crescimento e taxas de juro favorável e o excedente primário projetado.

Principais desafios estratégicos

(21) 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. Embora se preveja um aumento das despesas públicas com pensões, o número de contribuintes para o sistema deverá diminuir. Prevê-se que a despesa pública com pensões atinja um pico em 2046 (15,2 % do PIB), posicionando Portugal entre os três Estados-Membros com o rácio despesas com pensões/PIB mais elevado ([16]). Contudo, se em 2025 há quase dois contribuintes por pensionista, prevê-se que, em 2046, esse número desça para apenas cerca de um contribuinte. O défice no equilíbrio do sistema público de pensões daí resultante teria de ser coberto por recursos nacionais através de transferências do orçamento nacional ou do fundo de reserva português para os regimes públicos de pensões (o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social). O envelhecimento da população afeta as finanças públicas de Portugal, não só pelo seu impacto no sistema público de pensões, como também pelo seu impacto no sistema fiscal. Por exemplo, um menor número de pessoas em idade ativa poderá resultar na diminuição das receitas provenientes da tributação do trabalho. Portugal realizou reformas para melhorar a sustentabilidade do seu sistema de pensões, por exemplo, através da indexação da idade legal de reforma à esperança de vida. No entanto, políticas como os regimes de reforma antecipada e as taxas contributivas especiais aumentam a pressão sobre o sistema público de pensões, o que pode afetar a sua sustentabilidade.

(22) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, finalizar a execução efetiva do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo de Portugal através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. A Comunicação da Comissão intitulada «NextGenerationEU — Rumo a 2026», adotada em 4 de junho de 2025, clarifica o calendário aplicável para o termo do MRR e fornece orientações aos Estados-Membros com vista a maximizar a execução até 31 de agosto de 2026, nomeadamente sobre a forma de simplificarem ainda mais os seus planos de recuperação e resiliência, estabelece opções fundamentais a ter em conta aquando da revisão desses planos e salienta a importância de um planeamento conjunto e atento antes da apresentação dos últimos pedidos de pagamento em 2026. Portugal já realizou progressos na execução das reformas e dos investimentos constantes do

([14]) A partir de 2026, estes valores constarão da conta de controlo estabelecida no artigo 22.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

([15]) Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e as despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros extraordinários dos fornecedores de energia.

([16]) Comissão Europeia, «2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)» [Relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico: projeções económicas e orçamentais para os Estados-Membros da UE (2022-2070)], documento institucional 279, abril de 2024.

seu plano de recuperação e resiliência. Para cumprir os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que Portugal prossiga a execução das reformas e dos investimentos, fazendo face aos desafios pertinentes. Em 13 de maio de 2025, o Conselho adotou uma decisão de execução que altera a avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, a fim de ter em conta circunstâncias objetivas que comprometem a execução atempada de alguns investimentos. No entanto, subsistem desafios ligados à capacidade administrativa, às regras de em matéria de contratos públicos e à morosidade dos procedimentos de licenciamento, em particular no que respeita aos grandes projetos de investimento. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida e atempada do plano de recuperação e resiliência.

(23) A execução dos programas da política de coesão, que incluem o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo para uma Transição Justa (FTJ), do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e do Fundo de Coesão (FC), acelerou em Portugal. É importante prosseguir os esforços para assegurar a rápida execução destes programas, maximizando simultaneamente o seu impacto no terreno. Portugal já está a tomar medidas no âmbito dos seus programas da política de coesão para impulsionar a competitividade e o crescimento, reforçando simultaneamente a coesão social. Ao mesmo tempo, Portugal continua a enfrentar desafios, nomeadamente relacionados com o reforço da competitividade, nomeadamente no que toca ao desenvolvimento ou fabrico de tecnologias críticas, a escassez e a inadequação de competências, o aumento da resiliência hídrica, especialmente no Algarve e no Alentejo, e a acessibilidade dos preços e a disponibilidade da habitação. Em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, Portugal é obrigado — no âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão — a reapreciar cada programa tendo em conta, entre outros elementos, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024. As propostas da Comissão adotadas em 1 de abril de 2025 ([17]) prolongam o prazo para a apresentação de uma avaliação — para cada programa — dos resultados da revisão intercalar para além de 31 de março de 2025. Proporcionam igualmente flexibilidade para ajudar a acelerar a execução dos programas e os incentivos para que os Estados-Membros afetem os recursos da política de coesão a cinco domínios estratégicos prioritários da União — a saber, a competitividade em tecnologias estratégicas, a defesa, a habitação, a resiliência hídrica e a transição energética — e a investimentos em competências em setores prioritários, mantendo simultaneamente a tónica dos programas do FSE+ nas pessoas em situações de maior vulnerabilidade.

(24) A Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) proporciona a oportunidade de investir numa prioridade estratégica fundamental da UE, reforçando a competitividade da UE. A STEP é canalizada através de 11 fundos da UE existentes. Os Estados-Membros podem igualmente contribuir para o programa InvestEU, apoiando investimentos em domínios prioritários. Portugal poderia otimizar a utilização destas iniciativas para apoiar o desenvolvimento ou fabrico de tecnologias críticas, incluindo tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

(25) Para além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência e por outros fundos da UE, Portugal deverá enfrentar eficazmente os desafios remanescentes em matéria de: i) sustentabilidade do seu sistema de pensões, ii) simplificação, iii) ambiente empresarial, iv) investigação e inovação, v) acesso ao financiamento e financiamento do crescimento, vi) administração fiscal, evasão e elisão fiscais, vii) qualidade da legislação, viii) transportes, ix) energias renováveis, x) infraestruturas e redes energéticas, xi) eficiência energética, xii) política ambiental, xiii) gestão de recursos, xiv) habitação, xv) competências, xvi) empregos de qualidade e xvii) justiça social.

(26) Tal como estabelecido na Bússola para a Competitividade, todas as instituições da UE, nacionais e locais devem envidar os maiores esforços para elaborar regras mais simples e melhorar a celeridade dos procedimentos administrativos. A Comissão estabeleceu objetivos ambiciosos de redução dos encargos administrativos: pelo menos 25 % para todas as empresas e, no caso das PME, pelo menos 35 %; além disso, criou novos instrumentos para alcançar estes objetivos, incluindo testes de esforço sistemáticos do acervo legislativo da UE e o reforço do diálogo entre as partes interessadas. Para corresponder a esta ambição, Portugal deverá igualmente tomar medidas. 51 % das empresas consideram que a complexidade dos procedimentos administrativos constitui um problema para a sua atividade em Portugal ([18]). Apesar dos progressos realizados nos últimos anos, os encargos administrativos e regulamentares continuam a ser um importante obstáculo ao funcionamento das empresas em Portugal. Mais de 83 % das empresas portuguesas, em comparação com 66 % na UE, referem que a regulamentação das empresas é um obstáculo ao investimento. Além disso, na avaliação dos indicadores de regulamentação dos mercados de produtos da OCDE para 2023 e 2024, Portugal regista o nono pior desempenho dos 38 países da OCDE. Estes obstáculos prejudicam a atratividade dos mercados portugueses, reduzem a concorrência e comprometem a capacidade das

([17]) Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar, COM(2025) 123 final.

([18]) «Businesses» attitudes towards corruption in the EU' [As atitudes das empresas face à corrupção na UE], relatório Flash Eurobarómetro (abril de 2024).

empresas portuguesas para se expandirem, inovarem e aumentarem a sua produtividade. Em especial, as empresas continuam a comunicar longos procedimentos de autorização e licenciamento industrial, que consideram constituir um obstáculo importante ao investimento. Apesar de alguns progressos na redução e racionalização destes procedimentos, os órgãos de poder local enfrentam dificuldades na aplicação dos novos procedimentos e as práticas podem diferir significativamente entre regiões e municípios. Subsistem igualmente obstáculos no acesso a vários serviços retalhistas e profissionais, embora Portugal tenha dado passos importantes, por exemplo, com a revisão dos regimes jurídicos de várias profissões autorregulamentadas entre 2023 e 2024.

(27) As condições de acesso das empresas ao financiamento têm vindo a melhorar nos últimos anos e a percentagem de empresas que referem o acesso ao financiamento como sendo um obstáculo ao investimento é agora semelhante à média da UE. No entanto, as empresas portuguesas dependem predominantemente de empréstimos bancários e de financiamento interno. O recurso a outras fontes de financiamento, como o capital de risco e os capitais próprios, assumiu uma importância crescente nos últimos anos, mas, comparativamente à média da UE, continua a ser claramente menos frequente. Os mercados de capitais portugueses continuam a ser pouco desenvolvidos e representam apenas 24,4 % do PIB, em comparação com uma média de 67,6 % a nível da UE. As autoridades portuguesas lançaram e reforçaram várias iniciativas para apoiar o investimento em participações privadas e capital de risco, como o fundo de capitalização e resiliência gerido pelo Banco Português de Fomento e programas de apoio a empresas em fase de arranque ou que visam setores específicos, bem como a recente revisão do código dos mercados de capitais. No entanto, são necessários mais progressos para Portugal recuperar o atraso em relação aos seus pares europeus e atrair mais investidores e investimentos em participações privadas, incluindo eventualmente a partilha de riscos entre os setores público e privado, a fim de visar empresas com maior potencial de crescimento e setores com fortes perfis de produtividade. Nomeadamente, uma utilização mais generalizada dos instrumentos de capital próprio apoiaria as empresas em fase de arranque e a inovação, aumentaria a capacidade das empresas locais para crescerem e expandirem as suas atividades, melhoraria as práticas de gestão e aumentaria a produtividade. A literacia financeira em Portugal é fraca e, no inquérito Eurobarómetro de 2023 sobre literacia financeira, apenas 16 % dos portugueses receberam uma pontuação «elevada», o que constitui o segundo pior resultado na UE. A literacia financeira no país poderia ser melhorada, a fim de permitir uma afetação mais eficaz das poupanças e melhorar a compreensão por parte das empresas dos benefícios e riscos específicos de cada instrumento de financiamento disponível.

(28) As despesas fiscais são abundantes no sistema fiscal português, estando previstas mais de 500 despesas fiscais em diferentes diplomas jurídicos. Este pode ser um instrumento eficaz para alcançar objetivos estratégicos específicos; contudo, resulta igualmente na perda de receitas, contribui para a complexidade do sistema fiscal e pode ter implicações para a desigualdade de rendimentos. Portugal deu um primeiro passo para combater o seu grande número de despesas fiscais através da criação de uma nova unidade de política fiscal (conhecida como U-TAX), que visa acompanhar e avaliar as despesas fiscais. A conceção do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas aumenta a complexidade do sistema fiscal. A sua estrutura tarifária é composta por um imposto nacional e por sobretaxas municipais. O imposto nacional depende do montante dos lucros tributáveis de cada empresa, podendo os municípios aplicar uma sobretaxa de até 1,5 %. Consequentemente, a taxa legal do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas pode variar entre 12,5 % e 30,5 %, em função da dimensão e da localização da empresa. Esta conceção pode também desincentivar a expansão das empresas, impedindo maiores economias de escala e os ganhos de eficiência associados, aumentando simultaneamente as possibilidades de transferência de lucros dentro do país. Em termos de administração fiscal, o volume de dívidas fiscais em mora em relação ao PIB de Portugal continua a ser um dos mais elevados da UE.

(29) O sistema judicial está a tornar-se mais eficiente, mas continua a enfrentar desafios relacionados com a morosidade dos processos e o elevado número de processos em atraso, em especial nos tribunais administrativos e fiscais. Será importante que Portugal continue a fazer progressos na redução do número de processos pendentes, bem como da sua duração, nos tribunais de primeira e de segunda instância, e assegure a disponibilidade de recursos adequados para o sistema judicial.

(30) O investimento em investigação e desenvolvimento recuperou nos últimos anos, mas continua a ser insuficiente para que o sistema nacional de investigação e inovação português recupere o atraso em relação à média da UE. A percentagem das despesas em investigação e desenvolvimento em relação ao PIB aumentou para 1,7 % em 2024, apoiada por um aumento da despesa privada, enquanto a intensidade pública de investigação e desenvolvimento se manteve estável em 0,6 %. As autoridades portuguesas implementaram uma vasta gama de programas de apoio à investigação e à inovação. No entanto, vários destes programas, como as agendas mobilizadoras e verdes, só serão concluídos nos próximos anos. Embora se esperem benefícios duradouros resultantes destes programas, será fundamental que Portugal mantenha incentivos adequados à investigação, desenvolvimento e inovação para além destes programas. Para tal, será crucial avaliar e aplicar políticas consistentes e apoiar despesas eficientes, visando os setores com maior potencial de crescimento e valor acrescentado.

(31) No que diz respeito à qualidade da legislação, Portugal utiliza apenas de forma limitada as avaliações de impacto e as avaliações das políticas *ex post*. Em 2021, registaram-se progressos significativos na execução de avaliações das políticas *ex ante* em Portugal, através da criação do PlanAPP, um organismo nacional de apoio ao desenvolvimento das políticas públicas. Contudo, as avaliações de impacto *ex post* não são comuns e limitam-se a determinados atos legislativos. Uma utilização mais ampla das avaliações *ex post* permitiria às autoridades avaliar melhor o impacto das novas políticas e legislações, bem como avaliar a eficácia das avaliações *ex ante* já realizadas. A transparência da participação das partes interessadas no processo legislativo também poderia ser melhorada.

(32) Portugal continua altamente dependente dos combustíveis fósseis importados, representando o petróleo e o gás, respetivamente, 47,2 % e 16,8 % do seu cabaz energético em 2023. O setor dos transportes é responsável pela maior parte do consumo final de energia, representando 37,5 % do total. O setor dos transportes depende fortemente do petróleo e dos produtos petrolíferos, que representam 92 % do seu consumo final de energia, o que evidencia a forte dependência do país em relação aos combustíveis fósseis. Portugal regista subsídios consideráveis aos combustíveis fósseis cuja eliminação progressiva não está prevista antes de 2030. Em especial, os subsídios aos combustíveis fósseis que não abordam a pobreza energética de forma direcionada nem respondem a verdadeiras preocupações em matéria de segurança energética, dificultam a eletrificação e não são cruciais para a competitividade industrial poderiam ser considerados como prioritários para uma eliminação progressiva. Em Portugal, os subsídios aos combustíveis fósseis, como as reduções e isenções fiscais para o gasóleo para as empresas de transporte de mercadorias e os transportes públicos, são economicamente ineficientes, perpetuam a dependência dos combustíveis fósseis e desincentivam a transição para veículos elétricos e outras soluções sustentáveis. Investir na mobilidade sustentável e em infraestruturas ferroviárias que assegurem uma integração sem descontinuidades com a rede da UE aceleraria a descarbonização, reforçaria a resiliência, reduziria as disparidades regionais e promoveria a coesão social.

(33) Portugal tem vindo a adotar legislação e criou um novo grupo de trabalho específico para facilitar os procedimentos de licenciamento. No entanto, a legislação continua a ser demasiado complexa, em especial no que diz respeito ao ordenamento do território a nível nacional, regional e local, faltando regras normalizadas e orientações claras. As autoridades públicas portuguesas não dispõem de instrumentos para acompanhar continuamente a aplicação da legislação e os progressos das centrais de energias renováveis, e carecem frequentemente das competências técnicas necessárias para avaliar os projetos. O número de comunidades de energias renováveis em Portugal continua a ser reduzido, havendo margem para facilitar o seu licenciamento e criar regimes de incentivos. A fim de acelerar a adoção das energias renováveis, Portugal poderia dar continuidade aos progressos que registou nos últimos anos na racionalização dos procedimentos de licenciamento, nomeadamente aumentando a capacidade do serviço público responsável pelos licenciamentos, aumentando a digitalização na produção de energias renováveis e consolidando o quadro regulamentar geral. Seriam igualmente benéficas novas ações para promover o autoconsumo (incluindo os painéis solares nas coberturas de edifícios) e as comunidades de energias renováveis. Em 2023, graças à energia hidroelétrica e aos ventos fortes, as fontes de energia renováveis de Portugal representaram 87,7 % da sua produção de eletricidade, o que constituiu um novo recorde. A energia solar foi a fonte renovável que mais cresceu, registando um aumento de 36 %. O aumento significativo da quota de energias renováveis contribuiu para a diminuição significativa dos preços da eletricidade, que caíram para níveis inferiores aos registados antes da crise. À medida que forem integradas mais energias renováveis e que a eletrificação da procura se expandir, será essencial realizar novos investimentos para aumentar e modernizar a rede elétrica, promover soluções sem combustíveis fósseis, como o armazenamento e a resposta do lado da procura, e continuar a digitalizar a rede para salvaguardar o seu equilíbrio e assegurar uma maior estabilidade no mercado grossista da eletricidade. A falta de transparência em torno da capacidade disponível da rede de distribuição e dos planos de expansão dificulta a planificação e o investimento em novos projetos por parte dos promotores. É essencial simplificar os procedimentos de ligação, aumentar a transparência da ligação à rede e estabelecer um quadro de planeamento dos leilões claro e a longo prazo. Além disso, os desafios logísticos, a escassez de componentes e a menor rentabilidade entravaram os projetos de energias renováveis, conduzindo a atrasos na execução. Os incentivos para continuar a desenvolver contratos a longo prazo, como os contratos de aquisição de energia (CAE), ajudariam também a tornar o mercado mais estável, aumentando a sustentabilidade a longo prazo e, por conseguinte, a atratividade dos investimentos em energias renováveis. No entanto, os CAE renováveis são atualmente limitados em Portugal, com 0,42 GW contratualizados. Apesar dos esforços envidados por Portugal para aumentar o nível de interligação elétrica com Espanha, este continua a ser inferior às metas para 2030.

(34) Uma percentagem elevada da população portuguesa está em situação de pobreza energética. Para fazer face ao seu elevado grau de dependência dos combustíveis fósseis nos edifícios e reduzir o consumo de energia, Portugal poderia acelerar os seus esforços em matéria de eficiência energética para além do estabelecido no seu plano de recuperação e resiliência. A intensificação dos esforços para incentivar renovações profundas, nomeadamente através da prestação de assistência técnica aos candidatos, poderia acelerar a adoção de projetos de renovação que visam a eficiência energética. Além disso, Portugal poderia beneficiar de um quadro reforçado para regimes financeiros que aproveitem o investimento privado em prol de renovações eficientes do ponto de vista energético. Deste modo, poderia canalizar mais recursos baseados em subvenções para as famílias necessitadas.

(35) Portugal está muito abaixo da média da UE no que respeita aos valores de referência da economia circular, bem como às metas para a produtividade dos recursos nas indústrias e aos indicadores de gestão de resíduos, verificando-se acentuadas diferenças regionais. A taxa média de reciclagem de resíduos urbanos é particularmente baixa (30,1 % em 2023, longe do objetivo da UE de 55 % até 2025) e varia de região para região. A taxa de utilização circular de materiais em Portugal situou-se em 2,8 % em 2023, muito abaixo da média da UE de 11,8 %. Registaram-se alguns progressos através de iniciativas e regulamentação, tanto a nível nacional como municipal. O apoio dos fundos da UE e do setor privado será fundamental para cumprir os objetivos em matéria de reciclagem e economia circular, nomeadamente através de: i) investimentos em infraestruturas para a recolha seletiva de resíduos, ii) desenvolvimento ou adaptação de instalações de tratamento de resíduos e iii) modernizações tecnológicas para permitir a implantação a nível nacional do regime de pagamento em função dos resíduos produzidos.

(36) Portugal, em especial as suas regiões meridionais, é fortemente afetado por riscos naturais, como secas, incêndios e inundações, cuja frequência e intensidade têm vindo a agravar-se devido às alterações climáticas. A redução da precipitação anual, a escassez de água e o aumento da variabilidade temporal afetam os caudais fluviais, a recarga dos aquíferos e o risco de inundações, com consequências para muitos setores económicos como a agricultura, a produção de água potável e a produção de energia, incluindo energia hidroelétrica, e comprometendo simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas devido à escalada dos custos. Portugal aumentou a sua capacidade de adaptação às alterações climáticas, tendo nomeadamente elaborado planos setoriais de adaptação. Em 2024, Portugal finalizou um roteiro nacional para a adaptação às alterações climáticas até 2100, mas seria importante continuar a integrar a adaptação às alterações climáticas nas políticas de gestão dos recursos hídricos. Ao aplicar uma estratégia integrada e sustentável de gestão dos recursos hídricos, incluindo a recente estratégia «Água que Une», Portugal poderia assegurar que os setores-chave continuem a ter acesso à água, garantindo simultaneamente água suficiente e de boa qualidade para funções ecológicas, em particular para ecossistemas sensíveis e ricos em biodiversidade, como as zonas húmidas. A racionalização da estrutura de governação do setor da água contribuirá igualmente para uma coordenação eficaz entre os níveis nacional, regional e local. Para melhorar a gestão dos recursos hídricos, é crucial realizar mais investimentos, nomeadamente na recolha e tratamento das águas residuais, na redução das fugas nas redes, no abastecimento geral de água e na melhoria da monitorização da quantidade e da qualidade da água. Em especial, poder-se-á procurar: i) restaurar a função de esponja natural dos solos; ii) reduzir a extração de águas subterrâneas; iii) recuperar zonas húmidas e rios, incluindo planícies aluviais; e iv) implantar outras soluções baseadas na natureza. Além disso, Portugal poderia tirar partido do potencial de reutilização da água.

(37) Portugal continua a enfrentar desafios no acesso aos cuidados de saúde e o seu sistema de cuidados continuados não está preparado para o rápido envelhecimento da população. De um modo geral, o sistema de saúde do país tem um desempenho comparativamente bom, e Portugal tem vindo a implementar reformas significativas, incluindo reformas nos cuidados de saúde primários e nos cuidados de saúde mental, bem como uma reforma do modelo de governação dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde. Tem igualmente investido em infraestruturas e serviços de saúde em todo o país, nomeadamente no âmbito do seu plano de recuperação e resiliência. No entanto, o Serviço Nacional de Saúde continua a enfrentar uma escassez significativa de profissionais de saúde, com um impacto na acessibilidade dos serviços de saúde, por exemplo, longos tempos de espera e acesso desigual entre grupos de rendimentos e entre regiões do país. Entre 2020 e 2024, apenas foram preenchidas cerca de metade das vagas para médicos do Serviço Nacional de Saúde, e o país enfrenta um nível considerável de emigração entre os seus enfermeiros qualificados. Apesar de alguns esforços envidados nos últimos anos para promover a atratividade das carreiras no Serviço Nacional de Saúde, há margem para simplificar e acelerar os procedimentos de recrutamento, a fim de contratar rapidamente os profissionais necessários e continuar a atrair profissionais de saúde. Além disso, quase um quarto da população portuguesa tem idade igual ou superior a 65 anos (com uma classificação inferior à média da UE em termos de esperança de vida saudável), o investimento público em cuidados continuados é inferior à média da UE e as taxas de cobertura dos cuidados continuados permanecem baixas em todas as regiões. Apesar de um aumento nos últimos anos, a mão de obra não é suficiente para satisfazer a procura, conduzindo a uma forte dependência dos cuidadores informais. Ao abordar estes aspetos, preservando simultaneamente a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde, Portugal poderia possibilitar que a sua população beneficiasse de mais anos de vida com qualidade e assegurar a satisfação das necessidades de cuidados entre os idosos.

(38) A inadequação das competências constitui um obstáculo à competitividade e à produtividade. A oferta de competências não corresponde às necessidades do mercado, o que contribui para a escassez de mão de obra setorial, nomeadamente nos domínios da informação e das tecnologias. A baixa disponibilidade de pessoal com as competências adequadas é um dos principais obstáculos comunicados pelas empresas. Esta inadequação também alimenta elevados níveis de desemprego dos jovens (21,6 % em 2024, em comparação com 14,9 % na UE), com muitos jovens desempregados a possuírem qualificações demasiado baixas ou qualificações em domínios de baixa empregabilidade no país. Portugal poderia também beneficiar de uma previsão fiável das necessidades futuras do mercado, que poderia contribuir para um melhor alinhamento entre a oferta de educação e formação e o mercado de trabalho, bem como para fundamentar as escolhas de carreira. Além disso, o desenvolvimento das competências necessárias para uma economia em evolução é ainda dificultado pelos baixos níveis de participação dos adultos na

aprendizagem ao longo da vida (38 % em 2016 e 33 % em 2022, com base no Inquérito à Educação de Adultos). Apesar das recentes medidas que incentivam os adultos a inscreverem-se na aprendizagem e formação, incluindo investimentos no âmbito do plano de recuperação e resiliência português, existe margem para que as empresas intensifiquem a participação em atividades de qualificação e melhoria de competências e promovam uma cultura de educação de adultos no país. Além disso, a população portuguesa continua a ter, de um modo geral, baixos níveis de qualificações (em 2024, cerca de 38,5 % das pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos tinham um baixo nível de habilitações, muito acima da média da UE de 19,6 %), o que constitui um obstáculo crónico à produtividade no país. No entanto, nos últimos anos, registaram-se progressos significativos no aumento dos níveis de qualificação da população.

(39) Os preços da habitação em Portugal têm vindo a aumentar de forma constante, ultrapassando o aumento médio da UE ao longo da última década. A elevada procura nas grandes cidades e nas zonas turísticas mais procuradas conduziu, em grande medida, a aumentos dos preços e das rendas, com diferenças acentuadas em comparação com as regiões interiores. Esta situação afeta a mobilidade e a disponibilidade da mão de obra, bem como as perspetivas dos jovens. A falta de habitação a preços acessíveis está também a resultar no aumento do número de pessoas em situação de sem-abrigo ou que vivem em aglomerações informais. Portugal está a aplicar medidas para expandir o seu parque habitacional social e a preços acessíveis, mas a escassez continua a ser significativa. Ao mesmo tempo, as taxas de construção persistentemente baixas nos últimos anos restringiram a oferta de novas habitações a preços acessíveis. O grande parque de casas desabitadas e edifícios devolutos — cerca de 700 000 — constitui uma oportunidade para incorporar mais habitações no mercado, especialmente nas zonas mais procuradas. Além disso, Portugal poderia beneficiar da promoção de soluções de transporte público mais eficientes e do investimento na atratividade de outras regiões para reduzir a pressão sobre as zonas mais procuradas. Em última análise, a resposta aos desafios que Portugal enfrenta em matéria de habitação exigirá uma abordagem abrangente, uma vez que as soluções centradas no aumento da oferta devem ser acompanhadas de medidas que integrem as dinâmicas e os incentivos do lado da procura nos mercados de arrendamento e aquisição de imobiliário.

(40) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou em 2025 que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação sobre a política económica da área do euro para 2025. Relativamente a Portugal e face às recomendações constantes da recomendação de 2025, as recomendações 2, 3, 4 e 5 contribuirão para a execução da primeira recomendação para a área do euro, relativa à competitividade, as recomendações 3, 4 e 5 contribuirão para a execução da segunda recomendação para a área do euro, relativa à resiliência, e as recomendações 1 e 5 contribuirão para a execução da terceira recomendação para a área do euro, relativa à estabilidade macroeconómica e financeira.

RECOMENDA QUE Portugal tome medidas em 2025 e 2026 no sentido de:

1. Reforçar as despesas e a prontidão globais em matéria de segurança e defesa, assegurando ao mesmo tempo a sustentabilidade da dívida, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Respeitar as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025, utilizando simultaneamente a flexibilidade prevista na cláusula de derrogação nacional para o aumento das despesas com a defesa. Tomar medidas para assegurar a sustentabilidade orçamental a médio prazo do sistema de pensões.

2. Tendo em conta os prazos aplicáveis para a conclusão atempada das reformas e dos investimentos nos termos do Regulamento (UE) 2021/241, acelerar a execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU. Acelerar a execução dos programas da política de coesão (FEDER, FTJ, FSE+, FC), aproveitando, se for caso disso, as oportunidades oferecidas pela revisão intercalar. Otimizar a utilização dos instrumentos da UE, incluindo as oportunidades oferecidas pelo programa InvestEU e pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, com vista a reforçar a competitividade.

3. Simplificar a regulamentação, melhorar os instrumentos regulamentares e reduzir os encargos administrativos para as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos ao licenciamento industrial e da eliminação de outros obstáculos à sua capacidade de expansão e promoção da inovação e da produtividade. Promover o investimento privado em capital de risco e capitais próprios para as empresas locais, incluindo a partilha de riscos entre os setores público e privado, e melhorar a literacia financeira. Aumentar ainda mais a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, a fim de diminuir a duração dos processos. Melhorar a eficácia do sistema fiscal, em particular reforçando a eficiência da sua administração e reduzindo os encargos administrativos conexos. Promover a elaboração de políticas baseadas em dados concretos, nomeadamente realizando avaliações *ex post* das políticas públicas. Manter a tónica da política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação. Reforçar a participação das partes interessadas e aumentar a transparência na elaboração das políticas públicas.

4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis no setor dos transportes, em especial através da eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis e do investimento em transportes sustentáveis, em especial no transporte ferroviário, tendo em conta as disparidades regionais. Continuar a acelerar a implantação das energias renováveis, proporcionando um quadro regulamentar previsível, com procedimentos de licenciamento claros e digitais, nomeadamente no que respeita ao autoconsumo coletivo e às comunidades de energias renováveis. Reforçar a estabilidade do mercado da eletricidade através de contratos a longo prazo, do investimento em capacidades de armazenamento de energia e de instrumentos de resposta do lado da procura. Reforçar a capacidade da rede de transporte e distribuição de eletricidade, inclusive a nível das interligações elétricas transfronteiriças, melhorar os procedimentos de ligação e aumentar a sua transparência para incentivar os investimentos na rede nacional. Intensificar os esforços estratégicos destinados a proporcionar e assegurar a aquisição das aptidões e competências necessárias para a transição ecológica, em especial para a administração pública. Acelerar o investimento na eficiência energética, promovendo regimes financeiros para atrair investimento privado e apoiando os agregados familiares em situação de pobreza energética. Melhorar as condições de transição para uma economia circular, em particular aumentando a prevenção, reciclagem e reutilização de resíduos, a fim de reduzir os resíduos destinados a aterros e incineração. Melhorar a gestão da água para reforçar a adaptação às alterações climáticas e assegurar a resiliência económica e ambiental a longo prazo. Aplicar uma estratégia integrada de gestão dos recursos hídricos e racionalizar a governação da água. Promover investimentos na recolha e tratamento das águas residuais, na redução das fugas e na monitorização da água, desenvolver soluções baseadas na natureza, reabilitar massas de água e melhorar a eficiência e a reutilização da água.

5. Garantir a igualdade de acesso a cuidados de saúde e cuidados continuados de qualidade, preservando simultaneamente a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde. Dar resposta à inadequação das competências, melhorando o nível de competências da população e tornando o ensino e a educação de adultos mais adequados às necessidades do mercado de trabalho. Abordar a questão da acessibilidade dos preços e da disponibilidade da habitação nas zonas de elevada procura, eliminando os obstáculos ao arrendamento de casas desabitadas e renovando edifícios devolutos, e promover ligações de transportes públicos eficientes para reduzir a pressão sobre os preços da habitação nos centros urbanos e melhorar a atratividade de outras regiões.

Feito em Bruxelas, em 8 de julho de 2025.

Pelo Conselho

A Presidente

S. LOSE