C/2025/3996

20.8.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 8 de julio de 2025

relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de Portugal

(C/2025/3996)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo ([1]), y en particular su artículo 3, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

Consideraciones generales

(1) El Reglamento (UE) 2024/1263, que entró en vigor el 30 de abril de 2024, establece los objetivos del marco de gobernanza económica, que tiene por objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y la resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar los déficits públicos excesivos. El Reglamento establece que el Consejo y la Comisión llevarán a cabo una supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el TFUE. El Semestre Europeo incluye, en particular, la formulación y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones específicas por país. El Reglamento promueve también la apropiación nacional de las políticas fiscales y hace hincapié en la perspectiva a medio plazo, a lo que se suma un control del cumplimiento más efectivo y coherente. Cada Estado miembro debe presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo que contenga sus compromisos fiscales y en materia de reformas e inversiones para un período de cuatro o cinco años, dependiendo de la duración de la legislatura nacional. La senda de gasto neto ([2]) de estos planes tiene que cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento, entre los que se incluyen los que exigen situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda decreciente verosímil al final del período de ajuste, o mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y situar o mantener a medio plazo el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Cuando un Estado miembro se comprometa a llevar a cabo una serie de reformas e inversiones pertinentes de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento, el período de ajuste podrá ampliarse hasta tres años.

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

([2]) Gasto neto tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263: se entenderá por «gasto neto» el gasto público, neto de: i) los gastos en concepto de intereses; ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

(2) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, el «Mecanismo») entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que constituye un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo fomenta la recuperación económica y social e impulsa al mismo tiempo la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y aumentar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, contribuye a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la Unión y a que se siga ejecutando el pilar europeo de derechos sociales.

(3) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo ([4]) (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. La medida contribuye a la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la Unión, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. Portugal incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

(4) El 22 de abril de 2021, Portugal presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en su anexo V. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal ([5]), que se modificó el 10 de octubre de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU ([6]). El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una Decisión de la Comisión, de conformidad con el artículo 24, apartado 5, por la que se establezca que Portugal ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio exige que no se haya frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores correspondientes a la misma reforma o inversión.

(5) El 21 de enero de 2025, el Consejo, a partir de una recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Portugal ([7]). El plan se presentó de conformidad con el artículo 11 y el artículo 36, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2024/1263, abarca el período comprendido entre 2025 y 2028 y presenta un ajuste fiscal distribuido a lo largo de un período de cuatro años.

(6) El 26 de noviembre de 2024, la Comisión adoptó un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Portugal para 2025. En esa misma fecha, en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2025, en el que determinó que Portugal no era uno de los Estados miembros que requerían un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2025, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 13 de mayo de 2025, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ([8]) y el 10 de marzo de 2025, el Informe conjunto sobre el empleo.

([3]) Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal (ST 10149/2021).

([6]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 10 de octubre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal (ST 13351/23).

([7]) Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Portugal (DO C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Recomendación del Consejo, de 13 de mayo de 2025, sobre la política económica de la zona del euro (DO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) El 29 de enero de 2025, la Comisión publicó la Brújula para la Competitividad, un marco estratégico cuyo objetivo es impulsar la competitividad mundial de la UE a lo largo de los próximos cinco años. Señala los tres imperativos de transformación que requiere el crecimiento económico sostenible: i) la innovación; ii) la descarbonización y la competitividad, y iii) la seguridad. Para corregir el desfase en innovación, la UE pretende fomentar la innovación industrial, apoyar el crecimiento de las empresas emergentes a través de iniciativas como la Estrategia de la UE para las Empresas Emergentes y en Expansión y promover la adopción de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y la computación cuántica. En aras de una economía más ecológica, la Comisión ha esbozado un amplio Plan de Acción para una Energía Asequible y un Pacto por una Industria Limpia, para garantizar que la transición hacia una energía limpia siga siendo rentable, propicia a la competitividad, en particular para los sectores de gran consumo de energía, y un motor de crecimiento. Para reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad, la Unión está decidida a reforzar las asociaciones comerciales en todo el mundo, diversificar las cadenas de suministro y asegurarse el acceso a materias primas fundamentales y fuentes de energía limpias. Estas prioridades están respaldadas por catalizadores transversales, como la simplificación normativa, la profundización del mercado único, la financiación de la competitividad y la Unión de Ahorros e Inversiones, la promoción de las capacidades y el empleo de calidad y una mejor coordinación de las políticas de la UE. La Brújula para la Competitividad está en consonancia con el Semestre Europeo y vela por que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la Comisión, lo que da lugar a un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomenta el crecimiento sostenible, la innovación y la resiliencia en toda la Unión.

(8) En 2025, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue su desarrollo en consonancia con la aplicación del Mecanismo. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos constatados en las correspondientes recomendaciones específicas por país formuladas en los últimos años. Estas recomendaciones específicas por país siguen siendo igualmente pertinentes para la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia modificados de conformidad con el artículo 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(9) Las recomendaciones específicas por país de 2025 hacen referencia a retos clave de política económica que no se tratan suficientemente en las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta los retos pertinentes constatados en las recomendaciones específicas por país del período 2019-2024.

(10) El 4 de junio de 2025, la Comisión publicó el informe específico de 2025 sobre Portugal. En él se evalúan los avances realizados por Portugal para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de Portugal. Partiendo de este análisis, el informe señala los retos más urgentes a los que se enfrenta Portugal. Asimismo, evalúa los avances de Portugal en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Evaluación del informe anual de situación

(11) El 21 de enero de 2025, el Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto para Portugal: el 5,0 % en 2025, el 5,1 % en 2026, el 1,2 % en 2027 y el 3,3 % en 2028, lo que corresponde a las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto a 2024 del 17,4 % en 2025, el 23,4 % en 2026, el 24,8 % en 2027 y el 28,9 % en 2028. El 30 de abril de 2025, Portugal presentó su informe anual de situación ([9]) sobre el cumplimiento de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas y la ejecución de reformas e inversiones en respuesta a los principales retos señalados en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo. El informe anual de situación recoge el informe semestral de Portugal sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241.

(12) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones constituyen un desafío existencial para la Unión Europea. La Comisión recomendó activar la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de manera coordinada para apoyar las iniciativas de la UE encaminadas a lograr un aumento rápido y considerable del gasto en defensa, propuesta que fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. A raíz de la solicitud de Portugal del 30 de abril de 2025, el 8 de julio de 2025, el Consejo, por recomendación de la Comisión, adoptó una recomendación que permitía a Portugal desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas y rebasarlas ([10]).

([9]) Los informes anuales de situación de 2025 se encuentran disponibles en https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) Recomendación del Consejo, de 8 de julio de 2025, por la que se autoriza a Portugal a desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo en virtud del Reglamento (UE) 2024/1263 (activación de la cláusula de salvaguardia nacional) (DO C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Según datos validados por Eurostat ([11]), el déficit de las administraciones públicas de Portugal disminuyó del 1,2 % del PIB en 2023 al 0,7 % en 2024, mientras que la deuda de las administraciones públicas se redujo del 97,7 % del PIB a finales de 2023 al 94,9 % a finales de 2024. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 12,0 % en 2024. En el informe anual de situación de 2025, Portugal estima un crecimiento del gasto neto en 2024 del 11,6 %. La Comisión calcula que el crecimiento del gasto neto fue superior al indicado en el informe anual de situación. La diferencia entre los cálculos de la Comisión y las estimaciones de las autoridades nacionales se debe a que la Comisión estima un impacto mayor de reducción de los ingresos de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en particular, las medidas relacionadas con el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Según las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal ([12]), que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por Portugal, fue expansiva (1,6 % del PIB) en 2024.

(14) Según el informe anual de situación, el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias de Portugal prevé un crecimiento del PIB real del 2,4 % en 2025, mientras que la inflación IPCA se estima en el 2,4 % en 2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el PIB real crecerá un 1,8 % en 2025 y un 2,2 % en 2026, y la inflación IPCA se situará en el 2,1 % en 2025 y en el 2,0 % en 2026.

(15) En el Informe anual de situación se prevé que el superávit de las administraciones públicas disminuya hasta el 0,3 % del PIB en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuiría hasta el 91,5 % a finales de 2025. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 3,4 % en 2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el superávit de las administraciones públicas alcanzará el 0,1 % del PIB en 2025. La disminución del superávit de las administraciones públicas en 2025 refleja el efecto de las medidas de política fiscal que se estima que aumenten el gasto, en particular, los salarios públicos y las transferencias sociales, y reduzcan los ingresos resultantes de la actualización del régimen del impuesto sobre la renta de las personas físicas de los jóvenes y los incentivos del impuesto de sociedades. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 6,1 % en 2025. Estas previsiones de crecimiento del gasto neto más elevado que el indicado en el informe anual de situación se deben a que la Comisión estima un menor gasto financiado por transferencias de la UE y a la no clasificación como medidas puntuales de la decisión del Tribunal que aún no se ha materializado. Con arreglo a las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por Portugal, sea expansiva (1,4 % del PIB) en 2025. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuya al 91,7 % a finales de 2025. La disminución de la ratio de deuda con respecto al PIB en 2025 refleja principalmente un diferencial favorable entre el crecimiento y los tipos de interés junto con el superávit primario previsto.

(16) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que en 2025 se financie el gasto de las administraciones públicas por un importe equivalente al 1,5 % del PIB mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,7 % del PIB en 2024. Los gastos financiados mediante la ayuda no reembolsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permiten realizar inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo de las administraciones públicas y la deuda de Portugal.

(17) El gasto de las administraciones públicas en defensa de Portugal se mantuvo estable en el 0,8 % del PIB entre 2021 y 2023 ([13]). Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el gasto en defensa se mantenga estable, en el 0,8 % del PIB en 2024 y 2025. Esto no supone ningún cambio con respecto a 2021. Portugal estima que el gasto en defensa será del 0,9 % del PIB en 2024 y del 1,1 % del PIB en 2025. El período en el que se activa la cláusula de salvaguardia nacional (2025-2028) permite a Portugal volver a dar prioridad al gasto público o aumentar los ingresos públicos, de modo que un gasto en defensa más elevado durante más tiempo no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

([11]) Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2025.

([12]) La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la UE. La orientación fiscal se mide como la diferencia entre i) el crecimiento potencial a medio plazo y ii) la variación del gasto primario, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

([13]) Eurostat, gasto público según la clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG). Debido a las diferencias metodológicas entre las definiciones de la COFOG y de la OTAN, el gasto basado en la definición de la COFOG puede diferir del gasto basado en la definición de la OTAN.

(18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se estima que el gasto neto en Portugal crecerá un 6,1 % en 2025 y un 18,8 % acumulado en 2024 y 2025. Con arreglo a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el crecimiento del gasto neto de Portugal en 2025 se sitúe por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada, lo que corresponde a una desviación ([14]) del 0,4 % del PIB en términos anuales. Si se consideran conjuntamente los años 2024 y 2025, también se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto se sitúe por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada, lo que corresponde a una desviación del 0,5 % del PIB. Teniendo en cuenta la flexibilidad que ofrece la cláusula de salvaguardia nacional para un mayor gasto en defensa, la desviación acumulada del gasto neto se mantiene estable en el 0,5 % del PIB, por debajo del umbral del 0,6 % del PIB para la desviación acumulada.

(19) Además, el Consejo recomendó a Portugal que eliminara las medidas de apoyo de emergencia en materia energética antes de la temporada de calefacción 2024/2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, si bien el coste presupuestario neto ([15]) de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se situó en el 0,3 % del PIB en 2024, se prevé que disminuya al 0,1 % en 2025. Las medidas de apoyo de emergencia en materia energética solo se eliminaron parcialmente antes de la temporada de calefacción 2024/2025. Esto no se ajusta por completo a lo recomendado por el Consejo.

(20) El Informe anual de situación no incorpora previsiones presupuestarias para después de 2025. Teniendo en cuenta las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 prevén un déficit de las administraciones públicas del 0,6 % del PIB en 2026. La variación del saldo de las administraciones públicas en 2026 refleja principalmente el efecto de la reducción del tipo del impuesto de sociedades, tal como se define en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2025, y el repunte de la inversión pública financiada por préstamos del MRR. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 6,3 % en 2026. Con arreglo a las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por Portugal, sea expansiva (1,2 % del PIB) en 2026. La Comisión prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuya al 89,7 % a finales de 2026. La disminución de la ratio de deuda con respecto al PIB en 2026 refleja principalmente un diferencial favorable entre el crecimiento y los tipos de interés y el superávit primario previsto.

Principales retos estratégicos

(21) El envejecimiento de la población, junto con una disminución de la población en edad laboral, pone bajo presión la sostenibilidad del sistema portugués de pensiones de reparto. Aunque se espera que el gasto público en pensiones aumente, el número de contribuyentes al sistema disminuirá previsiblemente. Está previsto que el gasto público en pensiones alcance su máximo en 2046 (15,2 % del PIB), situando a Portugal entre los tres principales Estados miembros con el mayor gasto en pensiones con respecto al PIB ([16]). Sin embargo, si en 2025 hay casi dos contribuyentes por pensionista, en 2046 solo se espera que haya alrededor de uno. El consiguiente déficit en el equilibrio del sistema público de pensiones debería cubrirse con recursos nacionales mediante transferencias del presupuesto nacional o del fondo de reserva portugués para los sistemas públicos de pensiones (conocido como *Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*). El envejecimiento de la población pesa sobre las finanzas públicas portuguesas no solo por su efecto en el sistema público de pensiones, sino también por su repercusión en el sistema tributario. Por ejemplo, un menor número de personas en edad laboral podría reducir los ingresos procedentes de la fiscalidad del trabajo. Portugal ha aplicado reformas para mejorar la sostenibilidad de su sistema de pensiones, por ejemplo, indexando la edad legal de jubilación a la esperanza de vida. No obstante, políticas como los regímenes de jubilación anticipada y las tasas especiales de cotización incrementan la presión sobre el sistema público de pensiones del país, lo que podría afectar a su sostenibilidad.

(22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que estas ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte considerable de los retos señalados en las correspondientes recomendaciones específicas por país. Dado que el calendario es ajustado, es esencial finalizar la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de Portugal mediante las transiciones ecológica y digital, sin dejar de lado la equidad social. La Comunicación de la Comisión «NextGenerationEU — Camino a 2026», adoptada el 4 de junio de 2025, aclara el calendario aplicable a la finalización del Mecanismo y ofrece orientaciones a los Estados miembros para maximizar su aplicación antes del 31 de agosto de 2026 —también sobre la manera de seguir racionalizando los planes de recuperación y resiliencia —, establece opciones clave que deben tenerse en cuenta en la revisión de los planes, y destaca la importancia de planificar cuidadosamente, de manera conjunta y con antelación de cara a la presentación de las últimas solicitudes de pago en 2026. Portugal ya ha avanzado en la ejecución de las reformas e inversiones de su plan de recuperación y

([14]) A partir de 2026, estas cifras aparecerán en la cuenta de control establecida en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2024/1263.

([15]) Esta cifra representa los costes presupuestarios anuales de las medidas, incluidos los ingresos y gastos y, en su caso, netos de los ingresos procedentes de los impuestos sobre los beneficios extraordinarios de los proveedores de energía.

([16]) Comisión Europea, 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070) [Informe de 2024 sobre el envejecimiento: proyecciones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2022-2070), documento en inglés], Institutional Paper 279, abril de 2024.

resiliencia. Para cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Portugal acelere la ejecución de reformas e inversiones, haciendo frente a los desafíos pertinentes. El 13 de mayo de 2025, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución por la que se modifica la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Portugal para tener en cuenta circunstancias objetivas que comprometen la ejecución oportuna de algunas inversiones. Sin embargo, persisten retos en términos de capacidad administrativa, normas de contratación pública y largos procedimientos de concesión de permisos que afectan, en particular, a los grandes proyectos de inversión. La participación sistemática de las administraciones locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria y oportuna del plan de recuperación y resiliencia.

(23) En Portugal se ha acelerado la ejecución de los programas de la política de cohesión, que comprenden las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el Fondo de Cohesión (FC). Es importante seguir trabajando para garantizar la rápida ejecución de estos programas, maximizando al mismo tiempo sus efectos sobre el terreno. Portugal ya está tomando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento mejorando también la cohesión social. Al mismo tiempo, sigue enfrentándose a retos, incluidos los relacionados con el fomento de la competitividad, en particular mediante el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, la escasez e inadecuación de las capacidades, el aumento de la resiliencia hídrica, especialmente en Algarve y Alentejo y la asequibilidad y disponibilidad de la vivienda. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, Portugal, como parte de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, debe revisar cada programa teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos observados en las recomendaciones específicas por país de 2024. Las propuestas de la Comisión adoptadas el 1 de abril de 2025 ([17]) amplían el plazo para la presentación de las evaluaciones (una por programa) de los resultados de la revisión intermedia, que podrán presentarse después del 31 de marzo de 2025. Asimismo, ofrecen flexibilidad para ayudar a acelerar la ejecución de los programas e incentivos a los Estados miembros para que destinen recursos de la política de cohesión a cinco ámbitos estratégicos prioritarios de la Unión, a saber, la competitividad en tecnologías estratégicas, la defensa, la vivienda, la resiliencia hídrica y la transición energética, así como a la inversión en capacidades en sectores prioritarios, al tiempo que establecen que los programas del FSE+ se seguirán centrando en las personas más vulnerables.

(24) La Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP, por sus siglas en inglés) brinda la oportunidad de invertir en una prioridad estratégica clave de la UE reforzando la competitividad de la Unión. STEP se canaliza a través de once fondos de la UE ya existentes. Los Estados miembros también pueden contribuir al programa InvestEU, que facilita inversiones en ámbitos prioritarios. Portugal podría hacer un uso óptimo de estas iniciativas para promover el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, como las tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.

(25) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, Portugal debe hacer frente eficazmente a las demás dificultades, relacionadas con: i) la sostenibilidad de su sistema de pensiones, ii) la simplificación, iii) el entorno empresarial, iv) la investigación y la innovación, v) el acceso a la financiación y la financiación del crecimiento, vi) la administración fiscal, la evasión y la elusión fiscales, vii) la calidad de la legislación, viii) el transporte, ix) las energías renovables, x) las infraestructuras y redes energéticas, xi) la eficiencia energética, xii) la política medioambiental, xiii) la gestión de los recursos, xiv) la vivienda, xv) las capacidades, xvi) el empleo de calidad y xvii) la equidad social.

(26) Como establece la Brújula para la Competitividad, todas las instituciones de la UE, nacionales y locales deben poner un empeño considerable en simplificar las normas y acelerar los procedimientos administrativos. La Comisión se ha fijado objetivos ambiciosos para reducir la carga administrativa: al menos en un 25 % y al menos en un 35 % en el caso de las pymes; y ha creado nuevos instrumentos para alcanzar estos objetivos, como la realización sistemática de pruebas de resistencia del corpus legislativo de la UE y un diálogo reforzado con las partes interesadas. Para alcanzar esta ambición, Portugal también debe adoptar medidas. El 51 % de las empresas considera que la complejidad de los procedimientos administrativos es un problema para su empresa a la hora de hacer negocios en Portugal ([18]). A pesar de los progresos realizados en los últimos años, las cargas administrativas y reglamentarias siguen siendo un obstáculo importante para el funcionamiento de las empresas en Portugal. Más del 83 % de las empresas portuguesas afirman que la regulación empresarial constituye un obstáculo a la inversión, frente al 66 % en la UE. Además, la evaluación de los indicadores de la regulación del mercado de productos de la OCDE para 2023 y 2024 clasifica a Portugal como el noveno país con peores resultados de los 38 países de la OCDE. Estos obstáculos lastran el

([17]) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1058 y (UE) 2021/1056 en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos en el contexto de la revisión intermedia [COM(2025) 123 final].

([18]) «Businesses» attitudes towards corruption in the EU» [Actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE], informe rápido del Eurobarómetro (abril de 2024).

atractivo de los mercados portugueses, reducen la competencia y menoscaban la capacidad de las empresas portuguesas para expandirse, innovar e impulsar su productividad. En particular, las empresas siguen informando de largos procedimientos de concesión de licencias y permisos industriales, que consideran un obstáculo importante para la inversión. A pesar de que se han logrado algunos avances en la reducción y la racionalización de estos procesos, las autoridades locales se enfrentan a dificultades para aplicar los nuevos procedimientos, y las prácticas pueden diferir significativamente entre regiones y municipios. También siguen existiendo obstáculos al acceso a diversos servicios minoristas y profesionales, aunque Portugal haya dado algunos pasos significativos, por ejemplo, revisando los regímenes jurídicos de varias profesiones autorreguladas entre 2023 y 2024.

(27) Las condiciones para las empresas que están intentando acceder a la financiación han mejorado durante los últimos años y la proporción de empresas que manifiestan que el acceso a dicha financiación es la principal restricción para la inversión coincide en líneas generales con la media de la UE. Sin embargo, las empresas portuguesas dependen principalmente de los préstamos bancarios y de la financiación interna. En los últimos años, han aumentado otras fuentes de financiación como el capital riesgo y el capital social, pero se mantienen muy por debajo de la media de la Unión. Los mercados de capitales portugueses siguen estando poco desarrollados y representan solo el 24,4 % del PIB, frente a la media del 67,6 % en la UE. Las autoridades portuguesas pusieron en marcha y reforzaron varias iniciativas para apoyar la inversión en capital inversión y capital riesgo, como el fondo de capitalización y resiliencia gestionado por el *Banco Português de Fomento*, los programas de apoyo a las empresas emergentes o dirigidos a sectores específicos, así como la reciente revisión del código de los mercados de capitales. Sin embargo, es necesario seguir avanzando para que Portugal se ponga al día con sus homólogos europeos y atraiga a más inversores e inversiones de capital privado, incluyendo posiblemente la distribución de riesgos entre el sector público y el privado, para centrarse en empresas con un mayor potencial de crecimiento y en sectores con perfiles de productividad sólidos. Un uso más generalizado de los instrumentos de capital, entre otras cosas, ayudaría a las empresas emergentes y contribuiría a la innovación, aumentaría la capacidad de las empresas locales para expandirse y ampliar su actividad, mejoraría las prácticas de gestión e impulsaría la productividad. La alfabetización financiera en Portugal es escasa y, en la encuesta del Eurobarómetro sobre alfabetización financiera de 2023, solo el 16 % de los portugueses obtuvieron una puntuación «alta», el segundo peor resultado en la UE. La alfabetización financiera del país podría mejorarse para permitir una asignación más eficaz del ahorro y mejorar la comprensión por parte de las empresas de los beneficios y riesgos específicos de cada instrumento financiero disponible.

(28) Los gastos fiscales están muy extendidos en el sistema tributario portugués. Hay más de quinientos gastos tributarios en diferentes textos jurídicos. Este instrumento puede ser eficaz para alcanzar objetivos políticos específicos, pero también supone una pérdida de ingresos, contribuye a la complejidad del sistema fiscal y podría tener implicaciones para la desigualdad de ingresos. Portugal dio un primer paso para abordar su gran cantidad de gasto tributario mediante la creación de una nueva unidad de política fiscal (conocida como U-TAX) cuyo objetivo es supervisar y evaluar los gastos fiscales. El diseño del impuesto de sociedades aumenta la complejidad del sistema fiscal. Su estructura de tipos se compone tanto de un impuesto estatal como de impuestos municipales. El impuesto estatal depende del importe de los beneficios imponibles de cada empresa. Además, los municipios pueden establecer un recargo de hasta el 1,5 %. Como consecuencia de ello, el tipo legal del impuesto sobre sociedades puede variar del 12,5 al 30,5 %, dependiendo del tamaño y la ubicación de la empresa. Este diseño también podría disuadir a las empresas de expandirse, obstaculizando mayores economías de escala y las mejoras de eficiencia asociadas, aumentando al mismo tiempo el margen para la transferencia de beneficios dentro del país. En cuanto a la administración tributaria, las deudas tributarias pendientes vencidas en relación con el PIB en Portugal siguen siendo de las más elevadas de la UE.

(29) El sistema judicial se está haciendo más eficiente, pero sigue afrontando retos, con largos procedimientos y un número considerable de asuntos pendientes, particularmente ante los tribunales administrativos y tributarios. Será importante que Portugal siga avanzando en la reducción del número de asuntos pendientes, así como de su duración, tanto en los tribunales de primera como de segunda instancia, y que garantice la disponibilidad de recursos adecuados para el sistema judicial.

(30) La inversión en investigación y desarrollo se ha recuperado en los últimos años, pero sigue siendo insuficiente para que el sistema nacional portugués de investigación e innovación esté a la altura de la media de la UE. El porcentaje del gasto en investigación y desarrollo en relación con el PIB aumentó hasta el 1,7 % en 2024, respaldado por un incremento del gasto privado, mientras que la intensidad de la investigación y desarrollo públicos se mantuvo estable en el 0,6 %. Las autoridades portuguesas han puesto en marcha una amplia gama de programas de apoyo a la investigación y la innovación. Sin embargo, algunos de ellos, como las agendas ecológicas y de movilización, no se completarán hasta dentro de unos años. Aunque se espera que estos programas aporten beneficios duraderos, será fundamental que Portugal mantenga incentivos adecuados para la investigación, el desarrollo y la innovación más allá de ellos. A tal fin, será fundamental evaluar y aplicar políticas sólidas y apoyar la eficiencia del gasto centrándose en los sectores con mayor potencial de crecimiento y valor añadido.

(31) En cuanto a la calidad de la legislación, Portugal solo está haciendo un uso limitado de las evaluaciones de impacto y las evaluaciones *ex post* de las políticas. En 2021, se realizaron avances significativos en la aplicación de las evaluaciones *ex ante* de las políticas en Portugal, mediante la creación de PlanAPP, un organismo nacional para apoyar el desarrollo de políticas públicas. Sin embargo, las evaluaciones de impacto *ex post* no son comunes y se limitan a determinados actos legislativos. Un uso más amplio de las evaluaciones *ex post* permitiría a las autoridades evaluar mejor el impacto de nuevas políticas y legislaciones, así como valorar la eficacia de las evaluaciones *ex ante* ya existentes. También podría mejorarse la transparencia de la participación de las partes interesadas en el proceso legislativo.

(32) Portugal sigue dependiendo en gran medida de los combustibles fósiles importados, y el petróleo y el gas representaron el 47,2 y el 16,8 %, respectivamente, de su combinación energética en 2023. El sector del transporte es responsable la mayor parte del consumo final de energía, que representa el 37,5 % del total. El sector del transporte depende en gran medida del petróleo y los productos petrolíferos, que representan el 92 % de su consumo final de energía, lo que pone de relieve la importante dependencia del país de los combustibles fósiles. Portugal registra importantes ayudas a los combustibles fósiles sin que se haya previsto su eliminación gradual antes de 2030. En particular, las ayudas a los combustibles fósiles que no aborden la pobreza energética de manera específica ni los verdaderos problemas de seguridad energética, obstaculicen la electrificación y no sean cruciales para la competitividad industrial podrían considerarse una prioridad de eliminación gradual. En Portugal, las ayudas a los combustibles fósiles, como las deducciones y exenciones fiscales para el gasóleo, dirigidas a las empresas de transporte de mercancías y el transporte público, son ineficaces desde el punto de vista económico, perpetúan la dependencia de los combustibles fósiles y desincentivan la transición hacia vehículos eléctricos y otras soluciones sostenibles. La inversión en movilidad sostenible y en una infraestructura ferroviaria que garantice la integración sin fisuras en la red de la UE aceleraría la descarbonización, aumentaría la resiliencia, reduciría las disparidades regionales y fomentaría la cohesión social.

(33) Portugal ha adoptado legislación y ha creado un nuevo grupo de trabajo específico para facilitar los procedimientos de concesión de permisos. Sin embargo, la legislación sigue siendo demasiado compleja, en particular en lo que se refiere a la ordenación del territorio a nivel nacional, regional y local, con una falta de normas homogéneas y directrices claras. Las autoridades públicas portuguesas carecen de herramientas para supervisar de forma continuada la aplicación de la legislación y hacer un seguimiento del progreso de las centrales de energía renovable y a menudo carecen de las capacidades técnicas necesarias para evaluar los proyectos. El número de comunidades de energías renovables en Portugal sigue siendo bajo y hay margen para facilitar la concesión de licencias y crear sistemas de incentivos. Para acelerar la adopción de las energías renovables, Portugal podría continuar con los avances realizados en los últimos años con respecto a la racionalización de su proceso de concesión de permisos, en particular aumentando la capacidad de la administración pública que se ocupa de la concesión de permisos, mejorando la digitalización en la producción de energías renovables y consolidando el marco regulador general. También serían beneficiosas otras medidas de promoción del autoconsumo (incluida la energía solar en tejados) y las comunidades de energías renovables. En 2023, las fuentes de energía renovables de Portugal, impulsadas por energía hidroeléctrica y fuertes vientos, suministraron el 87,7 % de su electricidad, con lo que se alcanzó un nuevo récord. La energía solar fue la fuente renovable que más aumentó, con un incremento del 36 %. El aumento significativo de la cuota de energía renovable contribuyó a la importante disminución de los precios de la electricidad, que se situaron por debajo de los niveles anteriores a la crisis. A medida que se integren más energías renovables, y a medida que prolifere la electrificación de la demanda, serán esenciales nuevas inversiones para ampliar y mejorar la red eléctrica, promover soluciones sin combustibles fósiles, como el almacenamiento y la respuesta de la demanda, y seguir digitalizando la red, para salvaguardar el equilibrio de la red eléctrica y garantizar una mayor estabilidad en el mercado mayorista de la electricidad. La falta de transparencia en torno a la capacidad de la red de distribución disponible y los planes de expansión dificulta que la planificación y la inversión en nuevos proyectos por parte de los promotores. Resulta esencial racionalizar los procedimientos de conexión, aumentar la transparencia de la conexión a la red y permitir una planificación clara del marco de las subastas a largo plazo. Además, los retos logísticos, la escasez de componentes y la menor rentabilidad han obstaculizado los proyectos de energías renovables, lo que ha provocado retrasos en la ejecución. Los incentivos para seguir desarrollando contratos a largo plazo, como los contratos de compra de electricidad (CCE) también contribuirían a aumentar la estabilidad del mercado al aumentar la sostenibilidad a largo plazo y, por tanto, el atractivo de las inversiones en energías renovables. Sin embargo, en la actualidad, los CCE de fuentes renovables son escasos en Portugal, con 0,42 GW contratados. A pesar de los esfuerzos realizados por Portugal para aumentar el nivel de interconexión eléctrica con España, dicho nivel sigue estando por debajo de los objetivos para 2030.

(34) Una gran parte de la población portuguesa sufre pobreza energética. A fin de abordar la elevada dependencia de los combustibles fósiles en los edificios y reducir el consumo de energía, Portugal podría acelerar su labor en materia de eficiencia energética más allá de lo previsto en su plan de recuperación y resiliencia. La intensificación de los esfuerzos para incentivar renovaciones en profundidad, incluida la prestación de asistencia técnica a los solicitantes, podría acelerar la adopción de proyectos de renovación a efectos de eficiencia energética. Asimismo, Portugal podría beneficiarse de un marco reforzado de regímenes financieros para hacer el mejor uso posible de la inversión privada para proyectos de renovación en eficiencia energética. De este modo, podría destinar más recursos basados en subvenciones a hogares necesitados.

(35) Portugal está muy por debajo de la media de los valores de referencia de la economía circular de la UE, así como en los objetivos de productividad de los recursos en las industrias y los indicadores de gestión de los residuos, con marcadas diferencias regionales. La tasa media de reciclado municipal es especialmente baja (30,1 % en 2023, lejos del objetivo de la UE del 55 % para 2025) y varía según las regiones. El uso circular de materiales por parte de Portugal tuvo una tasa del 2,8 % en 2023, muy por debajo de la media de la UE del 11,8 %. Se han realizado algunos avances a través de iniciativas y normativas tanto a nivel nacional como municipal. El apoyo de los fondos de la UE y del sector privado será fundamental para cumplir los objetivos de reciclado y economía circular, en particular mediante: i) inversiones en infraestructuras para la recogida selectiva de residuos, ii) desarrollo o adaptación de plantas de tratamiento de residuos, y iii) mejoras tecnológicas que permitan el despliegue del sistema de tarifas de pago por generación de residuos a escala nacional.

(36) Portugal, en particular sus regiones meridionales, se ve gravemente afectado por peligros naturales, como sequías, incendios e inundaciones, cuya frecuencia e intensidad han aumentado debido al cambio climático. La reducción de las precipitaciones anuales, la escasez de agua y el aumento de la variabilidad temporal afectan a los caudales de los ríos, la recarga de acuíferos y el riesgo de inundación, lo cual repercute en muchos sectores económicos, como la agricultura, la producción de agua potable y la energía, incluida la energía hidroeléctrica, al tiempo que afecta a la sostenibilidad de las finanzas públicas por el incremento de los costes. Portugal ha aumentado su capacidad de adaptación al cambio climático, también mediante el desarrollo de planes sectoriales de adaptación. En 2024, Portugal finalizó una hoja de ruta nacional para la adaptación al cambio climático hasta 2100, pero sería importante seguir incorporando la adaptación al cambio climático en las políticas de gestión del agua. Al aplicar su estrategia de gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos, incluida la estrategia reciente «Agua que une», Portugal podría garantizar que sectores clave sigan teniendo acceso al agua, asegurando al mismo tiempo la disponibilidad de agua suficiente y de buena calidad para funciones ecológicas, en particular para ecosistemas sensibles y ricos en biodiversidad, como los humedales. La racionalización de la estructura de gobernanza del sector del agua contribuiría también a lograr una coordinación eficaz entre los niveles nacional, regional y local. A fin de mejorar la gestión de los recursos hídricos, será crucial una mayor inversión, por ejemplo, en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales, la reducción de las fugas en las redes y la mejora del control (de la cantidad y la calidad del agua). Podría prestarse especial atención a: i) restablecer la función de esponja natural del paisaje; ii) reducir la extracción de aguas subterráneas; ii) restaurar humedales y ríos, incluidas las llanuras aluviales; y iv) desarrollar otras soluciones basadas en la naturaleza. Además, Portugal podría aprovechar el potencial de la reutilización del agua.

(37) Portugal sigue enfrentándose a retos en el acceso a la asistencia sanitaria y su sistema de cuidados de larga duración no está preparado para un rápido envejecimiento de la población. En general, el sistema sanitario del país funciona comparativamente bien, y Portugal ha aplicado reformas importantes, como la reforma de la atención primaria y la salud mental, así como una reforma del modelo de gobernanza de los hospitales del Servicio Nacional de Salud. También ha invertido en infraestructuras y servicios sanitarios en todo el país, en particular en el marco de su plan de recuperación y resiliencia. Sin embargo, el Servicio Nacional de Salud sigue enfrentándose a una importante escasez de personal sanitario, lo que repercute en la accesibilidad a los servicios sanitarios, por ejemplo, con tiempos de espera prolongados y acceso desigual entre grupos de ingresos y entre regiones de todo el país. Entre 2020 y 2024, solo se cubrieron alrededor de la mitad de los puestos abiertos a la contratación de médicos para el Servicio Nacional de Salud y el país se enfrenta a una considerable emigración entre sus enfermeros titulados. A pesar de algunos esfuerzos realizados en los últimos años para promover el atractivo de las carreras profesionales en el Servicio Nacional de Salud, hay margen para simplificar y acelerar los procedimientos de contratación con el fin de contratar rápidamente a los profesionales necesarios y seguir atrayendo a los trabajadores sanitarios. Además, casi una cuarta parte de la población portuguesa tiene 65 años o más, con una puntuación inferior a la media de la UE en la esperanza de vida con buena salud. La inversión pública en cuidados de larga duración es inferior a la media de la UE, y las tasas de cobertura de los cuidados de larga duración siguen siendo bajas en todas las regiones. A pesar del aumento observado en los últimos años, la mano de obra no basta para cubrir la demanda, lo que da lugar a una fuerte dependencia de cuidadores no profesionales. Abordando estos aspectos, al tiempo que se preserva la sostenibilidad del Servicio Nacional de Salud, Portugal podría fomentar que su población goce de más años con calidad de vida y garantizar que se satisfacen las necesidades asistenciales de las personas mayores.

(38) La inadecuación de las capacidades es un obstáculo para la competitividad y la productividad. La oferta de capacidades no se ajusta a las necesidades del mercado, lo que contribuye a la escasez de mano de obra sectorial, también en los ámbitos de la información y la tecnología. La escasa disponibilidad de personal con las capacidades adecuadas es un obstáculo importante señalado por las empresas. Este desajuste también alimenta los elevados niveles de desempleo juvenil (21,6 % en 2024, frente al 14,9 % en la UE), ya que muchos jóvenes desempleados poseen cualificaciones demasiado bajas o cualificaciones en ámbitos de baja empleabilidad en el país. Sería también conveniente que Portugal realizara una previsión fiable de las futuras necesidades del mercado, lo que podría contribuir a una mejor armonización entre la oferta de educación y formación y el mercado laboral, así como a orientar las opciones profesionales. Además, el desarrollo de las capacidades necesarias para una economía en evolución se ve aún más obstaculizado por la disminución de la participación de los adultos en el aprendizaje

permanente (del 38 % en 2016 al 33 % en 2022, según la encuesta de educación de adultos). A pesar de las recientes medidas que animan a los adultos a matricularse en programas de aprendizaje y formación, incluidas las inversiones en el marco del plan de recuperación y resiliencia portugués, hay margen para que las empresas participen en mayor medida en actividades de formación y mejora de las capacidades y promuevan una cultura del aprendizaje de adultos en el país. Además, la población portuguesa sigue teniendo, en general, bajos niveles de cualificación (en 2024, alrededor del 38,5 % de las personas de entre 25 y 64 años tenía un bajo nivel educativo, muy por encima de la media de la UE del 19,6 %), lo que constituye un obstáculo crónico a la productividad del país. Sin embargo, en los últimos años se han registrado avances significativos en el aumento de los niveles de cualificación de la población.

(39) Los precios de la vivienda en Portugal han aumentado de forma constante, superando el aumento medio de la UE en la última década. La elevada demanda en las grandes ciudades y en las zonas turísticas más populares ha impulsado en gran medida el aumento de los precios y los alquileres, con marcadas diferencias con respecto a las regiones del interior. Esta situación afecta a la movilidad y la disponibilidad de mano de obra, lo que a su vez repercute en las perspectivas de los jóvenes. La falta de viviendas asequibles también está dando lugar a un aumento del número de personas sin hogar o que viven en asentamientos informales. Portugal está aplicando medidas para ampliar su parque de viviendas sociales y asequibles, pero la escasez sigue siendo significativa. Al mismo tiempo, las tasas de construcción persistentemente bajas de los últimos años han limitado la oferta de nuevas viviendas a precios asequibles. Una gran cantidad de viviendas vacías y edificios abandonados (alrededor de 700 000) constituye una oportunidad para incorporar más viviendas al mercado, especialmente en zonas con restricciones. Además, Portugal podría beneficiarse de la promoción de soluciones de transporte público más eficientes y de la inversión en el atractivo de otros territorios para reducir la presión sobre las zonas con mayores restricciones. En última instancia, la solución de los problemas de vivienda de Portugal requerirá un enfoque global, ya que las soluciones destinadas a aumentar la oferta deben ir acompañadas de medidas que integren la dinámica del lado de la demanda e incentivos tanto en los mercados de alquiler como en los de propiedad.

(40) Habida cuenta de la estrecha interrelación entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y de su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó en 2025 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación de 2025 sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Portugal, las recomendaciones 2, 3, 4 y 5 contribuyen a la aplicación de la primera recomendación para la zona del euro sobre competitividad, mientras que las recomendaciones 3, 4 y 5 ayudan a aplicar la segunda recomendación para la zona del euro sobre resiliencia, y las recomendaciones 1 y 5, a aplicar la tercera recomendación para la zona del euro sobre estabilidad macroeconómica y financiera que figura en la Recomendación de 2025.

RECOMIENDA a Portugal que tome medidas en 2025 y 2026 con el fin de:

1. Reforzar el gasto global y la preparación en materia de defensa y seguridad y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda, en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. Respetar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025, al tiempo que se utiliza el margen previsto en la cláusula de salvaguardia nacional para un mayor gasto en defensa. Adoptar medidas para garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones a medio plazo.

2. Habida cuenta de los plazos aplicables para la culminación oportuna de las reformas e inversiones de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, acelerar la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo REPowerEU. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión (FEDER, FTJ, FSE+, FC), aprovechando, cuando proceda, las oportunidades que ofrece la revisión intermedia. Hacer un uso óptimo de los instrumentos de la UE, incluidas las posibilidades que brindan el programa InvestEU y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, para mejorar la competitividad.

3. Simplificar la normativa, mejorar los instrumentos reguladores y reducir la carga administrativa para las empresas, en particular, reduciendo los obstáculos a la concesión de licencias industriales y eliminando otros obstáculos a su capacidad para expandirse e impulsar la innovación y la productividad. Fomentar la inversión privada en capital riesgo y capital inversión para las empresas locales, incluido el reparto de riesgos entre el sector público y el privado, y mejorar la alfabetización financiera. Seguir aumentando la eficiencia de los tribunales administrativos y fiscales para reducir la duración de los procedimientos. Mejorar la eficacia del sistema tributario, en particular reforzando la eficiencia de su administración y reduciendo la carga administrativa asociada. Fomentar la elaboración de políticas basadas en datos contrastados, en particular mediante la realización de evaluaciones *ex post* de las políticas públicas. Apoyar el enfoque de la política económica relacionada con la inversión en investigación e innovación. Reforzar la participación de las partes interesadas y aumentar la transparencia en la elaboración de las políticas públicas.

4. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles en el sector del transporte, en particular, eliminando progresivamente las ayudas a los combustibles fósiles e invirtiendo en transporte sostenible, especialmente en el ferrocarril, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Seguir acelerando la implantación de energías renovables proporcionando un marco regulador predecible con procedimientos claros y digitales para la concesión de autorizaciones, también para el autoconsumo colectivo y las comunidades de energías renovables. Mejorar la estabilidad del mercado de la electricidad mediante contratos a largo plazo, inversiones en capacidad de almacenamiento de energía y herramientas de respuesta de la demanda. Reforzar la capacidad de la red de transporte y distribución de electricidad —también en las interconexiones eléctricas transfronterizas—, mejorar los procedimientos de conexión y aumentar su transparencia para incentivar las inversiones en la red nacional. Intensificar las iniciativas dirigidas a proporcionar y adquirir las capacidades y competencias necesarias para la transición ecológica, en particular para las administraciones públicas. Acelerar la inversión en eficiencia energética promoviendo regímenes financieros para atraer la inversión privada y apoyando a los hogares en situación de pobreza energética. Mejorar las condiciones para la transición hacia una economía circular, en particular mediante un aumento de la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización a fin de reducir los residuos en vertederos e incineradores. Mejorar la gestión del agua para reforzar la adaptación al cambio climático y garantizar la resiliencia económica y medioambiental a largo plazo. Aplicar una estrategia de gestión integrada del agua y racionalizar la gobernanza del agua. Promover inversiones en la recogida y el tratamiento de aguas residuales, la reducción de las fugas y el control del agua, desarrollar soluciones basadas en la naturaleza, la rehabilitación de las masas de agua y mejorar la eficiencia hídrica y la reutilización.

5. Garantizar la igualdad de acceso a una asistencia sanitaria y a cuidados de larga duración de calidad, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad del Servicio Nacional de Salud. Abordar la inadecuación de las capacidades mejorando el nivel de capacidades de la población y haciendo que la educación y el aprendizaje de adultos se adecúen en mayor medida a las necesidades del mercado laboral. Abordar la asequibilidad y la disponibilidad de viviendas en las zonas de alta demanda, eliminando los obstáculos al alquiler de viviendas vacías y renovando edificios abandonados, y promover conexiones de transporte eficientes para reducir la presión sobre los precios de la vivienda en los centros urbanos y mejorar el atractivo de otros territorios.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 2025.

Por el Consejo

La Presidenta

S. LOSE