COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.6.2024
SWD(2024) 622 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório sobre Portugal - 2024

que acompanha o documento

Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

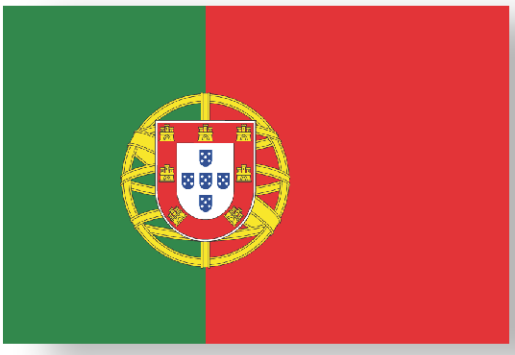
{COM(2024) 622 final} - {SWD(2024) 600 final}

European Commission

Portugal

2024 Country Report

#EURO at 25



PANORÂMICA DA SITUAÇÃO DA ECONOMIA E DO EMPREGO

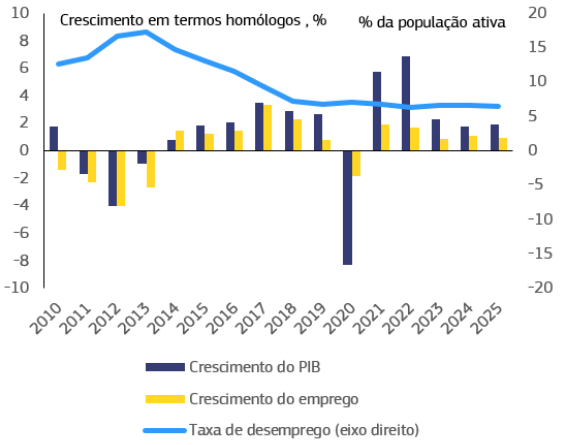
Crescimento está a abrandar, ao passo que mercado de trabalho permanece forte

A economia portuguesa continua a crescer, embora a um ritmo mais lento([1]). O crescimento do PIB de Portugal abrandou, passando de 6,8 % em 2022 para 2,3 % em 2023 (gráfico 1.1), refletindo a menor procura externa causada pelo abrandamento económico noutros países europeus, bem como a moderação que se seguiu ao efeito positivo provocado pela recuperação do setor do turismo. Tendo em conta o recente aumento dos rendimentos das famílias e a estabilização das taxas de juro, prevê-se que o crescimento económico evolua para um modelo mais orientado para o mercado interno ao longo do período abrangido pelas previsões. Em termos anuais, o crescimento do PIB deverá abrandar para 1,7 % em 2024 e recuperar para 1,9 % em 2025. O consumo privado e o investimento deverão ser os principais motores de crescimento.

Continuam a existir fortes disparidades regionais. A área metropolitana de Lisboa é a única região de Portugal com um PIB *per capita* superior à média da UE, enquanto quatro das sete regiões apresentam um PIB *per capita* inferior a 75 % da média da UE (ver anexo 17).

O desemprego aumentou, mas os indicadores do mercado de trabalho mantiveram-se fortes. O desemprego aumentou, passando de 6,2 % em 2022 para 6,5 % em 2023. No entanto, tanto a oferta de mão de obra como o emprego continuaram a aumentar a um ritmo acelerado, apoiados pelo saldo migratório. A taxa de emprego do grupo etário entre os 20 e os 64 anos atingiu um novo máximo histórico de 75,3 % em 2023 (em comparação com uma média da UE de 75,4 %), na sequência de taxas em níveis recorde nos dois anos anteriores. A dimensão da mão de obra cresceu 2,4 % em 2023, devido a um aumento dos fluxos imigratórios, tal como demonstrado pelo inquérito às forças de trabalho.

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



1) As estimativas para 2024 e 2025 provêm das previsões da primavera de 2024 da Comissão Europeia.
Fonte: Comissão Europeia

O desemprego dos jovens continua a ser elevado. Subiu para 20,3 % em 2023, em comparação com 19,1 % no ano anterior. Essa taxa manteve-se acima da média da UE, que é de 14,5 %. Além disso, há uma percentagem significativa de jovens com contratos temporários (41,9 % contra 34,8 % na UE). Neste contexto, os jovens continuam a enfrentar obstáculos persistentes à entrada no mercado de trabalho e à procura de emprego permanente.

([1]) A data-limite para os dados utilizados na elaboração dos 27 relatórios por país era 15 de maio de 2024.

As vulnerabilidades de Portugal relacionadas com a elevada dívida privada, pública e externa continuaram a diminuir. No início deste ano, foi realizada uma apreciação aprofundada no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, que constatou que a balança comercial melhorou significativamente em 2023, contribuindo para uma redução das vulnerabilidades associadas no setor externo([2]). O rácio dívida pública/PIB tem vindo a diminuir a um ritmo acelerado, após um aumento durante a pandemia de COVID-19. Os rácios da dívida das empresas e das famílias também têm vindo a diminuir significativamente nos últimos anos. Os riscos relacionados com a estrutura da dívida das empresas afiguram-se relativamente reduzidos, refletindo, em parte, uma redução significativa do crédito não produtivo. O aumento das taxas de juro do crédito hipotecário exerce pressão sobre as famílias e os preços da habitação continuam a aumentar, mas o nível de pagamentos em atraso mantém-se baixo.

Caixa 1:

A competitividade de Portugal em síntese

A competitividade de Portugal continua a ser prejudicada por níveis baixos de produtividade e pela pesada regulamentação das empresas, apesar das melhorias recentes. No contexto da estratégia de competitividade da UE a longo prazo, Portugal tem um bom desempenho em vários domínios, nomeadamente no que respeita à percentagem de energia proveniente de fontes renováveis (mais de 60 %), aos preços da eletricidade e à taxa de emprego (78,2 %). Paralelamente, o plano de recuperação e resiliência (PRR) português e os programas da política de coesão dão resposta a vários desafios em domínios como o acesso ao capital de risco, a intensidade de I&D, a educação e as qualificações e a digitalização.

No entanto, subsistem desafios em matéria de competitividade:

- **a inadequação das competências e a escassez de mão de obra** em vários setores diminuem a produtividade, uma situação agravada pelo envelhecimento da mão de obra e pela dificuldade crescente em reter o pessoal,
- **os encargos administrativos e regulamentares excessivos e complexos que se colocam às empresas**, nomeadamente os resultantes do sistema de tributação das mesmas, dificultam o investimento e a criação de novas atividades económicas, impedindo a transição para um ambiente empresarial mais competitivo,
- **a intensidade de I&D** em Portugal continua a ser inferior à média da UE**.** Mais investimentos em investigação, bem como políticas que estimulem a capacidade de inovação das empresas, especialmente para além do calendário do PRR, aumentariam a produtividade do país.

Melhoria das finanças públicas num contexto de inflação elevada, mas em queda

Em 2023, registou-se uma melhoria acentuada das finanças públicas portuguesas. Nesse ano, o saldo orçamental registou um excedente de 1,2 % do PIB. Este facto explica-se pelo aumento das receitas públicas, em especial receitas provenientes da fiscalidade direta, juntamente com o crescimento limitado das despesas, graças à eliminação gradual de todas as medidas

([2]) SWD(2024) 105 final.

Caixa 2:

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Portugal está a realizar progressos em todos os ODS relacionados com a competitividade e a produtividade (ODS 4, 8 e 9). No entanto, é necessário intensificar os esforços para colmatar o fosso em relação à média da UE em alguns deles. Os progressos no respeitante ao ODS 9, relacionado com a inovação, a indústria e as infraestruturas sustentáveis, estão ainda mais aquém da média da UE, principalmente devido às poucas despesas de I&D, ao número baixo de pedidos de patentes, à percentagem reduzida de infraestruturas sustentáveis de transporte de mercadorias e aos elevados níveis de poluição atmosférica causada pela indústria. O indicador do crescimento económico sustentável e do emprego (ODS 8) continua a situar-se ligeiramente abaixo da média da UE, com um investimento, em percentagem do PIB, inferior à média da UE. Porém, a taxa de emprego é superior à média da UE (ver anexo 1).

Dos 17 indicadores, os progressos em sete ODS permanecem abaixo da média da UE. Para além dos acima referidos, esses ODS estão relacionados com a estabilidade ambiental (ODS 11, 12, 13 e 14), a equidade (ODS 3 e 8) e a estabilidade macroeconómica (ODS 16).

temporárias de emergência relacionadas com a pandemia de COVID-19. Prevê-se que o saldo orçamental diminua um pouco, mas que permaneça com um ligeiro excedente. O rácio dívida pública/PIB continuou a diminuir acentuadamente em 2023, atingindo 99,1 %, muito abaixo dos níveis anteriores à pandemia, prevendo-se que esta tendência se mantenha (ver anexo 19). No entanto, os riscos para a sustentabilidade orçamental deverão permanecer elevados a médio prazo (ver anexo 21), sendo o aumento previsto das despesas com pensões um fator-chave. A sustentabilidade orçamental poderá ser reforçada melhorando a eficiência e a eficácia do sistema fiscal (ver secção 3).

A inflação está a diminuir a partir de níveis elevados. Passou de 8,1 % em 2022 para 5,3 % em 2023, refletindo uma significativa correção em baixa dos preços da energia, bem como uma desaceleração do aumento dos preços dos produtos alimentares e dos produtos industriais não energéticos. No último trimestre de 2023, a inflação caiu significativamente para 2,4 % (variação anual homóloga), prevendo-se que volte a recuar para 2,3 % em 2024 e 1,9 % em 2025. No entanto, tendo em conta que se prevê um aumento contínuo dos rendimentos das famílias, estima-se que a inflação subjacente permaneça ligeiramente acima da inflação global e, de um modo geral, em linha com a área do euro. Prevê-se que os salários nominais cresçam um pouco mais rapidamente do que a inflação, resultando num ligeiro aumento dos salários reais num contexto de custos unitários do trabalho relativamente estáveis.

A baixa produtividade do trabalho e a insuficiente intensidade de I&D podem prejudicar a competitividade

A produtividade do trabalho continua a ser inferior à média da UE. Apesar de um forte aumento da produtividade real do trabalho entre 2021 e 2023 (+10,4 %), Portugal continua muito abaixo da média da UE, apresentando grandes disparidades em termos de produtividade do trabalho a nível regional (ver anexos 12 e 17). Parte do défice de produtividade parece ser impulsionado pela dependência relativamente forte de Portugal de setores com grande intensidade de mão de obra. Além disso, é provável que os níveis reduzidos de investigação e inovação registados nos últimos anos, associados a inadequações de competências e a níveis reduzidos de investimento e de digitalização, constituam obstáculos ao crescimento da produtividade em Portugal. Os progressos recentes realizados pelo país nestes domínios, promovidos, nomeadamente, pela execução do PRR e dos programas da política de coesão, deverão aumentar a produtividade e a competitividade a médio prazo.

A intensidade de I&D está a aumentar, mas continua a ser inferior à média da UE. Portugal registou um aumento da intensidade de I&D ao longo da última década, passando de 1,2 % do PIB em 2015 para 1,7 % do PIB em 2022, mas este valor ainda está abaixo da média da UE. O aumento foi impulsionado principalmente pelo setor privado, uma vez que, no mesmo período, a despesa pública em I&D diminuiu ligeiramente para 0,6 % do PIB (ver anexo 11). A I&D está também bastante concentrada nas regiões da capital e do Norte (ver anexo 17). Os investimentos de capital de risco em tecnologias de impacto zero também revelam uma tendência positiva nos últimos anos (ver anexo 7).

Apesar das melhorias reais e do desempenho acima da média da UE em matéria de disparidade da taxa de emprego entre homens e mulheres e das pessoas com deficiência, persistem algumas preocupações sociais e ambientais

Portugal introduziu melhorias reais na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, apesar de ainda existirem desafios. Portugal apresenta um desempenho melhor do que a média da UE em termos de disparidade da taxa de emprego entre homens e mulheres e das pessoas com deficiência, bem como a nível da percentagem de jovens que abandonam prematuramente o ensino e a formação. Embora a taxa de pobreza tenha vindo a diminuir, a eficácia das transferências sociais na redução da pobreza continua a ser limitada. A pobreza e a exclusão social afetam de forma desproporcionada as regiões ultraperiféricas, com a Madeira e os Açores a comunicarem taxas de pobreza superiores a 30 %, em comparação com a média nacional de 20,1 %. Nos Açores, por exemplo, a proporção da população que recebe o rendimento mínimo é quase três vezes superior à média nacional. A região enfrenta também um desafio significativo a nível de taxas de abandono precoce do ensino e da formação, revelando disparidades regionais em matéria de oportunidades para os jovens. A falta de habitação a preços acessíveis continua a ser um problema, agravado pelo aumento dos preços de compra e de arrendamento. Se a população portuguesa está a envelhecer rapidamente, estimando-se que 26,5 % da população tenha 65 anos ou mais até 2030, as estruturas de cuidados continuados estão gravemente subfinanciadas, a um nível inferior a um quarto da média da UE. O envelhecimento da população tem também um impacto na acessibilidade a longo prazo aos serviços de saúde e à educação. A queda dos resultados escolares, embora generalizada nos países da UE, tal como demonstrado pelos resultados mais recentes do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), pode prejudicar ainda mais a competitividade.

Portugal está particularmente vulnerável às alterações climáticas. As alterações climáticas ameaçam a biodiversidade e a disponibilidade de água. A transição ecológica no país é dificultada por deficiências na rede elétrica.

EXECUÇÃO DAS PRINCIPAIS REFORMAS E INVESTIMENTOS COM RECURSO A INSTRUMENTOS DA UE

O financiamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e da política de coesão reforçam mutuamente os esforços de Portugal para impulsionar a sua competitividade e promover um crescimento sustentável. Para além dos 22,2 mil milhões de EUR de financiamento do MRR descritos no anexo 3, a política de coesão disponibiliza 22,6 mil milhões de EUR a Portugal entre 2021 e 2027. O apoio combinado destes dois instrumentos representa cerca de 16,88 % do PIB do país em 2023, em comparação com a média da UE de 5,38 % do PIB (ver anexo 4).

No âmbito do seu plano de recuperação e resiliência (PRR), Portugal lançou medidas estratégicas importantes que deverão melhorar a competitividade do país. Em especial, o PRR prevê reformas de vulto nos domínios do ambiente empresarial, da contratação pública e da capitalização das empresas não financeiras. Portugal também realizou investimentos substanciais em investigação e inovação, educação, competências, renovação energética dos edifícios e transição digital das empresas e dos serviços públicos.

A execução do plano de recuperação e resiliência de Portugal está em curso, mas será necessário intensificar esforços para garantir que é concluída atempadamente. Portugal apresentou três pedidos de pagamento, correspondentes a 102 marcos e metas do plano, que resultaram num desembolso global de 7,8 mil milhões de EUR em 28 de dezembro de 2023 (ver anexo 3). A dimensão e a complexidade do plano, bem como os desafios associados à capacidade de absorção, exigem a aceleração dos investimentos e a resolução dos atrasos emergentes, reforçando simultaneamente as capacidades administrativas, a fim de assegurar que as reformas e os investimentos possam ser concluídos atempadamente. Os investimentos, em especial, estão altamente concentrados na fase final da execução do PRR e merecem especial atenção. Embora Portugal esteja a tomar algumas medidas para fazer face à falta de capacidade administrativa, subsistem desafios, nomeadamente no que respeita à conclusão dos maiores investimentos em infraestruturas durante o período de vigência do MRR.

O financiamento da política de coesão contribui para enfrentar os desafios de crescimento e de competitividade que se colocam a Portugal e para reduzir as disparidades territoriais e sociais do país. No período de programação da coesão de 2014-2020, o apoio centrou-se nos domínios da investigação e inovação, do abastecimento de água, das competências, da coesão social e da adaptação dos trabalhadores à mudança. No período de programação de 2021-2027, o apoio visa promover a competitividade e a capacidade de inovação PME, a transição ecológica e a coesão social, bem como melhorar as condições de vida e de trabalho (ver anexo 4). Cerca de 15 % do pacote financeiro da política de coesão para o período de 2021-2027 apoiará estratégias de desenvolvimento territorial. O Instrumento de Assistência Técnica financia igualmente projetos em Portugal destinados a conceber e executar reformas da administração pública e favoráveis ao crescimento. O apoio prestado em 2023 incluiu, por exemplo, assistência à execução da Estratégia Nacional de Territórios Inteligentes e ao reforço das capacidades de adaptação às alterações climáticas, em plena consonância com os objetivos do PRR.

Melhorar o ambiente empresarial para promover a inovação e a competitividade

No âmbito do PRR, Portugal prossegue esforços significativos, por meio de reformas e investimentos, para melhorar o ambiente empresarial. Portugal está a executar uma reforma no âmbito das profissões autorreguladas, que contribui para reduzir as restrições ao acesso e exercício de profissões altamente reguladas, como advogados, médicos, enfermeiros, engenheiros e arquitetos. Estes profissionais desempenham um papel fundamental na melhoria do ambiente empresarial, através da prestação de serviços essenciais às empresas e às pessoas. Exercerão agora a sua atividade num ambiente mais competitivo e aberto. Portugal realizou igualmente duas reformas fundamentais para aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais. Um sistema judicial mais eficiente proporciona às empresas um ambiente mais previsível.

O acesso das empresas a financiamento está a ser melhorado. Portugal realizou progressos na afetação de instrumentos financeiros financiados pelo MRR através do Banco Português de Fomento, que foi recapitalizado em 250 milhões de EUR ao abrigo do PRR, de modo a tornar-se um parceiro de execução do Programa InvestEU. Além disso, adotou seis programas de investimento para os seus fundos de capitalização, num montante total de 1,43 mil milhões de EUR. Destes programas, mais de 700 milhões de EUR de apoio em capitais próprios e quase-capital estão a ser afetados a empresas ou intermediários financeiros. Estes instrumentos procuram dar resposta à subcapitalização das empresas em Portugal, bem como melhorar o acesso ao financiamento, em especial para as PME e para as novas empresas. Os programas incluem mais de 400 milhões de EUR de investimentos em novas empresas e em empresas jovens. Portugal reviu igualmente o seu Código dos Valores Mobiliários e o regime jurídico dos organismos de investimento coletivo, introduzindo várias simplificações e colocando os quadros nacionais em maior conformidade com o direito da UE. As alterações visam tornar o mercado de capitais português mais competitivo melhorando o acesso ao financiamento de capitais próprios. Prevê-se igualmente que Portugal facilite o financiamento direto das empresas nos mercados de capitais e de dívida, reduzindo a dependência dos empréstimos bancários. No âmbito dos programas da política de coesão de 2021-2027, cerca de 417 milhões de EUR foram igualmente afetados a instrumentos financeiros destinados a melhorar a competitividade e a eficiência energética das PME.

Foram implementadas várias medidas para promover a investigação e o desenvolvimento. Em 2023, tinham sido instituídas 38 agendas verdes e de inovação (ou seja, grandes consórcios de investigação entre empresas e instituições de investigação/académicas) ao abrigo do PRR, devendo as restantes seguir-se-lhes até ao final de 2024. Estas agendas criarão mais de 800 novos produtos, processos ou serviços inovadores em domínios de importância estratégica e que contribuem para a transição ecológica. Além disso, foram celebrados mais de 60 contratos com centros tecnológicos para a criação e prestação de serviços inovadores às empresas e para a expansão das parcerias público-privadas no domínio da investigação. Estão em curso outros investimentos ambiciosos em I&D (por exemplo, nas ciências marinhas, na agricultura e na ciência digital). Os fundos da política de coesão complementam estes investimentos, contribuindo para a inovação e a digitalização das empresas ao apoiar mais de 16 000 até 2027 (ver anexo 4).

Portugal tomou medidas adequadas para melhorar a qualidade e sustentabilidade das suas finanças públicas. As medidas do PRR proporcionarão ao país um quadro orçamental mais forte, assegurando a aplicação plena e efetiva da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, e melhorarão a sustentabilidade orçamental do país a médio prazo. Em 2023, entraram em vigor novos modelos de contratação pública para o Sistema Nacional de Compras Públicas,

foi aprovado um novo modelo conceptual para o acompanhamento das atividades orçamentais e financeiras das administrações públicas e foi introduzido um modelo de apresentação de relatórios para a divulgação de informações financeiras e de desempenho das empresas públicas. O PRR alterado inclui igualmente uma nova reforma para simplificar o sistema fiscal, com destaque para a redução do número de benefícios fiscais. O quadro jurídico fiscal foi alterado em maio de 2023.

Desbloquear investimentos para as transições ecológica e digital

Foram aplicadas medidas de adaptação às alterações climáticas. O PRR apoiou a entrega de, pelo menos, 179 novos veículos de combate e prevenção de incêndios e outros equipamentos. Várias medidas visam igualmente aumentar a resiliência dos territórios vulneráveis aos incêndios florestais e à perda de biodiversidade, nomeadamente através de programas de reordenamento e gestão da paisagem e de faixas de gestão de combustível para isolar focos de incêndios florestais. A fim de promover uma gestão sustentável dos territórios, Portugal melhorou igualmente os seus sistemas de registo predial e de monitorização. O PRR inclui também medidas de adaptação no domínio da eficiência hídrica e da gestão da paisagem, a fim de ajudar Portugal a melhor fazer face aos impactos atuais e futuros das alterações climáticas. Tecnologias de irrigação mais eficientes e otimização da utilização dos recursos hídricos existentes contribuirão para reduzir as perdas de água nos setores urbano e agrícola do Algarve.

A produção de energias renováveis e a eficiência energética estão a aumentar. Portugal adotou a Estratégia Nacional para o Hidrogénio e tem vindo a criar um quadro regulamentar para a produção de hidrogénio renovável. Lançou também dois convites à apresentação de propostas para apoio a projetos privados de produção de hidrogénio e outros gases renováveis. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira investirão em energias renováveis e soluções de armazenamento. O capítulo REPowerEU reforça as medidas existentes em matéria de energias renováveis e eficiência energética e inclui a criação do Observatório Nacional da Pobreza Energética para acompanhar e elaborar políticas relacionadas com a pobreza energética. A fim de reforçar a capacidade da administração nacional para gerir projetos no domínio das energias renováveis e da eficiência energética, o capítulo REPowerEU inclui igualmente a formação de 500 funcionários públicos. Estas medidas são complementadas pelos programas da política de coesão para 2021-2027, com um financiamento total de 1,2 mil milhões de EUR para melhorar o desempenho energético do parque imobiliário de Portugal, aumentar a implantação das energias renováveis e apoiar a integração dos sistemas de armazenamento de energia na rede de transporte (ver anexo 4).

As medidas de descarbonização dos transportes previstas no PRR encontram-se nas fases iniciais. Foi assinado um contrato para a construção de uma linha de serviço direto de autocarros no Porto, que funcionará com autocarros de zero emissões, tal como os contratos para a expansão das redes de metro de Lisboa e Porto. Portugal assinou igualmente contratos de aquisição de 145 novos autocarros elétricos ou a hidrogénio para Lisboa e Porto e assinará outros contratos para 300 autocarros de zero emissões, a utilizar em todo o país. A nível nacional, já estão disponíveis mais de 8 000 pontos de carregamento para veículos elétricos. O fundo da política de coesão financia ações complementares, incluindo programas regionais que investem na infraestrutura ferroviária e no material circulante ferroviário, contribuindo ainda mais para a descarbonização dos transportes.

Embora a gestão dos resíduos continue a ser um desafio, o PRR e o financiamento da política de coesão reforçarão a descarbonização da indústria e a economia circular. Foi adotada, no âmbito do PRR, uma revisão da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, incluindo critérios ecológicos obrigatórios. Foram selecionados para receber apoio projetos para fomentar os aspetos da economia circular e

Caixa 3:

Ação combinada para maior impacto dos fundos da UE

A fim de impulsionar o crescimento económico e maximizar o impacto do financiamento da UE, o PRR português inclui reformas que apoiam investimentos ao abrigo de outros instrumentos da UE, criando sinergias e complementaridades importantes entre os vários fundos. Por exemplo, para melhorar as competências básicas e digitais dos trabalhadores e adaptar a oferta de competências às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho, o PRR português apoia uma reforma abrangente do sistema de ensino e formação profissionais (EFP). A reforma é complementada por investimentos em infraestruturas de formação. O Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão, apoiado pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+), complementa o PRR prestando os serviços necessários, como o apoio à criação e à realização de cursos.

da bioeconomia na produção de têxteis, calçado e resinas. O PRR revisto inclui igualmente uma nova reforma, que introduzirá novos regimes de recuperação para garrafas de plástico e metal. Foram também lançados convites à apresentação de propostas que visam apoiar projetos de descarbonização de processos industriais. Além disso, deverão ser publicados este ano os primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito dos programas da política de coesão para 2021-2027, nos domínios da economia circular e da gestão de resíduos (orçamento total de 564 milhões de EUR).

Está em curso a digitalização dos serviços públicos e das empresas. Com o apoio do PRR, estão agora disponíveis cinco serviços públicos adicionais através do ePortugal – Portal único digital. As pessoas podem aceder-lhes através da sua identidade eletrónica. O PRR alterado inclui o financiamento de mais de 90 projetos de investigação para serviços digitais avançados na administração pública. O investimento no desenvolvimento de uma rede de polos de inovação digital está a promover a adoção de tecnologias disruptivas por parte das empresas e a fomentar o empreendedorismo em setores inovadores. Portugal criou igualmente uma rede nacional de bancos de ensaio, que visa ajudar as empresas a criar produtos inovadores, facultando o acesso a equipamentos e infraestruturas. Os fundos da política de coesão estão também a ser utilizados para digitalizar mais de 300 instituições públicas.

Medidas importantes contribuem para a transição digital na educação e para o desenvolvimento de competências digitais. Foram distribuídos, no total, 600 000 computadores portáteis a alunos e professores de escolas públicas e foram criados quatro cursos em linha abertos a todos sobre competências digitais, com a ajuda do MRR. Além disso, foram distribuídos na Madeira mais de 9 200 *kits* digitais (tábletes ou computadores portáteis com *software* e manuais escolares digitais pertinentes). Portugal introduziu igualmente alterações legislativas para reforçar a formação profissional em competências digitais. Esta reforma é complementada pela plataforma da Academia Portugal Digital, que já se encontra operacional para os utilizadores e disponibiliza formação em competências digitais. O PRR revisto também reforçou o apoio à transição digital na educação nos Açores e na Madeira.

Investir nas pessoas para obter crescimento económico e resiliência

O PRR dá respostas inovadoras a desafios socioeconómicos. Inclui reformas abrangentes e investimentos para a prestação de serviços sociais mais adequados. Para responder às necessidades das comunidades desfavorecidas em Lisboa e no Porto, foram criadas unidades técnicas específicas. Estão a ser executadas ações-piloto de apoio às pessoas sem-abrigo através de planos de integração individualizados. Também tiveram início, com a adjudicação de contratos de financiamento, medidas destinadas a criar e a renovar instalações de prestação de cuidados

no setor social, bem como a introduzir soluções inovadoras em matéria de cuidados domiciliários e comunitários. O PRR revisto inclui igualmente uma reforma fundamental que simplifica o sistema de prestações sociais, a fim de assegurar que os potenciais beneficiários recebem o apoio a que têm direito. O Instrumento de Assistência Técnica está também a contribuir para a conceção desta reforma.

O PRR visa também tornar os sistemas de saúde e de cuidados continuados mais resilientes e mais digitais. Portugal reviu a organização e o funcionamento dos cuidados de saúde primários, de modo a reforçar o seu papel no Serviço Nacional de Saúde (SNS); criou novos centros de responsabilidade integrados nos hospitais públicos; e adotou a nova Lei de Saúde Mental que regula, nomeadamente, os direitos das pessoas com doenças mentais. Para promover a transição digital no SNS, Portugal modernizou as redes locais de tecnologias da informação do SNS e implementou novas funcionalidades a nível de telessaúde e telemonitorização.

Foram envidados esforços significativos para aumentar a habitação social. O PRR revisto inclui 3,2 mil milhões de EUR de investimento para aumentar a oferta de habitação permanente e temporária. Foram assinados acordos com municípios para apoiar a construção e renovação de habitações sociais e de alojamento temporário. Tiveram início obras de construção e renovação de habitações públicas a preços acessíveis e de habitação para estudantes.

Os fundos da UE reforçam os investimentos na educação e nas competências. As medidas do PRR visam promover o desenvolvimento do sistema de inovação, apoiar os investigadores, reformar os programas de estudo, reforçar as competências digitais e assegurar a igualdade de acesso a escolas públicas de qualidade. Portugal está a modernizar as instalações de ensino e formação profissionais, a proporcionar formação digital aos professores e a adquirir equipamento de educação digital nos Açores. O Fundo Social Europeu apoiará igualmente a requalificação de adultos e investirá em ações como formação por módulos, cursos de especialização tecnológica e centros de qualificação. No final de 2022, o Programa Operacional Inclusão Social e Emprego já tinha abrangido 130 000 participantes adultos e jovens.

Os fundos da UE apoiam a criação de emprego e postos de trabalho de qualidade. O PRR disponibiliza apoio financeiro aos empregadores para oferecerem contratos de trabalho sem termo, tendo já sido contratadas 33 000 pessoas, das quais mais de 60 % são mulheres. O Fundo Social Europeu apoia a formação profissional para promover emprego de qualidade, em especial para os jovens. O Fundo para uma Transição Justa também promove uma maior diversificação económica e fomenta a criação de emprego em três áreas afetadas pela transição energética. Ajudará igualmente a criar emprego e apoiará ações de formação para a requalificação e a melhoria das competências (ver anexo 4).

OUTRAS PRIORIDADES FUTURAS

Portugal enfrenta desafios adicionais relacionados com o envelhecimento demográfico, o sistema fiscal, a habitação a preços acessíveis, o ambiente empresarial, a adaptação às alterações climáticas e a rede elétrica. Enfrentar estes desafios contribuirá para aumentar a competitividade de Portugal a longo prazo e assegurar a resiliência da sua economia. Ajudará igualmente Portugal a realizar novos progressos na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

De acordo com a avaliação das políticas ao abrigo do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, registaram-se progressos a nível de políticas. No final de 2022 e em 2023, o Governo adotou um conjunto de medidas destinadas a atenuar os riscos do aumento das taxas de juro do crédito hipotecário. A execução em curso de reformas e investimentos no contexto do PRR e dos programas da política de coesão deverá continuar a ter um impacto favorável no potencial de crescimento de Portugal. Estas reformas, investimentos e programas estão também a contribuir para a sustentabilidade do país em relação a outros países, nomeadamente através de progressos nos domínios da eficiência energética, das energias renováveis e da competitividade. A execução de reformas orçamentais estruturais, no âmbito e além do PRR, pode ajudar a reforçar a sustentabilidade orçamental de Portugal a médio prazo.

É importante que os desafios identificados sejam enfrentados tanto a nível nacional como regional, a fim de reduzir as disparidades regionais e melhorar as capacidades administrativas e a capacidade de despender, de forma equilibrada, em todo o país.

O envelhecimento da população suscita preocupações quanto às finanças públicas e ao acesso aos serviços

A população portuguesa está a envelhecer rapidamente. Nos últimos anos, Portugal registou um aumento da população, impulsionado por um saldo migratório positivo. No entanto, as projeções demográficas não são favoráveis para o país. A previsão de uma diminuição da população em idade ativa, exacerbada pela redução prevista do saldo migratório e o aumento da esperança de vida, constituem um desafio estrutural para Portugal. Esta situação é claramente demonstrada pelo rácio de dependência dos idosos([3]) (ver gráfico 3.1). Prevê-se que este rácio atinja um pico de 70 % em 2051, o que significa que, enquanto em 2022 havia quase três trabalhadores por cada pensionista, em 2051 haverá menos de 1,5.

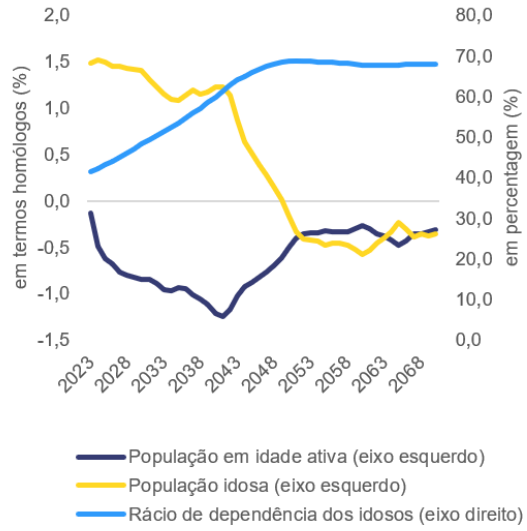
O envelhecimento da população terá um impacto negativo nas finanças públicas em Portugal. Um aumento do número de idosos implica despesas mais elevadas relacionadas com a idade, como é o caso da saúde, dos cuidados continuados e, em especial, das pensões. Prevê-se que, em 2046, as pensões atinjam um máximo histórico de 15,2 % do PIB, ou seja, mais três pontos percentuais do que em 2022, antes de diminuírem gradualmente até 2070([4]). As

([3]) A proporção da população idosa (com idade igual ou superior a 65 anos) no sistema de pensões em relação aos contribuintes, ou seja, a população em idade ativa entre os 20 e os 64 anos.

([4]) Comissão Europeia-CPE, *2024 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, 2024 (não traduzido para português).

estimativas anteriores([5]) apontavam para um aumento mais reduzido. Uma diminuição da população em idade ativa, que também é contribuinte, conduzirá a uma diminuição das receitas provenientes dos impostos sobre o rendimento do trabalho, como o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares([6]). Com um nível ainda elevado de dívida pública de 99,1 % do PIB em 2023, esta evolução contribui para os riscos sistematicamente elevados em matéria de sustentabilidade orçamental que Portugal enfrenta a médio prazo (ver anexo 21).

Gráfico 3.1: **Rácio de dependência dos idosos (2023-2070)**



1) A população em idade ativa é constituída por indivíduos com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos. A população idosa tem idade igual ou superior a 65 anos.
Fonte: Comissão Europeia, Relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico

O envelhecimento e a escassez de competências suscitam preocupações quanto à adequação dos serviços de saúde e de cuidados continuados, bem como da educação. Os serviços de cuidados continuados estão gravemente subfinanciados, o que resulta numa oferta insuficiente, também devido à escassez de competências e de pessoal, com um rácio de 0,8 trabalhadores por cada 100 pessoas necessitadas([7]). No domínio dos cuidados de saúde, 40 % dos médicos têm mais de 55 anos (ver anexo 16). O envelhecimento dos médicos vem juntar-se às dificuldades de retenção e contratação de médicos e enfermeiros. Com efeito, as dificuldades de retenção e contratação de pessoal continuam a ser motivo de preocupação em setores estratégicos, como a administração pública, os cuidados de saúde e a educação, principalmente devido à falta de oportunidades de formação e de evolução na carreira e à baixa remuneração. As disparidades regionais e os custos de vida divergentes também afetam a atratividade dos empregos no setor público em determinadas zonas do país. A função pública portuguesa é também afetada negativamente pelo envelhecimento, agravado pela atratividade relativamente baixa do emprego no setor público. Ao longo da última década, registou-se um forte aumento dos níveis de escolaridade, embora a percentagem global da população com ensino superior continue a ser inferior à média da UE. A falta de competências muito necessárias em tecnologias digitais e limpas também prejudica a competitividade de Portugal (ver anexos 13 e 10). A diminuição e o envelhecimento da população em idade ativa são particularmente problemáticos para o desenvolvimento de certas regiões mais afastadas das principais áreas metropolitanas (ver anexo 17).

Uma maior simplificação melhoraria a eficiência e a eficácia do sistema fiscal. Portugal introduziu uma nova reforma do PRR que abordará a complexidade e a transparência do seu sistema fiscal, centrando-se nos benefícios fiscais([8]) (ver

([5]) De acordo com o relatório de 2021 sobre o envelhecimento demográfico (Comissão Europeia, Documento Institucional 142, novembro de 2020), previa-se que as despesas com pensões atingissem um pico de 14,6 % do PIB em 2035, ou seja, mais dois pontos percentuais do que em 2019.

([6]) Conselho das Finanças Públicas, «Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 2023», dezembro de 2023.

([7]) Comissão Europeia, *Long-Term Care Report* (não traduzido para português), 2021.

([8]) Ver «Relatório sobre Portugal – 2023» [Comissão Europeia, SWD(2023) 622 final, maio de 2023] para uma análise dos desafios enfrentados pelo sistema português de benefícios fiscais.

secção 2). No entanto, a estrutura do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas continua a ser complexa, com sobretaxas estatais e municipais, o que limita a eficácia da cobrança de impostos. As retenções na fonte de impostos diretos são elevadas, sendo, em média, estruturalmente superiores a 2 % do PIB no passado recente([9]), o que representa um encargo adicional para os contribuintes e para a administração fiscal. As dívidas fiscais e o custo recorrente da cobrança de impostos continuam a ser elevados e superiores à média da UE. Além disso, a eficácia do sistema fiscal é ainda mais prejudicada pelo envelhecimento dos trabalhadores da administração fiscal. Os novos recrutamentos são escassos, prevendo-se que mais de metade do pessoal se reforme na próxima década (ver anexo 19).

As alterações climáticas têm impacto na biodiversidade e na disponibilidade de água

As alterações climáticas colocam desafios à gestão da água e à proteção da biodiversidade em Portugal. Com um défice moderado em matéria de proteção do clima([10]), o país, em especial as regiões meridionais, é fortemente afetado por secas, que têm impacto em extensas áreas do mesmo (6,4 %, em média, no período de 2000-2020 e mesmo 34,8 % em 2022). A diminuição da precipitação anual e o aumento da sua variabilidade afetam os caudais fluviais, a recarga de aquíferos e o risco de inundações, tendo impacto em muitos setores económicos, da agricultura à energia, e colocando em risco a produção de energia hidroelétrica. As alterações climáticas acentuam igualmente os riscos para a biodiversidade, nomeadamente através dos incêndios florestais. Portugal destaca-se a nível mundial como o país que perdeu, entre 2001 e 2021, a maior percentagem de floresta devido a incêndios, cerca de 13 % da superfície florestal([11]). Em Portugal, embora a área protegida pela Natura 2000 seja semelhante à média da UE, algumas espécies e *habitats*, em especial no meio marinho, ainda não estão suficientemente protegidos (ver anexo 6).

Subsistem desafios nos domínios da governação da água, da reabilitação de massas de água e da eficiência hídrica. Portugal aumentou a sua capacidade de adaptação às alterações climáticas através do reforço do quadro jurídico aplicável e está a finalizar um roteiro nacional para a adaptação às alterações climáticas até 2100([12]). No entanto, uma estratégia integrada de gestão da água ajudaria a assegurar um equilíbrio entre a utilização da água e os requisitos ecológicos, assegurando simultaneamente a adaptação aos riscos climáticos a longo prazo (ver anexo 6). A simplificação da estrutura de governação contribuiria para alcançar uma coordenação eficaz a nível infranacional, bem como economias de escala, e também melhoraria a eficiência (ver anexo 17). Seria igualmente benéfico aumentar a retenção hídrica da paisagem e gerir eventuais alterações das práticas económicas a longo prazo. A melhoria da gestão das águas residuais, a redução das fugas nas condutas de água, a melhoria da monitorização, a restauração da função da paisagem enquanto esponja natural, a redução da extração de águas subterrâneas, a recuperação de zonas húmidas e de rios (incluindo planícies inundáveis), e a implantação de outras soluções baseadas na natureza demonstram potencial para dar resposta aos desafios acima referidos.

([9]) A partir de 1 de julho de 2023, foi aplicado um novo modelo de retenção na fonte de impostos diretos, a fim de garantir que, no final do ano, não existem diferenças significativas entre o imposto já enviado ao Estado e o montante que acaba por ser calculado.

([10]) Percentagem de perdas económicas não seguradas no total de perdas após um evento catastrófico relacionado com o clima. Ver *Closing the climate protection gap – Scoping policy and data gaps* (não traduzido para português) [Comissão Europeia, SWD(2021) 123 final, maio de 2021].

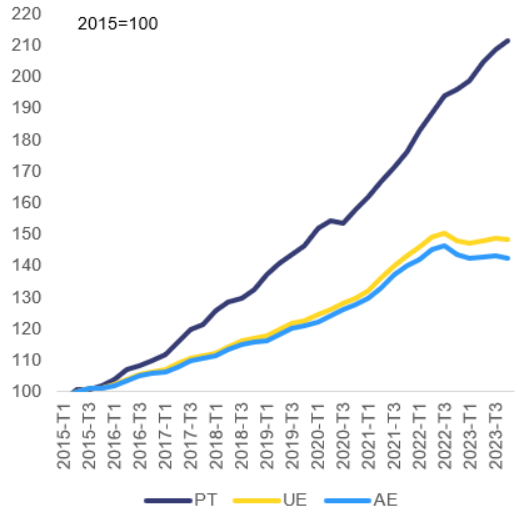
([11]) Bousfield *et. al*, 2023.

([12]) Roteiro Nacional para a Adaptação 2100 | Agência Portuguesa do Ambiente (apambiente.pt).

Falta de habitação a preços acessíveis

Apesar das medidas previstas no PRR e das possibilidades de apoio oferecidas por outros fundos da UE, falta habitação a preços acessíveis, devido ao aumento dos preços da habitação e do arrendamento. O índice de preços da habitação mais do que duplicou desde 2015 e é um dos mais elevados da UE. Continua a haver uma forte procura de habitação, mas o acesso a preços comportáveis deteriorou-se nos últimos anos, em especial em Lisboa e no Porto. Esta situação também dificulta a mobilidade dos trabalhadores. Deve-se sobretudo a uma oferta insuficiente de habitação, aos aumentos da taxa de juro do crédito hipotecário e à subida dos preços de compra e arrendamento da habitação. Resulta também de uma maior procura de arrendamento de curta duração, devido ao forte crescimento do turismo. O rácio de habitação própria de Portugal é elevado, o que faz com que o desafio afete principalmente os grupos desfavorecidos. O fenómeno das pessoas sem-abrigo agravou-se nos últimos anos, sobretudo no caso dos migrantes e das suas famílias, algo nunca antes visto a esta escala. A pobreza energética continua também a ser elevada para as pessoas em risco de pobreza. Apesar das melhorias introduzidas através das medidas de eficiência energética em edifícios residenciais no âmbito do PRR e dos programas da política de coesão, uma parte significativa da população (17,5 %) continua a ter dificuldade em aquecer adequadamente as suas habitações([13]). O apoio através de instrumentos financeiros específicos para renovações ainda não está facilmente acessível em Portugal, sendo esta uma solução que também poderia ajudar os agregados familiares que têm acesso limitado a financiamento privado.

Gráfico 3.2: **Índice de preços da habitação – dados trimestrais**



Fonte: Eurostat

Promover a competitividade

Os elevados requisitos regulamentares e administrativos de longa data reduzem a atratividade do ambiente empresarial de Portugal. Portugal tem a maior percentagem de empresas da UE que apontam a regulamentação empresarial como um obstáculo a longo prazo ao investimento, e uma grande proporção das empresas refere os regimes de licenciamento e as ineficiências do sistema judicial como obstáculos a longo prazo. Do mesmo modo, a maioria das empresas considera que os atrasos administrativos e a burocracia constituem obstáculos às suas operações diárias. O reforço das avaliações de impacto regulamentar e uma maior participação das partes interessadas na elaboração da legislação ajudariam a identificar potenciais encargos. O quadro complexo e fragmentado em matéria de tributação das pessoas coletivas impõe custos regulamentares adicionais às empresas.

([13]) *Inability to keep one's home adequately warm*, inquérito EU-SILC, Eurostat, 2022.

Apesar do aumento, nos últimos anos, da investigação e desenvolvimento (I&D) realizada por entidades privadas, a despesa pública com investigação tem sido reduzida e estagnou ao longo da última década. As atividades de I&D em Portugal aumentaram acentuadamente nos últimos anos, apoiadas também por grandes investimentos do PRR em projetos de investigação. No entanto, será importante que Portugal continue a investir em I&D, nomeadamente no domínio das tecnologias de impacto zero, e a promover a cooperação entre as empresas e os institutos de investigação, também para além do período de vigência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Serão igualmente necessários esforços suplementares para alcançar a meta de investir, até 2030, em despesas públicas e privadas em I&D, um valor correspondente a 3 % do PIB. Esses investimentos serão fundamentais para aumentar o desenvolvimento tecnológico do país, bem como a produtividade do seu trabalho.

Um novo aumento da produtividade do trabalho é fundamental para melhorar a competitividade. A escassez de pessoal qualificado e a inadequação das competências são apontadas como alguns dos principais obstáculos ao investimento em Portugal. Além disso, a expansão da digitalização das empresas e dos serviços, bem como a promoção de um ambiente empresarial mais ágil e inovador, melhorariam a produtividade (ver anexo 12). 70 % das PME de Portugal tinham, pelo menos, o nível básico de intensidade digital.

As deficiências na rede elétrica e os subsídios aos combustíveis fósseis podem atrasar a transição ecológica

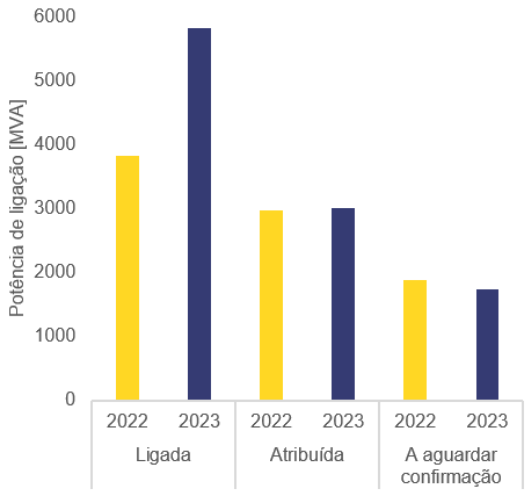
Portugal está a registar atrasos nos projetos de energias renováveis e limitações a nível da capacidade de rede e de armazenamento. O aumento histórico da produção de energia solar no ano passado e o nível mais elevado de capacidade instalada são indicadores positivos. No entanto, é necessário intensificar o crescimento das energias renováveis para cumprir a ambiciosa meta([14]) do Plano Nacional Energia e Clima (PNEC), nomeadamente através do reequipamento da energia eólica existente. Os projetos de energias renováveis são prejudicados por problemas logísticos, escassez de componentes e de matérias-primas, inflação, escassez de mão de obra e procedimentos de licenciamento morosos e complexos. A nova prorrogação do prazo para a conclusão dos projetos de energia solar([15]) está também a provocar atrasos e a bloquear o acesso de outros projetos à rede elétrica. A reserva de projetos de energias renováveis carece de uma visibilidade clara, uma vez que não existe um planeamento a longo prazo para leilões. As redes elétricas terão de satisfazer a procura crescente associada: i) à mobilidade limpa; ii) ao aumento da eletrificação do aquecimento, do arrefecimento e da indústria; e iii) à produção de hidrogénio renovável, mas já existem lacunas a nível de capacidade de rede e de armazenamento a curto prazo (ver anexo 7). A rede elétrica também carece de eficiência e transparência no que se refere às capacidades disponíveis. Além disso, continua a ser insuficiente para se adaptar a um sistema elétrico mais descentralizado, digitalizado e flexível([16]). Portugal beneficiaria com novos investimentos nas redes elétricas, nomeadamente através da modernização das linhas elétricas existentes e da promoção da flexibilidade do sistema

([14]) Projeto de PNEC de 2023: meta de 20,46 GW para a energia solar.

([15]) Despacho Conjunto n.º 1/SEAMB/SEENC, com uma nova prorrogação de 10 meses do prazo para os projetos do leilão 2019/2020 (um total de 77 meses para concluir um projeto solar).

([16]) Instalação de produção de energia que utiliza várias fontes de energia renováveis.

Gráfico 3.3: **Capacidade de acolhimento disponível para a produção de energia na rede nacional de distribuição**



1) A «potência de ligação atribuída» diz respeito a compromissos com uma licença de produção ainda não ligados, com um ponto de ligação à rede designado e com a energia solicitada ainda por atribuir.
Fonte: E-REDES

com soluções como o armazenamento, a utilização de contadores inteligentes, incentivos ao consumo fora das horas de ponta e mecanismos de resposta do lado da procura.

Deterioração dos resultados da educação ameaça a competitividade

O nível decrescente dos resultados escolares representa um risco para a competitividade futura. Os resultados de Portugal no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) de Portugal deterioraram-se, em consonância com a média da UE, e revelam um aumento do insucesso, juntamente com percentagens reduzidas de melhores desempenhos em matemática e ciências, o que pode constituir um risco para o crescimento da produtividade e a competitividade no futuro. O insucesso dos alunos de grupos desfavorecidos está a agravar-se e a disparidade a esse nível entre os alunos nascidos em Portugal e fora do país continua a ser muito significativa, apesar de se ter registado uma redução em comparação com o ciclo PISA anterior. Dado que a percentagem de alunos nascidos no estrangeiro inscritos na escolaridade obrigatória aumentou de 7,2 % para 12,3 % nos últimos três anos, será importante adaptar o sistema de ensino de modo a facilitar a integração dos alunos migrantes na sociedade portuguesa, desde tenra idade.

As diferenças regionais desempenham um papel importante no sucesso educativo. Apesar de a taxa global de abandono precoce da educação e da formação ser reduzida, continuam a existir disparidades regionais significativas. As zonas rurais registam taxas de abandono escolar mais elevadas do que as zonas urbanas. A situação é particularmente preocupante nos Açores, que registam uma taxa alarmante de 26,5 %.

À medida que o pessoal docente envelhece, a escassez de professores aumenta. Em 2021, cerca de metade dos professores em Portugal continental tinham mais de 50 anos e apenas 2 % tinham menos de 30 anos. Ao mesmo tempo, o número de diplomados em cursos de educação diminuiu consideravelmente, o que sugere uma falta de atratividade da profissão. A garantia de um número adequado de professores bem formados é essencial para proporcionar uma educação de qualidade às gerações atuais e futuras (ver anexo 15).

Caixa 4:

Revisão intercalar dos fundos da política de coesão para Portugal

A revisão intercalar dos fundos da política de coesão constitui uma oportunidade para avaliar os programas da política de coesão e dar resposta às necessidades e desafios que emergem nos Estados-Membros da UE e nas suas regiões. Os Estados-Membros estão a rever cada um dos programas tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados no Semestre Europeu, incluindo nas recomendações específicas por país de 2024. Esta revisão constitui a base para uma proposta do Estado-Membro de atribuição definitiva de 15 % do financiamento da UE incluído em cada programa.

Portugal realizou progressos na execução dos programas da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas subsistem desafios, tal como descrito no presente relatório, nomeadamente nos anexos 14 e 17. Em especial, continuam a existir disparidades entre as zonas costeiras e interiores do continente, por um lado, e entre o continente e as regiões ultraperiféricas, por outro, bem como entre as áreas metropolitanas e as pequenas vilas e cidades. Neste contexto, continua a ser importante prosseguir a execução das prioridades previstas, prestando especial atenção aos seguintes aspetos: i) investigação aplicada (nos domínios identificados em estratégias de especialização inteligente), transferência de conhecimentos e valorização dos resultados de I&D, capacidade de inovação das PME, transição ecológica e competitividade; ii) recolha e tratamento de águas residuais, reutilização e acesso à água (em especial nas zonas remotas e regiões ultraperiféricas), diminuição das fugas nas redes, economia circular, eficiência energética e energias renováveis, em consonância com o Plano Nacional Energia e Clima; iii) capacidade administrativa para satisfazer as condições necessárias a investimentos públicos mais eficazes e eficientes; iv) educação e formação, desenvolvimento das qualificações e das competências exigidas pelo mercado de trabalho e políticas ativas do mercado de trabalho específicas, especialmente dirigidas aos jovens; e v) garantia da igualdade de acesso à educação, à saúde e aos serviços sociais, em particular para pessoas de grupos desfavorecidos.

As necessidades no domínio da prevenção e da preparação para os riscos relacionados com as alterações climáticas merecem especial atenção na preparação da revisão intercalar. Portugal poderia também beneficiar das oportunidades proporcionadas pela iniciativa da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP)([17]) para apoiar a transformação da indústria, com especial destaque para o fabrico avançado e eficiente em termos de recursos, os transportes sustentáveis, a biomedicina e biotecnologia e as tecnologias de impacto zero, investindo simultaneamente nas competências e qualificações necessárias para satisfazer a procura de mão de obra nestes setores.

([17]) Regulamento (UE) 2024/795.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Com o seu vasto âmbito de aplicação estratégica e uma dotação financeira substancial, o plano de recuperação e resiliência de Portugal inclui medidas para fazer face a uma série de desafios estruturais, em sinergia com outros fundos da UE, incluindo os fundos da política de coesão:

- **contribuir para a transição ecológica** com investimentos em energias renováveis, eficiência energética dos edifícios, economia circular e descarbonização dos transportes e da indústria,
- **digitalizar as empresas e os serviços públicos**, bem como contribuir para a transição digital na educação e reforçar as competências digitais das pessoas,
- **melhorar o seu ambiente empresarial**, reduzindo as restrições nas profissões altamente reguladas, melhorando o acesso das empresas a financiamento, promovendo a investigação e a inovação e aumentando a eficiência do sistema judicial,
- **combater os contratos precários e promover a educação e a investigação** através de programas e cursos de formação para a requalificação e a melhoria das competências da população adulta,
- **apoiar as comunidades desfavorecidas**, aumentar a eficiência do Serviço Nacional de Saúde e impulsionar o investimento em habitação social e a preços acessíveis,
- **promover a sustentabilidade orçamental** a médio prazo, incluindo uma reforma para simplificar o sistema fiscal.

A execução do plano de recuperação e resiliência de Portugal enfrenta desafios crescentes. É essencial renovar esforços para executar, com êxito, todas as suas medidas até agosto de 2026.

Além das reformas e dos investimentos previstos no PRR e nos programas de coesão, Portugal pode obter benefícios com as seguintes medidas:

- **assegurar a sustentabilidade orçamental a médio prazo**, nomeadamente atenuando o impacto do envelhecimento no seu sistema de pensões, simplificando a estrutura do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas e melhorando a eficiência da administração fiscal,
- **reforçar a competitividade**, apoiando o investimento privado, reduzindo os encargos regulamentares e administrativos, reforçando ainda mais as avaliações de impacto regulamentar, investindo mais em I&D&I e promovendo a digitalização,
- **melhorar o desempenho do setor público** para dar resposta, nomeadamente, aos desafios colocados pelo envelhecimento da população,
- **combater a escassez de professores e o insucesso escolar**, em especial entre a população migrante, nas zonas rurais e nas regiões ultraperiféricas,
- **aumentar a capacidade da infraestrutura da rede e o armazenamento de eletricidade**, melhorar os procedimentos de ligação, aumentar a sua transparência para atrair investidores e acelerar a execução dos projetos de energias renováveis,

- **melhorar a gestão da água e a proteção do ambiente**, para se adaptar aos impactos das alterações climáticas e assegurar a resiliência económica e ambiental a longo prazo.

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

Indicadores transversais 26

A1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 26

A2. Progressos realizados na aplicação das recomendações dirigidas a Portugal 29

A3. Recovery and resilience plan – implementation 33

A4. Outros instrumentos da UE para a recuperação e o crescimento 35

A5. Resiliência 39

Sustentabilidade ambiental 41

A6. Pacto Ecológico Europeu 41

A7. Transição energética e competitividade 47

A8. Transição justa para a neutralidade climática 53

Produtividade 56

A9. Produtividade, eficiência e circularidade dos recursos 56

A10. Transformação digital 59

A11. Inovação 62

A12. Indústria e mercado único 65

A13. Administração pública 70

Equidade 73

A14. Desafios em matéria de emprego, competências e política social na perspetiva do Pilar Europeu dos Direitos Sociais 73

A15. Educação e formação 76

A16. Health and health systems 79

A17. Desempenho económico e social a nível regional 82

Estabilidade macroeconómica 86

A18. Principais desenvolvimentos no setor financeiro 86

A19. Tributação 89

A20. Quadro com indicadores económicos e financeiros 92

A21. Análise da sustentabilidade da dívida 93

LISTA DE QUADROS

A2.1. Quadro de síntese sobre as REP 2019-2023 30
A3.1. Principais factos do PRR português 33
A3.2. Medidas do PRR de Portugal 34
A4.1. Apoio de instrumentos da UE em Portugal 38
A4.2. Empréstimos da UE/área do euro ao abrigo dos programas de assistência financeira de 2010-2018 38
A5.1. Índices de resiliência em todas as dimensões para Portugal e UE27 39
A6.1. Indicadores subjacentes aos progressos realizados no âmbito do Pacto Ecológico da UE do ponto de vista macroeconómico 45
A7.1. Principais indicadores no domínio da energia 52
A8.1. Principais indicadores para uma transição justa em Portugal 54
A9.1. Indicadores de circularidade 57
A10.1. Principais metas da Década Digital monitorizadas pelos indicadores do índice de digitalidade da economia e da sociedade 61
A11.1. Principais indicadores no domínio da inovação 63
A12.1. Indústria e mercado único 69
A13.1. Indicadores relativos à administração pública 71
A14.1. Painel de indicadores sociais de Portugal 74
A14.2. Painel de indicadores sociais de Portugal 75
A15.1. Metas a nível da UE e outros indicadores contextuais no âmbito do quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação 77
A16.1. Principais indicadores no domínio da saúde 80
A17.1. Indicadores selecionados a nível regional em Portugal 83
A18.1. Indicadores de solidez financeira 88
A19.1. Indicadores da fiscalidade 89
A20.1. Principais indicadores económicos e financeiros 92
A21.1. Análise da sustentabilidade da dívida – Portugal 96
A21.2. Mapa de cores da sustentabilidade orçamental – Portugal 96

LISTA DE GRÁFICOS

A1.1. Progressos na consecução dos ODS em Portugal 26
A2.1. Progressos realizados por Portugal quanto às REP de 2019-2023 (Semestre Europeu de 2024) 29
A3.1. Total das subvenções desembolsadas ao abrigo do MRR 34
A3.2. Total dos empréstimos desembolsados ao abrigo do MRR 34
A4.1. Distribuição do financiamento da política de coesão pelos objetivos estratégicos em Portugal 36
A4.2. Distribuição do financiamento do MRR por pilar em Portugal 37
A6.1. Emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos setores de partilha de esforços, em MteCO2, 2005 e 2022 41
A6.2. Evolução da densidade de gado e da agricultura biológica 43
A6.3. Défice de investimento ambiental, média anual 44
A7.1. Preços de retalho da energia em Portugal para os consumidores domésticos e para a indústria e serviços 47
A7.2. Tendências dos preços da eletricidade para consumidores não domésticos (UE e parceiros estrangeiros) 48
A7.3. Capacidade instalada de energias renováveis em Portugal (à esquerda) e matriz de produção de eletricidade (à direita) 49
A8.1. Desafios da transição justa em Portugal 53
A8.2. Taxa de ofertas de emprego em setores em transformação 55
A9.1. Emissões CELE por setor desde 2013 56
A9.2. Tratamento de resíduos urbanos 57
A11.1. Despesa pública em I&D em % do PIB 62
A12.1. Produtividade do trabalho em poder de compra padrão (% da UE27) 65
A12.2. Formação líquida de capital fixo (média de cinco anos) 65
A12.3. A regulamentação das empresas como um grande obstáculo ao investimento (média de cinco anos) 66
A13.1. Rácio entre trabalhadores com 25-49 anos e com 50-64 anos por setor e profissão 70
A13.2. Percentagem de trabalhadores por nível de habilitações e por setor 71
A15.1. Taxas de insucesso por domínio, PISA 2012, 2018 e 2022 76
A16.1. Esperança de vida à nascença (em anos) 79
A16.2. Aumento previsto das despesas públicas com cuidados de saúde no período de 2024-2070 79
A18.1. Crescimento do crédito 86
A19.1. Receitas fiscais de diferentes tipos de impostos, em % da tributação total 90
A19.2. Carga fiscal sobre os contribuintes solteiros e as segundas fontes de rendimento em % dos custos totais do trabalho, 2023 90

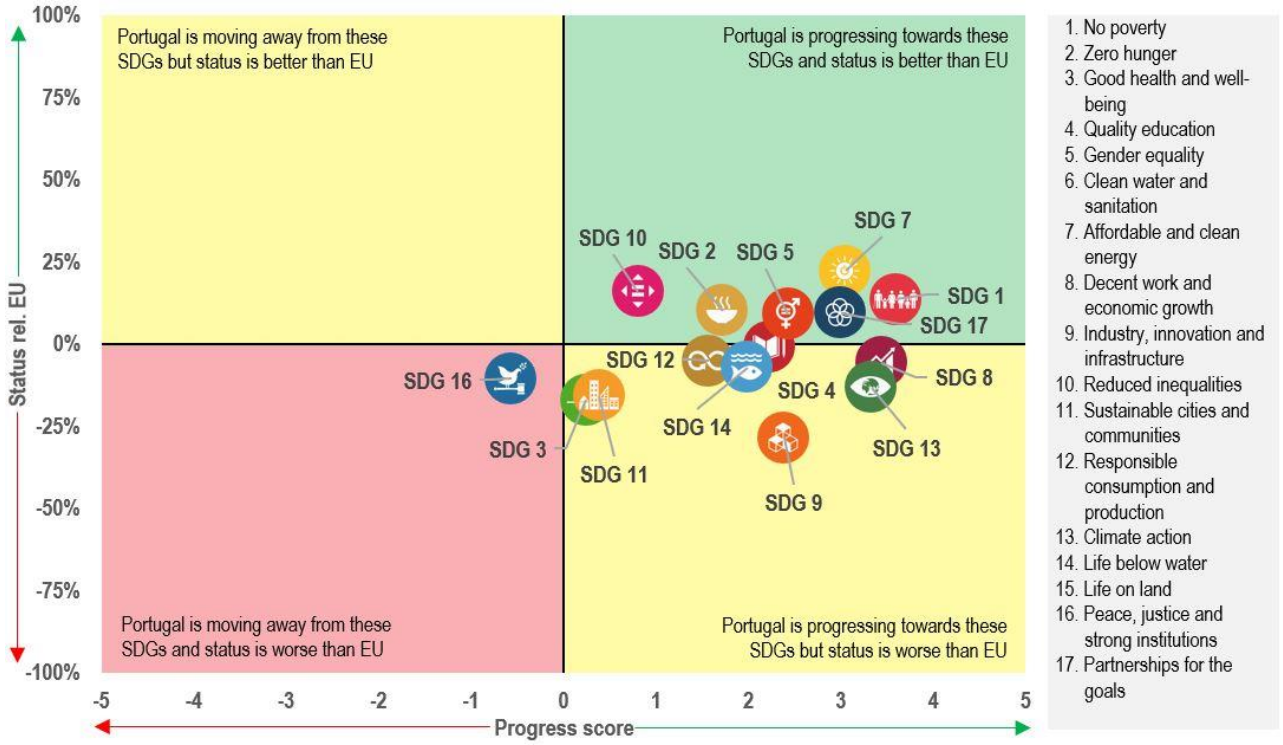
LISTA DE MAPAS

A17.1. Portugal, subíndice inovação do Índice de Competitividade Regional, edição de 2022 82

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

Portugal está a progredir, de modo geral, nos indicadores dos ODS relacionados com a sustentabilidade ambiental (ODS 2, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14 e 15). Mostra um bom desempenho no ODS 7 (Energias renováveis e acessíveis), mas deve recuperar do atraso em relação à média da UE no que respeita à indústria e às infraestruturas sustentáveis (ODS 9) e às cidades sustentáveis (ODS 11). Em 2021, 19,3 % da superfície agrícola utilizada em Portugal era dedicada à agricultura biológica (UE: 9,9 % em 2021). A quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia aumentou de 30,6 %, em 2017, para 34,7 % em 2022, bem acima da média da UE (23 % em 2022). O impacto ambiental da agricultura é inferior à média da UE, mas o nível de nitratos nas águas subterrâneas está a aumentar (de 19,3 mg NO_3 por litro em 2016, para 22,6 mg em 2021), um valor superior à média da UE (20,5 mg em 2021). Portugal protege menos de 5 % das suas

Gráfico A1.1: **Progressos na consecução dos ODS em Portugal**



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

Fonte: Eurostat, última atualização de 25 de abril de 2024. Os dados referem-se principalmente ao período de 2017-2022 ou de 2018-2023. Os dados sobre os ODS podem variar entre o relatório e os seus anexos devido a datas-limite diferentes

zonas marítimas (UE: 12,1 %). Os indicadores relativos à economia circular também estão muito abaixo das médias da UE, com uma taxa reduzida de reciclagem de resíduos urbanos (30,4 % em 2021 contra 48,6 % na UE em 2022) e uma taxa de utilização circular de materiais que, apesar de ter melhorado ligeiramente desde 2017, representa apenas cerca de um quinto da média da UE. A quota dos transportes públicos (autocarros e comboios) no total do transporte de passageiros e a utilização do transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores no transporte de mercadorias estão muito abaixo da média da UE. Várias medidas do plano de recuperação e resiliência (PRR) de Portugal visam reforçar o contributo para a redução de emissões. Incluem investimentos em armazenamento de energia e energias renováveis, ações relativas ao hidrogénio renovável, renovações para melhoria da eficiência energética, a extensão das linhas de metropolitano, o aumento da utilização de bioprodutos na indústria e a descarbonização da indústria.

Embora Portugal registe melhorias na maioria dos indicadores dos ODS que avaliam a *equidade* da sociedade e da economia (ODS 1, 3, 4, 5, 7, 8 e 10), deve recuperar do atraso em relação à média da UE no que se refere à saúde e bem-estar (ODS 3). A taxa de pobreza (pessoas em risco de pobreza ou exclusão social) era ligeiramente inferior à média da UE em 2022 (20,1 % contra 21,6 % na UE), também após transferências sociais (16,4 % contra 16,5 % na UE). Portugal apresenta um bom desempenho no que se refere a pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa (5,6 % da população com menos de 65 anos em 2022, contra 8,3 % a nível da UE) e à taxa de sobrecarga dos custos da habitação (5 % da população em 2022, contra 8,7 % a nível da UE em 2022). No que respeita à taxa de risco de pobreza no trabalho, Portugal está acima da média da UE (10,3 % contra 8,5 %). O fosso entre zonas urbanas e rurais aumentou significativamente e continua a ser muito superior à média da UE. Verifica-se a mesma tendência no que se refere à pobreza energética, uma vez que, em 2022, 17,5 % da população não conseguia manter as suas casas adequadamente aquecidas (UE: 9,3 %). A disparidade ligada à cidadania (diferença entre nacionais de Estados-Membros da UE e de países terceiros) diminuiu no que respeita à taxa de pobreza, mas aumentou quanto ao emprego e à formação. Apesar de algumas melhorias, a maioria dos indicadores de saúde e bem-estar regista níveis aquém da média da UE, nomeadamente os indicadores relativos à mortalidade rodoviária, à taxa de obesidade e à esperança de vida saudável (58,3 anos em 2021, contra 63,6 anos na UE). Os indicadores de educação e formação são melhores do que a média da UE, com a taxa de conclusão do ensino superior (população com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos) a aumentar de 35,1 % em 2018 para 40,9 % em 2023 (contra um aumento da média da UE de 38,7 % para 43,1 %). O mesmo é válido no caso da participação de adultos na aprendizagem, que era de 13,4 % em 2023 (UE: 12,7 %). Portugal também apresenta um melhor desempenho do que a média da UE em matéria de igualdade de género, sendo a disparidade de género no emprego reduzida e as disparidades salariais entre homens e mulheres ligeiramente inferiores à média da UE (mas ainda acima dos 10 %). A percentagem de mulheres em cargos de direção superior e no governo evoluiu nos últimos anos, ultrapassando a média da UE. O PRR inclui medidas para avançar no sentido de uma sociedade mais equitativa e saudável. Entre estas incluem-se as reformas dos cuidados de saúde primários e a simplificação do sistema de prestações sociais, bem como investimentos em serviços sociais de base comunitária, em habitação social e em alojamento para estudantes. Outra medida prevista no PRR é o apoio aos agregados familiares para renovação dos edifícios com vista a melhorar a sua eficiência energética.

Portugal regista melhorias nos indicadores dos ODS relacionados com a *produtividade* (ODS 4, 8 e 9), mas deve recuperar do atraso em relação à média da UE no que respeita à inovação e indústria (ODS 9). Há uma evolução a nível das competências digitais básicas da população adulta (56 % em 2023), estando acima da média da UE (55,6 %). Em 2023, o mercado de trabalho português apresenta um desempenho relativamente bom em comparação com a média da UE, com uma taxa de emprego elevada (78,2 % contra 75,3 % de média da UE, em termos de população com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos) e uma diminuição acentuada do desemprego de longa duração, que caiu para 2,5 % (em termos de população ativa, UE: 2,1 %). Apesar de registar uma lenta melhoria, a I&D e a inovação continuam a ser um dos principais elementos de preocupação. Em 2022, apenas 1,7 % do PIB foi afetado a I&D (UE: 2,24 %), ao passo que o número de pedidos de patente

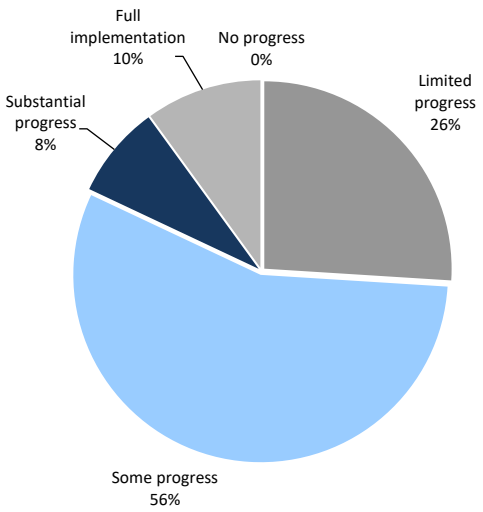
apresentados ao Instituto Europeu de Patentes por milhão de habitantes continua a ser muito baixo: 31 em 2023 (UE: 153). As medidas ambiciosas do PRR têm potencial para transformar o setor empresarial e o sistema de I&D em Portugal. Estas medidas visam melhorar a ligação entre empresas e universidades, aumentar a I&D e reformar o ensino e a formação profissionais.

Embora Portugal registe melhorias em alguns dos indicadores dos ODS relacionados com a *estabilidade macroeconómica* (ODS 8, 17), está a afastar-se da meta relativa à paz, à justiça e a instituições eficazes (ODS 16). Está a recuperar do atraso em relação à média da UE no que respeita ao investimento em percentagem do PIB, com 19,4 % em 2023 (UE: 22,7 %). No entanto, as despesas da administração central com os tribunais judiciais, um indicador-chave para avaliar a qualidade do sistema judicial, permanecem abaixo da média da UE (em 2022, 71,9 EUR *per capita* em Portugal contra 113,7 EUR *per capita* a nível da UE). A percentagem da população que denunciou crimes, violência ou vandalismo diminuiu de 10,5 % em 2015 para 6,6 % em 2020 (UE: 10,7 %), mas a taxa de mortalidade por homicídio e o número de vítimas de tráfico de seres humanos estão a aumentar. O PRR inclui medidas para melhorar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais e a gestão das finanças públicas, com a introdução, por exemplo, de soluções informáticas.

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

A Comissão avaliou as recomendações específicas por país (REP) de 2019-2023([18]) dirigidas a Portugal no âmbito do Semestre Europeu. Estas recomendações dizem respeito a uma vasta gama de domínios políticos relacionados com 14 dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ver os anexos 1 e 3). A avaliação abrange as medidas políticas já tomadas por Portugal([19]) e os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência (PRR)([20]). Nesta fase da implementação do PRR, 74 % das REP centradas em questões estruturais de 2019-2023 registaram pelo menos «alguns progressos», enquanto 26 % registaram «progressos limitados» (ver gráfico A2.1). Uma vez que o PRR ainda está em execução, espera-se que nos próximos anos se registem progressos consideráveis na resposta às REP estruturais.

Gráfico A2.1: **Progressos realizados por Portugal quanto às REP de 2019-2023 (Semestre Europeu de 2024)**



Fonte: Comissão Europeia

([18]) REP de 2023: EUR-Lex - 32023H0901(22) - PT - EUR-Lex (europa.eu).

REP de 2022: EUR-Lex - 32022H0901(22) - PT - EUR-Lex (europa.eu).

REP de 2021: EUR-Lex - 32021H0729(22) - PT - EUR-Lex (europa.eu).

REP de 2020: EUR-Lex - 32020H0826(22) - PT - EUR-Lex (europa.eu). REP de 2019: EUR-Lex - 32019H0905(22) - PT - EUR-Lex (europa.eu).

([19]) Incluindo as medidas políticas comunicadas nos relatórios do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) (relatórios bianuais sobre os progressos realizados na consecução dos marcos e metas e resultantes da avaliação dos pedidos de pagamento).

([20]) Os Estados-Membros foram convidados a dar uma resposta eficaz, nos seus PRR, à totalidade ou a um subconjunto significativo das recomendações específicas por país pertinentes formuladas pelo Conselho. A avaliação das REP aqui apresentada tem em conta o grau de implementação das medidas incluídas no PRR e das medidas realizadas fora do âmbito do PRR no momento da avaliação. As medidas previstas no anexo da decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR que ainda não foram adotadas nem aplicadas, mas que se considera terem sido anunciadas de forma credível, em conformidade com a metodologia de avaliação das REP, são consideradas como registando «progressos limitados». Uma vez implementadas, estas medidas podem conduzir a uma classificação de «alguns progressos/progressos substanciais» ou de «plena aplicação», em função da sua relevância.

Quadro A2.1: **Quadro de síntese sobre as REP 2019-2023**

Portugal	Assessment in May 2024*	RRP coverage of CSRs until 2026**	Revelant SDGs
2019 CSR 1	**Some Progress**		
Achieve the medium-term budgetary objective in 2020, taking into account the allowance linked to unusual events for which a temporary deviation is granted. Use windfall gains to accelerate the reduction of the general government debt ratio.	Not relevant anymore	Not applicable	SDG 8, 16
Improve the quality of public finances by prioritising growth-enhancing spending while strengthening overall expenditure control, cost efficiency and adequate budgeting, with a focus in particular on a durable reduction of arrears in hospitals.	Some Progress	Relevant RRP measures implemented as of 2022 and being planned as of 2022, 2023 and 2025	SDG 3, 8, 16
Improve the financial sustainability of State-owned enterprises, while ensuring more timely, transparent and comprehensive monitoring.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022	SDG 9
2019 CSR 2	**Some Progress**		
Adopt measures to address labour market segmentation.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2023	SDG 8
Improve the skills level of the population, in particular their digital literacy, including by making adult learning more relevant to the needs of the labour market.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022, and planned as of 2022,2023 and 2025	SDG 4
Increase the number of higher education graduates, particularly in science and information technology.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and planned as of 2022 and 2025	SDG 4
Improve the effectiveness and adequacy of the social safety net.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021and 2022 and planned for 2022, 2023 and 2024	SDG 1, 2, 10
2019 CSR 3	**Some Progress**		
Focus investment-related economic policy on research and innovation,	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022 and planned for 2022	SDG 9, 10, 11
railway transport and port infrastructure,	Limited Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2022 and 2025	SDG 10, 11
low carbon and energy transition and extending energy interconnections, taking into account regional disparities.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and planned as of 2022, 2023 and 2024	SDG 7, 9, 10, 11, 13
2019 CSR 4	**Some Progress**		
Allow for a swifter recovery of the collateral tied to non-performing loans by increasing the efficiency of insolvency and recovery proceedings.	Some Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2023	SDG 8
Reduce the administrative and regulatory burden on businesses, mainly by reducing sector-specific barriers to licensing.	Limited Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and planned as of 2023	SDG 8, 9
Develop a roadmap to reduce restrictions in highly regulated professions.	Substantial Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2022	SDG 9
Increase the efficiency of administrative and tax courts, in particular by decreasing the length of proceedings.	Some Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2023	SDG 8, 16
2020 CSR 1	**Some Progress**		
In line with the general escape clause, take all necessary measures to effectively address the pandemic, sustain the economy and support the ensuing recovery. When economic conditions allow, pursue fiscal policies aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring debt sustainability, while enhancing investment.	Not relevant anymore	Not applicable	SDG 8, 16
Strengthen the resilience of the health system	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021, 2022 and planned as of 2023 and 2025	SDG 3
and ensure equal access to quality health and long-term care.	Limited Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021, 2022 and planned as of 2023 and 2025	SDG 3, 8, 10
2020 CSR 2	**Some Progress**		
Support employment and prioritise measures to preserve jobs.	Some Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2023	SDG 8
Guarantee sufficient and effective social protection and income support.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022 and planned for 2023 and 2024	SDG 1, 2, 10
Support the use of digital technologies to ensure equal access to quality education and training	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022, and planned as of 2023 and 2024 and 2025	SDG 4, 8, 10
and to boost firms' competitiveness	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022 and planned as of 2023 and 2025	SDG 8, 9

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

2020 CSR 3	**Some Progress**		
Implement the temporary measures aimed at securing access to liquidity for firms, in particular small and medium-sized enterprises.	Substantial Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021	SDG 8, 9
Front-load mature public investment projects and	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021	SDG 8, 16
promote private investment to foster the economic recovery.	Substantial Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and planned as of 2023	SDG 8, 9
Focus investment on the green and digital transition, in particular on clean and and efficient production and use of energy,	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022 and planned as of 2023 and 2024	SDG 7, 9, 13
rail infrastructure	Limited Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021	SDG 11
and innovation.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022	SDG 9
2020 CSR 4	**Some Progress**		
Increase the efficiency of administrative and tax courts	Some Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2023	SDG 8, 16
2021 CSR 1	**Not relevant anymore**		
In 2022, use the Recovery and Resilience Facility to finance additional investment in support of the recovery while pursuing a prudent fiscal policy. Preserve nationally financed investment. Limit the growth of nationally financed current expenditure.	Not relevant anymore	Not applicable	SDG 8, 16
When economic conditions allow, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring fiscal sustainability in the medium term.	Not relevant anymore	Not applicable	SDG 8, 16
At the same time, enhance investment to boost growth potential. Pay particular attention to the composition of public finances, both on the revenue and expenditure sides of the budget, and to the quality of budgetary measures, to ensure a sustainable and inclusive recovery. Prioritise sustainable and growth-enhancing investment, notably supporting the green and digital transition.	Not relevant anymore	Not applicable	SDG 8, 16
Give priority to fiscal-structural reforms that will help provide financing for public policy priorities and contribute to the long-term sustainability of public finances, including by strengthening the coverage, adequacy, and sustainability of health and social protection systems for all.	Not relevant anymore	Not applicable	SDG 8, 16
2022 CSR 1	**Substantial Progress**		
In 2023, ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the growth of nationally financed primary current expenditure below medium-term potential output growth, taking into account continued temporary and targeted support to households and firms most vulnerable to energy price hikes and to people fleeing Ukraine. Stand ready to adjust current spending to the evolving situation.	Substantial Progress	Not applicable	SDG 8, 16
Expand public investment for the green and digital transitions, and for energy security taking into account the REPowerEU initiative, including by making use of the Recovery and Resilience Facility and other Union funds.	Full Implementation	Not applicable	SDG 8, 16
For the period beyond 2023, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring credible and gradual debt reduction and fiscal sustainability in the medium term through gradual consolidation, investment and reforms.	Full Implementation	Not applicable	SDG 8, 16
Improve the effectiveness of the tax and social protection systems, in particular by simplifying both frameworks, strengthening the efficiency of their respective administrations, and reducing the associated administrative burden.	Limited Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2022 and 2023; and being planned as of 2025	SDG 1, 2, 8, 10, 12, 16
2022 CSR 2			
Proceed with the implementation of its recovery and resilience plan, in line with the milestones and targets included in the Council Implementing Decision of 13 July 2021.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country reports.		
Swiftly finalise the negotiations with the Commission on the 2021-2027 cohesion policy programming documents with a view to starting their implementation.	Progress on the cohesion policy programming documents is monitored under the EU cohesion policy.		
2022 CSR 3	**Limited Progress**		
Enhance the conditions for a transition towards a circular economy, in particular by increasing waste prevention, recycling and reuse to divert waste away from landfills and incinerators.	Limited Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2023	SDG 6, 12, 15

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

2022 CSR 4	**Some Progress**		
Reduce overall reliance on fossil fuels,	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021, 2022 and are being planned for 2023	SDG 7, 9, 13
including in the transport sector.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2022 and are being planned for 2023	SDG 11
Accelerate the deployment of renewables by upgrading electricity transmission and distribution grids, enabling investments in electricity storage	Limited Progress	Relevant RRP measures are being planned for 2023	SDG 7, 9, 13
and streamlining permitting procedures to allow for further development of wind, particularly offshore, and solar electricity production, as well as renewable hydrogen production.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021	SDG 7, 8, 9, 13
Strengthen the incentives framework for energy efficiency investments in buildings.	Some Progress	Relevant RRP measures are being planned for 2024 and 2025	SDG 7
Increase energy interconnections.	Limited Progress		SDG 7, 9, 13
2023 CSR 1	**Substantial Progress**		
Wind down the emergency energy support measures in force, using the related savings to reduce the government deficit, as soon as possible in 2023 and 2024. Should renewed energy price increases necessitate new or continued support measures, ensure that these are targeted at protecting vulnerable households and firms, fiscally affordable, and preserve incentives for energy savings.	Limited Progress	Not applicable	SDG 8, 16
Ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the nominal increase in nationally financed net primary expenditure in 2024 to not more than 1.8%1, unless a higher reference rate in net nationally financed primary expenditure growth is estimated to be compatible with Portugal reaching its MTO of -0.5% of GDP, inter alia if interest expenditure is lower than currently projected by the Commission.	Full Implementation	Not applicable	SDG 8, 16
Preserve nationally financed public investment and ensure the effective absorption of RRF grants and other EU funds, in particular to foster the green and digital transitions.	Full Implementation	Not applicable	SDG 8, 16
For the period beyond 2024, continue to pursue a medium-term fiscal strategy of gradual and sustainable consolidation, combined with investments and reforms conducive to higher sustainable growth, to achieve a prudent medium-term fiscal position.	Full Implementation	Not applicable	SDG 8, 16
Improve the effectiveness of the tax and social protection systems, in particular by prioritising the simplification of both frameworks, strengthening the efficiency of their respective administrations, and reducing the associated administrative burden.	Limited Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2022 and 2023; and being planned as of 2025	SDG 1, 2, 8, 10, 12, 16
2023 CSR 2			
Accelerate the implementation of its recovery and resilience plan, also by ensuring an adequate administrative capacity and, following the recent submission of the addendum, including the REPowerEU chapter and the additional loan request, rapidly start the implementation of the related measures. Proceed with the speedy implementation of cohesion policy programmes, in close complementarity and synergy with the recovery and resilience plan.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country reports. Progress with the cohesion policy is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union		
2023 CSR 3	**Limited Progress**		
Improve the conditions for the transition towards a circular economy, in particular by increasing waste prevention, recycling and reuse, to divert waste away from landfills and incinerators.	Limited Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2023	SDG 6, 12, 15
2023 CSR 4	**Some Progress**		
Reduce overall reliance on fossil fuels.	Some Progress	Relevant RRP measures being implemented as of 2021 and 2022 and are being planned as of 2023	SDG 7, 9, 13
Further accelerate the deployment of renewables by further simplifying and digitalising permitting to allow for additional wind particularly offshore and solar electricity production, as well as promoting self-consumption and renewable energy communities.	Some Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2023 and 2024	SDG 7, 9, 13
Increase electricity interconnection capacity	Limited Progress		SDG 7, 9, 13
and upgrade the electricity transmission and distribution grids, enabling investment in electricity storage	Limited Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2024	SDG 7, 9, 13
and digitalisation of the grid, including the faster roll-out of smart meters.	Some Progress		SDG 7, 9, 13
Accelerate investment in energy efficiency by promoting financial schemes to attract private investment and supporting households in need.	Some Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2023	SDG 1, 2, 7, 10
Step up policy efforts aimed at the provision and acquisition of skills and competences needed for the green transition.	Some Progress	Relevant RRP measures being planned as of 2024	SDG 4

Nota:

* Ver nota de rodapé ([20]).

** As medidas do PRR incluídas neste quadro contribuem para a aplicação das REP. No entanto, poderão ser necessárias medidas adicionais não incluídas no PRR para aplicar plenamente as REP e dar resposta aos desafios subjacentes. As medidas indicadas como «em curso de aplicação» são apenas as incluídas nos pedidos de pagamento do MRR apresentados avaliados positivamente pela Comissão Europeia.

Fonte: Comissão Europeia

O presente anexo apresenta uma panorâmica da execução do plano de recuperação e resiliência (PRR) por Portugal, decorrida a primeira metade do período de vigência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). O MRR revelou-se fundamental para a recuperação da UE após a pandemia de COVID-19, ajudando a acelerar a dupla transição ecológica e digital, ao mesmo tempo que se adaptava à evolução geopolítica e económica e reforçava a resiliência contra choques futuros. O MRR está também a contribuir para a aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a resposta às recomendações específicas por país (ver anexo 2).

O PRR abre caminho ao desembolso de até 16,3 mil milhões de EUR em subvenções e de 5,9 mil milhões de EUR em empréstimos ao abrigo do MRR durante o período de 2021-2026, o que representa 8,4 % do PIB de Portugal([21]). Desde meados de maio de 2024, Portugal já recebeu 7,8 mil milhões de EUR ao abrigo do MRR, incluindo 6,1 mil milhões de EUR em subvenções e 1,65 mil milhões de EUR em empréstimos.

Portugal ainda pode dispor de 14,4 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos do MRR. Este montante será desembolsado após a avaliação do futuro cumprimento dos restantes 361 marcos e metas([22]) previstos na Decisão de Execução do Conselho([23]), antes do prazo de 2026 estabelecido para o Mecanismo.

Os progressos realizados por Portugal na implementação do seu plano são publicados na grelha de avaliação da recuperação e resiliência([24]). Esta grelha apresenta os progressos realizados na implementação do MRR no seu conjunto. Os gráficos A3.1 e A3.2 ilustram a situação atual, como refletida na grelha de avaliação.

O PRR de Portugal inclui um capítulo REPowerEU para eliminar progressivamente a dependência dos combustíveis fósseis russos, diversificar o aprovisionamento energético e produzir mais energia limpa nos próximos anos. Para lançar a execução do capítulo REPowerEU, em 21 de dezembro de 2023, foram desembolsados 171,1 milhões de EUR a título de pré-financiamento. Tal ajudou a iniciar reformas pertinentes, como a criação do Observatório da Pobreza Energética.

O plano dá grande ênfase à transição ecológica, afetando 41,2 % dos fundos disponíveis a medidas de apoio aos objetivos climáticos e 21,1 % da sua dotação total ao apoio à transição digital. Mantém igualmente uma forte dimensão social com medidas de proteção social, em especial medidas relacionadas com a habitação social.

Quadro A3.1: **Principais factos do PRR português**

Initial plan CID adoption date	13 July 2021
Scope	Revised plan with REPowerEU chapter
Last major revision	17 October 2023
Total allocation	EUR 16.3 billion in grants and EUR 5.9 billion in loans (8.4% of 2023 GDP)
Investments and reforms	117 investments and 44 reforms
Total number of milestones and targets	463
Fulfilled milestones and targets	102 (22% of total)

Fonte: Grelha de avaliação do MRR

Com três pedidos de pagamento finalizados, a execução do PRR de Portugal está em curso. No entanto, será necessário intensificar esforços para garantir que é concluída atempadamente. A Comissão fez uma avaliação positiva do primeiro e segundo pedidos de pagamento de Portugal, tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, o que levou ao desembolso de 1,2 mil milhões de EUR de apoio financeiro em 9 de maio de 2022 e

([21]) As informações sobre o PIB baseiam-se em dados de 2023. Fonte: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=pt.

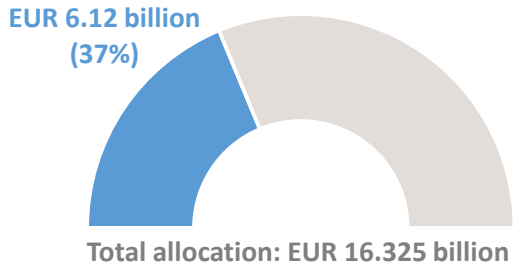
([22]) Considera-se que os marcos e as metas são cumpridos caso um Estado-Membro forneça à Comissão provas de os ter alcançado e a Comissão avalie positivamente essa demonstração por meio de uma decisão de execução.

([23]) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10149-2021-ADD-1-REV-1/pt/pdf.

([24]) https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html.

de 1,8 mil milhões de EUR em 8 de fevereiro de 2023([25]). Os 58 marcos e metas conexos abrangiam reformas e investimentos, como a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, a transformação digital da administração pública e o Banco Português de Fomento. Além disso, realizaram-se reformas e investimentos nos domínios da saúde, tributação, investimento e inovação, qualificações e competências digitais, silvicultura, economia azul, gases renováveis e bioeconomia e gestão de resíduos.

Gráfico A3.1: **Total das subvenções desembolsadas ao abrigo do MRR**

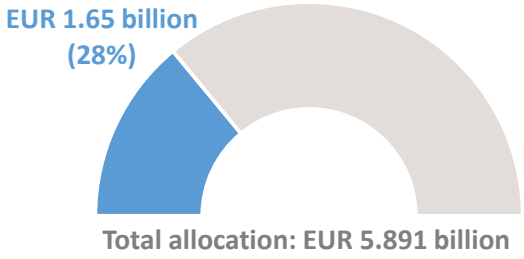


Nota: Este gráfico mostra o montante das subvenções já desembolsadas ao abrigo do MRR. As subvenções são contribuições financeiras não reembolsáveis. O montante total das subvenções concedidas a cada Estado-Membro é determinado por uma chave de repartição e pelo custo total estimado do respetivo PRR.
Fonte: Grelha de avaliação do MRR

O pedido de pagamento mais recente, que a Comissão avaliou positivamente em 13 de dezembro de 2023, conduziu ao desembolso de 2,5 mil milhões de EUR em 28 de dezembro de 2023. O desembolso, que combina a terceira e a quarta parcelas, refletiu a avaliação positiva de 44 dos 47 marcos e metas, que abrangiam, nomeadamente, a digitalização dos cuidados de saúde, a habitação a preços acessíveis, o ambiente empresarial, a descarbonização dos transportes, a prevenção de incêndios rurais e o sistema judicial. A meta e os dois marcos remanescentes, relativos às reformas do setor da saúde e à reforma das profissões reguladas, não foram satisfatoriamente cumpridos. Por conseguinte, a Comissão ativou o procedimento de «suspensão de pagamentos» previsto no artigo 24.º, n.º 6, do Regulamento MRR. Mediante a apresentação de elementos de prova no prazo estipulado nas disposições do Regulamento MRR, a Comissão avaliará o cumprimento satisfatório dos marcos e da meta e, se for caso disso, levantará a suspensão de pagamentos.

([25]) Quando os pagamentos solicitados são desembolsados, o pré-financiamento é apurado proporcionalmente. Os montantes líquidos são indicados aqui.

Gráfico A3.2: **Total dos empréstimos desembolsados ao abrigo do MRR**



Fonte: Grelha de avaliação do MRR

Portugal está, desde 15 de maio de 2024, a trabalhar no pedido de pagamento da quinta parcela de subvenções e empréstimos. O quadro A3.2 destaca algumas medidas pertinentes alcançadas até à data e outras que serão aplicadas antes de 2026 para continuar a tornar a economia portuguesa mais ecológica, digital, inclusiva e resiliente.

Quadro A3.2: **Medidas do PRR de Portugal**

Reforms and Investments Implemented
• National Hydrogen Strategy • Mental health reform • National Urgent and Temporary Housing Plan
Upcoming Reforms and Investments
• Alliances for Business Innovation • Simplification of the tax system • Energy efficiency one-stop-shops for citizens

Fonte: FENIX

Os instrumentos de financiamento da UE proporcionam aos Estados-Membros recursos consideráveis para a recuperação e o crescimento. Para além dos 22,2 mil milhões de EUR de financiamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) descritos no anexo 3, os fundos da política de coesão da UE([26]) disponibilizam 22,6 mil milhões de EUR a Portugal para o período de 2021-2027([27]). O apoio combinado destes dois instrumentos representa cerca de 16,88 % do PIB do país em 2023, em comparação com a média da UE de 5,38 % do PIB([28]). A política de coesão apoia o desenvolvimento regional, a convergência económica, social e territorial e a competitividade através de investimentos a longo prazo, em consonância com as prioridades da UE e com as estratégias nacionais e regionais.

Durante o período de programação de 2014-2020, os fundos da política de coesão reforçaram a competitividade de Portugal, com resultados tangíveis, nomeadamente em matéria de investigação e inovação, abastecimento de água, competências, coesão social e adaptação dos trabalhadores à mudança. No final do período de elegibilidade, em dezembro de 2023, os fundos da política de coesão de 2014-2020([29]) tinham disponibilizado 23,5 mil milhões de EUR a Portugal([30]), dos quais 13,3 mil milhões de EUR foram desembolsados a partir de março de 2020, quando teve início a pandemia de COVID-19([31]). Até à data, os resultados dos fundos da política de coesão incluem o apoio a mais de 47 000 empresas em termos de I&D, inovação e digitalização, bem como a melhoria do abastecimento de água para mais de 1,2 milhões de pessoas. O anexo 17 analisa a dinâmica económica e social, destacando as recentes tendências positivas no desempenho do país em matéria de inovação regional. Durante o mesmo período, cerca de 580 milhões de EUR de financiamento do Fundo Social Europeu financiaram estágios profissionais, promovendo emprego de qualidade para desempregados (re)qualificados e candidatos a emprego, em especial jovens, através de uma experiência prática de trabalho. Com uma meta inicial para 2023 de 120 960 participantes, até ao final de 2022 o Programa Operacional Inclusão Social e Emprego contava já com a participação de 129 969 adultos e jovens, dos quais 65 620 eram jovens que não trabalhavam, não estudavam nem seguiam qualquer formação.

No atual período de programação (2021-2027), a política de coesão dará um novo impulso à competitividade, à transição ecológica e à coesão social de Portugal, melhorando as condições de vida e de trabalho da população portuguesa. No período de 2021-2027, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão impulsionarão a inovação e a digitalização, apoiando mais de 16 000 empresas e digitalizando mais de 300 instituições públicas. Estão previstos investimentos significativos em eficiência energética, que se espera venham reduzir o consumo de energia nos edifícios públicos, nas empresas e nas habitações em 13,8 milhões de MWh/ano. O Fundo para uma Transição Justa (FTJ): i) proporciona uma maior diversificação económica; ii) promove a criação de emprego em três territórios afetados pela transição energética, na sequência do encerramento de centrais elétricas a carvão em Sines (Alentejo Litoral) e no Pego (Médio Tejo) e de uma refinaria em Matosinhos (área metropolitana do Porto); e iii) promove a melhoria de competências e a requalificação dos trabalhadores. O FTJ ajudará a criar 490 postos de

([26]) No período de 2021-2027, os fundos da política de coesão incluem o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais e o Fundo para uma Transição Justa.

([27]) Os programas de Cooperação Territorial Europeia (CTE) estão excluídos do valor. No período de 2021-2027, o investimento total, incluindo o financiamento nacional, ascende a 30,9 mil milhões de EUR.

([28]) O financiamento do MRR inclui subvenções e empréstimos, se for caso disso. A média da UE é calculada para os fundos da política de coesão, excluindo os programas de CTE. Os valores do PIB baseiam-se em dados do Eurostat relativos a 2022.

([29]) No período de 2014-2020, os fundos da política de coesão incluíam o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens. Estão incluídas as dotações da REACT-EU, mas os programas de CTE estão excluídos.

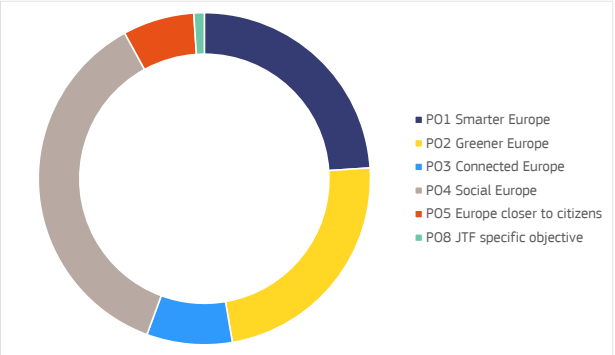
([30]) No período de 2014-2020, o investimento total, incluindo financiamento nacional, ascendeu a 29,8 mil milhões de EUR.

([31]) Data-limite: 14 de maio de 2024.

trabalho e a proporcionar cursos de formação para requalificar e melhorar as competências dos trabalhadores, com o objetivo de encontrar novos empregos de qualidade para 590 trabalhadores afetados pela descarbonização da economia. Estas medidas ajudarão as pessoas a superar melhor os desafios colocados pela transição ecológica e digital. Com este trabalho, a política de coesão contribui significativamente para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas em Portugal, em especial do ODS 9 (Indústria, inovação e infraestruturas), do ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico) e do ODS 1 (Erradicar a pobreza).

Através de uma ação combinada, a política de coesão e o plano de recuperação e resiliência (PRR) têm em Portugal um impacto que se reforça mutuamente. Por exemplo, embora o PRR tenha sido fundamental para prestar apoio financeiro a medidas de eficiência energética em edifícios residenciais, privados e da administração central, os programas regionais de 2021-2027 centraram-se em investimentos na eficiência energética de edifícios da administração regional e local. No que respeita à digitalização da administração pública, a combinação de reformas e investimentos na modernização administrativa e na transição digital da administração central foi aliada ao apoio da política de coesão, em especial aos programas regionais de 2021-2027 que financiaram a modernização das administrações locais e regionais, centrando-se em serviços públicos novos ou significativamente melhorados, tirando partido dos benefícios da digitalização. As reformas do PRR que visam modernizar o sistema de ensino e formação profissionais (EFP) deverão proporcionar aos jovens alternativas educativas de sucesso, ao mesmo tempo que melhoram os níveis reduzidos de habilitações e qualificações e combatem a incidência elevada de trabalhadores que carecem de competências básicas e digitais. Os investimentos em infraestruturas para a construção de centros tecnológicos especializados e a modernização da rede de centros de formação profissional do serviço público de emprego são combinados com o apoio do Fundo Social Europeu Mais, que contribui para a criação e a realização dos cursos de formação. O Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão é o principal instrumento para ajudar a prestar estes serviços durante o período de programação de 2021-2027. O contributo da política de coesão e do PRR para os diferentes objetivos estratégicos é ilustrado pelos gráficos A4.1 e A4.2.

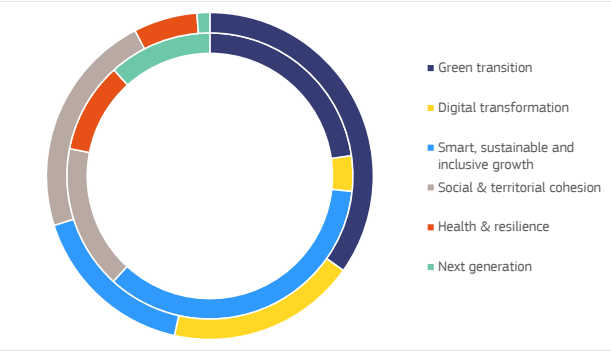
Gráfico A4.1: **Distribuição do financiamento da política de coesão pelos objetivos estratégicos em Portugal**



Fonte: Comissão Europeia

O Instrumento de Assistência Técnica (IAT) ajuda Portugal a investir na sua administração pública e a criar um ambiente mais propício ao investimento nacional e da UE. Desde 2017 que o IAT financia projetos em Portugal para conceber e executar reformas favoráveis ao crescimento. O apoio prestado em 2023 incluiu, por exemplo, a ajuda à aplicação da Garantia Europeia para a Infância e da Estratégia Nacional de Territórios Inteligentes, bem como o reforço das capacidades de adaptação às alterações climáticas, em especial para efeitos de prevenção e gestão de incêndios florestais. O IAT está também a ajudar Portugal a executar reformas e investimentos específicos incluídos no seu PRR, por exemplo, apoio à adoção de alterações legislativas e regulamentares relacionadas com a consecução dos ODS.

Gráfico A4.2: **Distribuição do financiamento do MRR por pilar em Portugal**



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

Fonte: Comissão Europeia

Portugal recebe igualmente financiamento de vários outros instrumentos da UE, incluindo os enumerados no quadro A4.1. Para uma visão mais completa dos empréstimos, consultar, no quadro 4.2, os empréstimos financiados pela UE, juntamente com os empréstimos bilaterais complementares financiados pelos Estados-Membros concedidos a Portugal no contexto do seu anterior programa de assistência financeira e os respetivos montantes em dívida.

Quadro A4.1: **Apoio de instrumentos da UE em Portugal**

EU grants			
	Amount 2014-2020 (EUR million)		Amount 2021-2027 (EUR million)
Cohesion policy	23 547.5		22 602.4
RRF grants (1)	-		16 325.1
Public sector loan facility (grant component) (2)	-		17.0
Common agricultural policy (3)	11 800.0		6 127.0
EMFF/EMFAF (4)	392.5		378.6
Connecting Europe Facility (5)	714.3		78.4
Horizon 2020 / Horizon Europe (6)	1 156.1		720.8
LIFE programme (7)	69		47.2
EU guarantees			
	EU Guarantee (EUR million)		Volume of operations (EUR million)
European Fund for Strategic Investment 2015-2020 (8)	877.5		2 824.8
InvestEU 2021-2027 (9)	126.4		377.3
EU loans			
	Period	Total amount available (EUR million)	Disbursed amount (EUR million)
SURE (10)	2020-2022	6 234.5	6 234.5
RRF	2021-2026	5 891	1 650.0

1) O período de execução do MRR é 2021-2026.
2) O período de programação do Mecanismo de Crédito ao Setor Público é 2021-2025 e o montante reflete a quota-parte nacional na sua componente «subvenção» reservada até ao final do período.
3) Os períodos de programação da política agrícola comum são 2014-2022 e 2023-2027.
4) FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, FEAMPA – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura.
5) Os dados sobre o Mecanismo Interligar a Europa abrangem os transportes e a energia e têm como data-limite 15 de maio de 2024.
6) Os dados sobre o Horizonte Europa (2021-2027) têm como data-limite 13 de maio de 2024.
7) Os dados de 2021-2027 sobre o Programa LIFE têm como data-limite 15 de maio de 2024.
8) O montante da garantia da UE assinada ao abrigo da secção Infraestruturas e Inovação do FEIE foi calculado com base no montante assinado das operações e no multiplicador interno médio, tal como comunicado pelo BEI (a data-limite é 31 de dezembro de 2023).
(9) O montante da garantia da UE e do volume de operações assinadas ao abrigo do InvestEU inclui a componente da UE, bem como as componentes dos Estados-Membros (a data-limite é 31 de dezembro de 2023).
10) SURE – Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência.
Fonte: Comissão Europeia

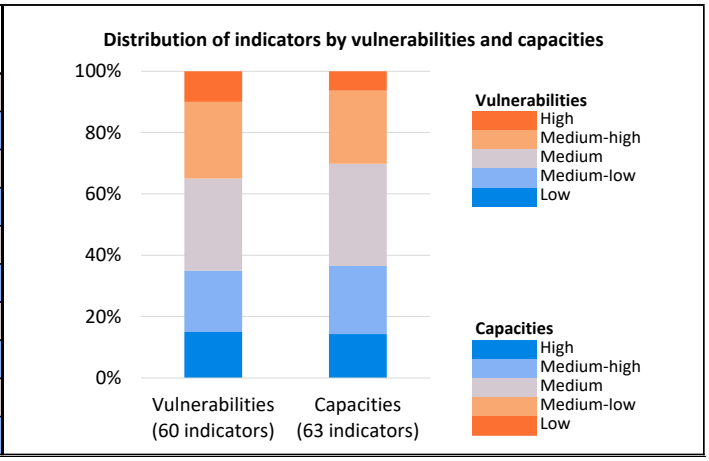
Quadro A4.2: **Empréstimos da UE/área do euro ao abrigo dos programas de assistência financeira de 2010-2018**

	Period	Total amount disbursed (EUR billion)	Outstanding amount (EUR billion)
European Financial Stability Facility	2011-2014	27.3	25.3
European Financial Stabilisation Mechanism	2011-2014	24.3	22.3

Os dados incluem montantes retidos à partida (margem pré-paga, taxa de serviço). A data-limite é 15 de maio de 2024.
Fonte: Comissão Europeia

Quadro A5.1: **Índices de resiliência em todas as dimensões para Portugal e UE27**

Dimension		PT 2023 RDB	PT 2024 RDB	EU-27 2024 RDB
Overall resilience	Vulnerabilities			
	Capacities			
Social and economic	Vulnerabilities			
	Capacities			
Green	Vulnerabilities			
	Capacities			
Digital	Vulnerabilities			
	Capacities			
Geopolitical	Vulnerabilities			
	Capacities			



1) Os índices sintéticos agregam a situação de resiliência relativa dos países em todos os indicadores considerados. Para um indicador, a situação relativa de cada país no último ano disponível é comparada com a recolha de valores desse indicador para todos os Estados-Membros e todos os anos do período de referência.
Fonte: Quadros de indicadores de resiliência – versão da primavera de 2024, dados até 2022

O presente anexo utiliza os quadros de indicadores de resiliência da Comissão([32]) para mostrar as capacidades e vulnerabilidades relativas de Portugal em matéria de resiliência([33]), que podem ser importantes para as transformações sociais, económicas, digitais e ecológicas, bem como para fazer face a futuros choques e desafios geopolíticos ([34]).

De acordo com o conjunto de indicadores do quadro de indicadores de resiliência, Portugal apresenta vulnerabilidades médias globais equivalentes à média da UE e capacidades médias globais abaixo da média da UE. No que diz respeito às capacidades, a tendência é estável em relação ao ano passado, mas registaram-se algumas melhorias a nível de vulnerabilidades, bem como algumas deteriorações. Esta situação reflete-se na distribuição dos indicadores pelas diferentes categorias de resiliência. Cerca de 35 % de todos os indicadores de vulnerabilidade inserem-se na categoria baixa ou média-baixa, cerca de 30 % na categoria média e menos de 35 % na categoria média-alta ou alta. A distribuição é semelhante para os indicadores de capacidade.

Portugal manteve as suas capacidades e vulnerabilidades médias na dimensão social e económica em relação a 2023. Apesar de se terem verificado algumas melhorias em termos de vulnerabilidades sociais e económicas, graças a uma diminuição da taxa de desemprego de longa duração e do rácio da dívida das empresas não financeiras em relação ao PIB, o país permanece num nível médio de vulnerabilidade, com um dos rácios de dependência dos idosos previstos mais elevados. Em termos de capacidades sociais e económicas, a taxa de poupança das famílias em Portugal diminuiu, mas a taxa de emprego aumentou, colocando as suas capacidades globais ao mesmo nível que no quadro de indicadores de resiliência de 2023.

No que respeita ao quadro de indicadores de resiliência de 2023, Portugal manteve as suas capacidades e vulnerabilidades médias na dimensão ecológica. Embora as

([32]) Https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_pt. A resiliência é definida não só como a capacidade de resistir e enfrentar desafios, mas também de passar por transições de uma forma sustentável, justa e democrática. Relatório de prospetiva estratégica 2020: Definir o rumo para uma Europa mais resiliente [COM(2020) 493].

([33]) As vulnerabilidades descrevem características que podem exacerbar o impacto negativo das crises e das transições, ou obstáculos que podem impedir a consecução dos objetivos estratégicos a longo prazo, ao passo que as capacidades se referem a elementos facilitadores ou aptidões para fazer face a crises e mudanças estruturais, bem como para gerir transições.

([34]) O presente anexo está relacionado com o anexo 1 relativo aos ODS, o anexo 6 relativo ao Pacto Ecológico, o anexo 8 relativo à transição justa para a neutralidade climática, o anexo 9 relativo à produtividade, à eficiência e à circularidade dos recursos, o anexo 10 relativo à transição digital e o anexo 14 relativo ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

vulnerabilidades ecológicas globais sejam comparáveis à média da UE, Portugal tem uma taxa de emissões de gases com efeito de estufa *per capita* relativamente baixa e a menor taxa de produção de resíduos na UE. Ao mesmo tempo, apresenta vulnerabilidades elevadas relacionadas com os seus recursos renováveis de água doce e uma pegada de consumo *per capita* elevada. Entre as suas capacidades, Portugal tem a taxa de reciclagem de resíduos eletrónicos mais baixa da UE, um dos teores de carbono no solo mais elevados da UE e despesas relativamente baixas em matéria de proteção do ambiente.

Na dimensão digital, Portugal apresenta vulnerabilidades e capacidades médias, que diminuíram em comparação com o quadro de indicadores de resiliência de 2023. No que respeita às suas vulnerabilidades digitais, o acesso à Internet de banda larga nas zonas rurais e o acesso a serviços públicos digitais continuam a ser reduzidos. Quanto às capacidades digitais, o número de pessoas com mestrado no domínio das tecnologias da informação e comunicação (TIC) está entre os mais baixos da UE, a par de uma sensibilização bastante reduzida em matéria de cibersegurança.

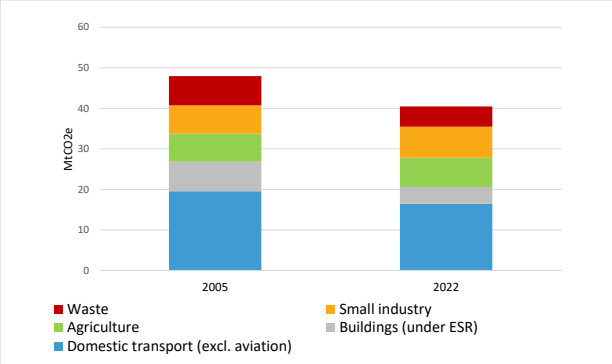
As vulnerabilidades geopolíticas de Portugal aumentaram e as suas capacidades geopolíticas permaneceram estáveis. As suas vulnerabilidades geopolíticas aumentaram, em consonância com a deterioração geral a nível da UE, sendo a principal razão as despesas militares, bem longe do objetivo de 2 % do PIB. As capacidades geopolíticas de Portugal mantiveram-se estáveis, com algumas melhorias no comércio de energia intra-UE e na proporção de cidadãos de países terceiros a trabalhar em Portugal.

Portugal realizou progressos a nível da transição ecológica, sendo necessárias mais medidas para fazer face às potenciais perdas decorrentes dos perigos climáticos, em matéria de gestão sustentável da água, de biodiversidade e de proteção dos ecossistemas, bem como noutros domínios. O presente anexo apresenta uma panorâmica dos aspetos climáticos, energéticos e ambientais da transição em Portugal([35]).

O projeto de atualização do Plano Nacional Energia e Clima (PNEC) de Portugal fornece informações sobre o investimento necessário para alcançar as suas metas climáticas e energéticas para 2030 apenas relativamente a algumas políticas e medidas. Portugal prevê grandes necessidades de investimento para a renovação de edifícios, a eletrificação, a utilização de combustíveis alternativos na indústria, a eletrificação do setor dos transportes e a produção de energia a partir de fontes de energia renováveis. O plano descreve as principais fontes de financiamento público, incluindo a UE, para políticas e medidas fundamentais. Embora o capital privado não seja especificamente mencionado, o plano refere-se a iniciativas destinadas a estimular os fluxos financeiros privados. Uma vez que não existe uma visão geral a nível orçamental, não é possível identificar potenciais lacunas de financiamento([36]).

Prevê-se que Portugal atinja a sua meta em matéria de partilha de esforços para 2030 com as políticas e as medidas atualmente em vigor([37]). Em 2022, as emissões de gases com efeito de estufa de Portugal provenientes dos seus setores de partilha de esforços deverão ser 16,8 % inferiores aos níveis de 2005. Prevê-se também que as políticas atuais reduzam essas emissões em 38,5 % em relação aos níveis de 2005, o que representa 9,8 pontos percentuais acima da meta de Portugal de alcançar uma redução de 28,7 %. Por conseguinte, espera-se que Portugal exceda a sua meta de partilha de esforços com as medidas em vigor. As políticas adicionais que Portugal pondera deverão acrescentar mais 3,5 pontos percentuais, resultando numa redução de 42 % das emissões provenientes dos setores de partilha de esforços em relação a 2005([38]). O projeto de atualização do PNEC de Portugal confirma o seu compromisso de alcançar a neutralidade climática até 2050.

Gráfico A6.1: **Emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos setores de partilha de esforços, em MteCO2, 2005 e 2022**



Fonte: Agência Europeia do Ambiente

Há margem para aumentar a ambição de Portugal em matéria de energias renováveis no seu PNEC atualizado final([39]). Atualmente

([35]) O presente anexo é complementado pelo anexo 7 sobre transição energética e competitividade, pelo anexo 8 sobre transição justa para a neutralidade climática, pelo anexo 9 sobre eficiência, circularidade e produtividade dos recursos, bem como por temas pertinentes que constam de outros anexos do presente relatório.

([36]) Ver documento da Comissão (2023) com a avaliação do projeto de plano nacional em matéria de energia e clima de Portugal (disponível em inglês).

([37]) A meta nacional de redução das emissões de gases com efeito de estufa está estabelecida no Regulamento (UE) 2023/857 (Regulamento Partilha de Esforços). A finalidade é alinhar a ação nos setores em causa, com o objetivo de alcançar a meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa a nível da economia da UE de, pelo menos, 55 % em relação aos níveis de 1990. A meta aplica-se igualmente aos setores não abrangidos pelo atual Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE, nomeadamente os edifícios (aquecimento e arrefecimento), os transportes rodoviários, a agricultura, os resíduos e a pequena indústria (conhecidos como os setores de partilha de esforços).

([38]) As emissões provenientes dos setores de partilha de esforços para 2022 baseiam-se em dados aproximados dos inventários. Os dados finais serão determinados em 2027, após uma análise exaustiva. O projeto de atualização do PNEC de Portugal não apresenta projeções em matéria de emissões para os setores de partilha de esforços. As informações sobre as projeções dos setores de partilha de esforços «com as medidas existentes» (CME) e «com medidas adicionais» (CMA) baseiam-se nos dados mais recentes que tiveram de ser comunicados até 15 de março de 2023, nos termos do artigo 18.º do Regulamento (UE) 2018/1999 (Regulamento Governação).

([39]) A meta da UE estabelecida na Diretiva Energias Renováveis revista é que 42,5 % do consumo final bruto de energia

fixada em 49 % até 2030 no seu projeto de atualização do PNEC, a meta de Portugal em matéria de energias renováveis é ligeiramente inferior à contribuição exigida de 51 %. As suas contribuições em matéria de eficiência energética de 16,71 Mtep no consumo de energia primária e de 14,37 Mtep no consumo de energia final para 2030, estabelecidas no projeto de atualização do PNEC, correspondem às exigidas pela Diretiva Eficiência Energética.

A transição para transportes sustentáveis está lentamente a ganhar terreno em Portugal([40]). Tanto o transporte de passageiros como o transporte terrestre de mercadorias são predominantemente efetuados por via rodoviária. Os automóveis de passageiros são responsáveis por 91 % das distâncias percorridas e 88 % das mercadorias são transportadas por via rodoviária. Com os automóveis elétricos a representarem 1,2 % da frota de veículos de passageiros em 2022, a sua adoção está próxima da média da UE. Os 7 200 pontos de carregamento acessíveis ao público do país disponibilizam um ponto de carregamento para cada 18 veículos elétricos, muito abaixo da média da UE de 1:10. A rede ferroviária portuguesa tem 71 % das suas linhas eletrificadas.

Sem envidar mais esforços, Portugal não atingirá a sua meta para 2030 a nível de remoções de carbono através do uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (LULUCF). As suas florestas são responsáveis por uma grande parte das remoções líquidas de carbono e parecem ter recuperado do declínio do sumidouro natural de carbono registado no período de 2009-2017, causado por incêndios florestais graves, entre outros fenómenos. Para alcançar a meta LULUCF para 2030, são necessárias remoções de carbono adicionais, de 968 kteCO2([41]). No entanto, de acordo com as últimas projeções, Portugal deverá ficar aquém deste valor([42]).

Portugal enfrenta desafios em matéria de gestão da água devido às alterações climáticas e apresenta um grande défice de proteção contra incêndios florestais([43]). Portugal continua vulnerável a fenómenos extremos relacionados com as alterações climáticas, como inundações, erosão costeira, secas e vagas de calor, com um défice de proteção climática moderado em geral. A gestão da água continua a ser um grande desafio, uma vez que Portugal é um dos países da UE mais afetados pela seca. A agricultura, a silvicultura, a biodiversidade, o setor da energia, os edifícios, o turismo e a saúde são todos afetados. A diminuição da precipitação anual e a sua maior variabilidade reduzem os caudais fluviais, afetam a recarga dos aquíferos e aumentam o risco de inundações. Prevê-se que os novos padrões meteorológicos provoquem vagas de calor em maior número, mais prolongadas e mais intensas, incêndios de grandes dimensões nas zonas rurais e fenómenos meteorológicos locais extremos imprevisíveis. Portugal aumentou a sua capacidade de adaptação através do reforço do seu quadro jurídico e da aplicação de medidas estratégicas de adaptação. Está a concluir o Roteiro Nacional para a Adaptação 2100, que avalia os impactos do aquecimento global e descreve as necessidades de adaptação correspondentes. Este roteiro centrar-se-á no equilíbrio hidrológico, nos incêndios florestais, na agrossilvicultura, na subida do nível do mar, na erosão costeira e nas marés de tempestade([44]).

Apesar dos progressos recentes, o setor da água português continua a enfrentar grandes desafios, especialmente nos domínios da governação da água, da reabilitação de massas de água e da eficiência hídrica. Mais investimentos em infraestruturas ajudariam a melhorar a gestão da água, como a recolha e o tratamento de águas residuais, a redução de fugas nas redes e no abastecimento geral de água, a melhoria da

provenha de fontes de energia renováveis até 2030, com o objetivo de atingir 45 %. A fórmula constante do anexo I da Diretiva (UE) 2023/1791 fixa a contribuição nacional indicativa para Portugal em 15,164 Mtep para o consumo de energia primária e 13,41 Mtep para o consumo de energia final. Ver Recomendação (UE) 2024/597 da Comissão, de 18 de dezembro de 2023, dirigida a Portugal.

([40]) Salvo indicação em contrário, os dados referidos na presente secção referem-se a 2021. Ver Comissão Europeia, 2023, *EU transport in figures*, transport.ec.europa.eu.

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

([42]) Projeções apresentadas no projeto de atualização do Plano Nacional Energia e Clima de Portugal, 2023.

([43]) Sobre o défice em matéria de proteção do clima, ver as anotações do quadro A6.1.

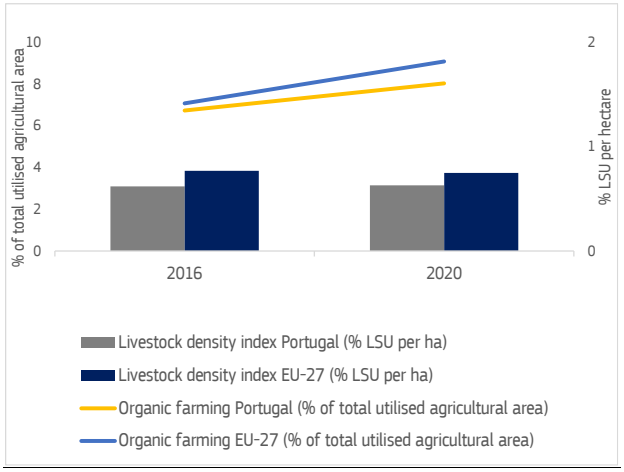
([44]) Ver a avaliação e a recomendação de 2023 da Comissão sobre os progressos realizados por Portugal em matéria de adaptação às alterações climáticas.

monitorização (qualidade e quantidade), bem como soluções baseadas na natureza e a recuperação dos rios. O país tem também potencial inexplorado a nível de reutilização de água. Portugal ainda não adotou os seus terceiros Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas (PGBH) ao abrigo da Diretiva-Quadro Água, nem os seus segundos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações ao abrigo da Diretiva Inundações, que deviam ser apresentados em março de 2022. O Índice de Exploração Hídrica Plus (WEI+) era de 11,4 % em 2019([45]). Em média, 6,4 % da superfície portuguesa foi afetada por secas entre 2000 e 2020. Esta percentagem aumentou para 34,8 % em 2022 – um ano extremamente seco. Em termos de qualidade da água, 52 % de todas as massas de águas de superfície atingiram um bom estado ecológico e apenas 25 % atingiram um bom estado químico, embora seja ligeiramente melhor do que a média da UE([46]). As águas marinhas de Portugal ainda não se encontram num bom estado ambiental, conforme identificado pelos descritores utilizados na Diretiva-Quadro Estratégia Marinha de acordo com os dados mais recentes comunicados para a sua estratégia marinha([47]).

Existe uma clara margem para melhorar a biodiversidade e a proteção e recuperação da natureza. Portugal possui uma biodiversidade rica e 20,6 % do seu território pertence à rede Natura 2000 da UE (média da UE: 18,5 %). No entanto, algumas espécies e *habitats*, em especial no meio marinho, não estão suficientemente protegidos. Por conseguinte, Portugal beneficiaria do alargamento da sua rede Natura 2000 através de designações adicionais, em especial para os sítios marinhos. Em termos gerais, o estado dos *habitats* naturais e das espécies abrangidos pela Diretiva *Habitats* melhorou em Portugal, embora muitos ainda se encontrem em condições deficientes ou desfavoráveis. De acordo com os últimos dados disponíveis, apenas 24 % dos *habitats* e 27 % das espécies encontram-se num bom estado de conservação. O Índice de Aves Comuns de Zonas Agrícolas de Portugal diminuiu de 104 em 2011 para 94 em 2020.

Relativamente à poluição atmosférica, Portugal apresenta um panorama misto. Embora as emissões de vários poluentes atmosféricos tenham diminuído nas últimas décadas, a qualidade do ar continua a ser motivo de preocupação, sobretudo no que diz respeito ao dióxido de azoto. Em especial, o transporte privado agrava os problemas associados à qualidade do ar e ao congestionamento do tráfego nas principais áreas metropolitanas de Portugal, afetando a saúde e a economia. É necessária uma abordagem global para resolver o problema da poluição atmosférica, que tem que ver com questões ambientais, mas também relacionadas com o clima, a energia e os transportes. Estas medidas melhorariam igualmente a conformidade do país com a Diretiva Ruído.

Gráfico A6.2: **Evolução da densidade de gado e da agricultura biológica**



Cabeça normal (CN)/ha de SAU: mede as existências de animais (bovinos, ovinos, caprinos, equídeos, suínos, aves de capoeira e coelhos) convertidos em CN por hectare de SAU.
Fonte: Eurostat

Portugal tem a possibilidade de acelerar a transição do seu sistema agroalimentar para um modelo sustentável do ponto de vista ambiental. O valor da produção anual do setor agrícola aumentou, com algumas flutuações, de 7,3 mil milhões de EUR em 2015 para 8,3 mil milhões de EUR([48]) em 2023. Portugal intensificou nos últimos tempos a sua agricultura biológica, que atingiu 19,3 % da superfície agrícola utilizada

([45]) Valores de WEI+ superiores a 20 % são geralmente indicativos de escassez de água e valores superiores a 40 % indicam que a tensão é grave e que a utilização de água doce é inadequada.

([46]) Ainda não estão disponíveis os dados dos terceiros PGBH.

([47]) O próximo relatório sobre o estado do meio marinho está previsto para outubro de 2024. Ver também Portugal – Marine (europa.eu).

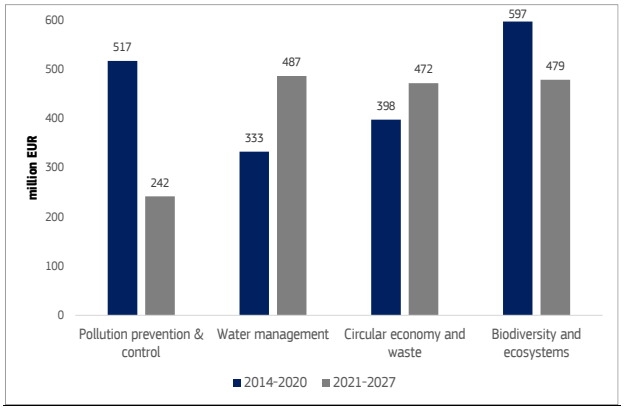
([48]) Valor da produção a preço de base (2015=100).

(SAU) em 2021 (média da UE: 9,1 %)([49]). Embora a maioria dos Estados-Membros da UE tenha reduzido as suas densidades de gado entre 2010 e 2020, o índice de densidade de gado de Portugal aumentou de 0,59 % para 0,63 %, apesar de este valor ainda ser inferior à média da UE, de 0,70 %. No entanto, subsistem diferenças regionais e o aumento mais consistente do número de cabeças foi registado nas regiões do Centro e do Alentejo, onde ainda prevalece a pecuária extensiva. Globalmente, em 2021, o setor agrícola foi responsável por 84,9 % das emissões totais de amoníaco (média da UE: 90,7 %). Em Portugal, 13 % da SAU é composta por terras irrigadas e a água captada para fins agrícolas representou 72,9 % da captação total em 2019, fazendo da agricultura o maior utilizador de recursos hídricos.

A agricultura continua a ser uma das principais fontes de poluição das águas, apesar da melhoria registada nos últimos anos. Os dados mais recentes relativos ao balanço bruto do azoto nas terras agrícolas em Portugal revelam um excesso consistente de azoto, com uma média de 45,2 kg de azoto por hectare e por ano em 2019 – uma diminuição em relação aos níveis de 2018. O teor de nitratos nas águas subterrâneas excede a média da UE (22,6 mg de nitratos/l contra 20,5) e 17,5 % das estações de monitorização das águas subterrâneas apresentavam níveis superiores ao máximo de 50 mg de nitratos/l. O país apresenta também um excesso de fósforo, com uma média de 5,8 kg/ha. Algumas massas de água são também afetadas pela contaminação por pesticidas, embora o nível seja inferior à média da UE. De acordo com a avaliação de impacto ao abrigo da Diretiva Monitorização do Solo([50]), 18 % do solo português pode ser considerado pouco saudável([51]). A erosão do solo afeta 60 % da superfície agrícola, enquanto a compactação da camada superior do solo afeta 4 % do território nacional. No entanto, as práticas de mobilização de conservação, que aumentam o carbono orgânico do solo, cobriram 51 % da superfície mobilizável de Portugal em 2016, a segunda percentagem mais elevada da UE.

Portugal beneficiaria de um maior investimento na resposta aos desafios ambientais. De acordo com as estimativas mais recentes, as necessidades globais de investimento ambiental para o período de 2021-2027 são de, pelo menos, 6,0 mil milhões de EUR por ano, enquanto a base de financiamento é de 4,3 mil milhões de EUR. Trata-se de um défice menor do que o registado no período de financiamento anterior, equivalente a 1,7 mil milhões de EUR. Os défices de investimento anuais na gestão sustentável da água e na economia circular e resíduos aumentaram para 487 milhões de EUR e 472 milhões de EUR, respetivamente, enquanto os défices de investimento na biodiversidade e ecossistemas e na prevenção e controlo da poluição diminuíram para 479 milhões de EUR e 242 milhões de EUR, respetivamente.

Gráfico A6.3: **Défice de investimento ambiental, média anual**



Os números são calculados pela Comissão Europeia com base nos relatórios internos mais recentes, Eurostat, BEI e fontes de dados nacionais.
Fonte: Comissão Europeia

([49]) Em 2020. Os dados relativos a 2021 não se encontram disponíveis.

([50]) SWD(2023)417 final, de 5 de julho de 2023 – Avaliação de impacto ao abrigo da Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à monitorização e à resiliência dos solos (Diretiva Monitorização do Solo), (ver pp. 10, 189-190 e 835-845) (disponível em inglês.

([51]) No entanto, nem todos os processos de degradação do solo puderam ser quantificados para todos os usos do solo. Este número indica simplesmente uma ordem de grandeza.

Quadro A6.1: **Indicadores subjacentes aos progressos realizados no âmbito do Pacto Ecológico da UE do ponto de vista macroeconómico**

							Target	Distance	
		2005	2019	2020	2021	2022	2030	WEM	WAM
Progress to climate and energy policy targets									
Greenhouse gas emission reductions in effort sharing sectors [1]	Mt CO_{2eq} %, pp	48,635.8	-15%	-21%	-17%	-17%	-29%	10	13
Net greenhouse gas removals from LULUCF [2]	Kt CO2eq	3 489	-4 499	-4 707	-6 021	-5 925	-1 358	n/a	n/a
Share of energy from renewable sources (1) [3]	%	20%	31%	34%	34%	35%	51%	-	-
Energy efficiency: primary energy consumption [3]	Mtoe	24.9	22.1	19.5	19.5	20.8	15.2		
Energy efficiency: final energy consumption [3]	Mtoe	19.0	17.1	15.0	15.7	16.7	14.4		

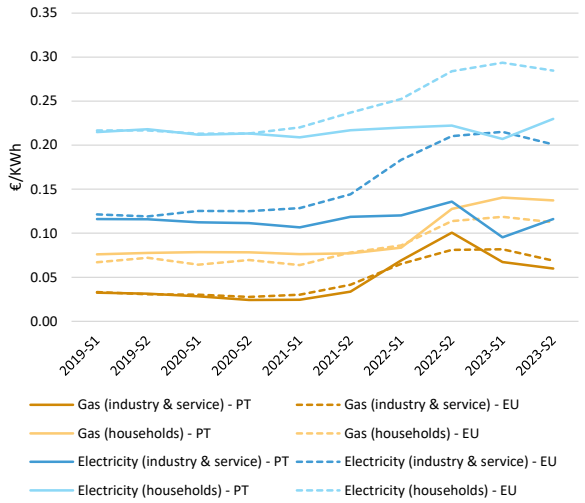
							EU-27		Projected
		2018	2019	2020	2021	2022	2021	2022	2030
Green transition: mobility									
Greenhouse gas emissions: road transport	Mt CO2e	-	-	-	15.6	16.5	769.0	786.6	10.4
Share of zero-emission vehicles in new registrations [4]	%	2.0	3.1	5.4	9	11.4	9	12.1	n/a
Number of publicly accessible AC/DC charging points		-	-	2515	3676	6509	299178	446956	n/a
Share of electrified railways	%	64.4%	67.1%	67.1%	70.9%	-	56.1%	-	n/a
Green transition: buildings									
Greenhouse gas emissions: buildings	Mt CO2e	-	-	-	4.5	4.1	537.0	486.7	4.3
Final energy consumption in buildings	2015=100	102.9%	102.8%	101.3%	102.1%	104.9%	104.0%	97.2%	
Climate adaptation									
Climate protection gap [5]	score 1-4	-	-	2.0	2.0	1.8	1.5	1.5	n/a

		2018	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
State of the environment									
Water | Water exploitation index (WEI+) (1) [6]	% of renewable freshwater	21.3	11.4	-	-	-	3.6	-	-
Circular economy | Material footprint [7]	tonnes per person	16.7	17.2	15.6	17.0	16.9	14.2	14.8	14.9
Pollution | Years of life lost due to air pollution by PM2.5 [8]	per 100.000 inhabitants	280	270	265	211	-	545	584	-
Biodiversity | Habitats in good conservation status [9]	%	23.7					14.7		
Common farmland bird index [10]	2000=100	93	95	94	-	-	78	-	-
Green transition: agri-food sector									
Organic farming	% of total utilised agricultural area	5.68	7.39	8.05	19.31	-	9.1	-	-
Nitrates in groundwater	mg NO_3/litre	-	-	-	-	-	20.42	-	-
Food waste per capita	Kg per capita			176	181	-	130	131	-
Share of soil in poor health [11]	%					18			41
Soil organic matter in agricultural land [12]	Mt per ha	67	-	-	-	-	7,904	-	-

Fontes: 1) Os dados relativos às emissões dos Estados-Membros em 2019 e 2020 são indicados em valores do potencial de aquecimento global (PAG) retirados do 4.º Relatório de Avaliação (RA4) do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC). As emissões dos Estados-Membros no ano de referência de 2005 ao abrigo do Regulamento (UE) 2018/842, os dados relativos às emissões de 2021 e 2022 e as projeções para 2030 são indicados em valores do PAG retirados do 5.º Relatório de Avaliação (RA5) do PIAC. Os dados de 2021 baseiam-se nos relatórios finais de inventário e os dados de 2022 baseiam-se em relatórios de inventário aproximados e no cálculo das emissões provenientes dos setores de partilha de esforços feito pela Agência Europeia do Ambiente. Os dados finais relativos a 2021 e 2022 serão determinados após uma análise exaustiva em 2027. A meta para 2030 é apresentada como uma variação percentual das emissões do ano de referência de 2005. O desvio em relação à meta é o diferencial entre a meta para 2030 e as emissões projetadas dos setores de partilha de esforços com as medidas existentes (CME) e com medidas adicionais (CMA), em variação percentual em relação às emissões do ano de referência de 2005. As medidas incluídas para as projeções de emissões relativas a 2030 refletem o ponto da situação, tal como comunicado nos projetos de atualização dos planos nacionais em matéria de energia e clima dos Estados-Membros ou, se não estiverem disponíveis, conforme comunicado até 15 de março de 2023, em conformidade com o Regulamento (UE) 2018/1999. 2) As remoções líquidas são expressas em valores negativos e as emissões líquidas em valores positivos. Os dados comunicados provêm do inventário de gases com efeito de estufa de 2024. Valor de 2030 das remoções líquidas de gases com efeito de estufa em conformidade com o Regulamento (UE) 2023/839 – anexo II-A. 3) Os objetivos nacionais para 2030 em matéria de energias renováveis e eficiência energética são contributos indicativos nacionais, em conformidade com o Regulamento (UE) 2018/1999 (Regulamento Governação), a meta a nível da UE em matéria de energias renováveis para 2030 estabelecida na Diretiva (UE) 2018/2001, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2023/2413 (Diretiva Energias Renováveis revista) – 42,5 % do consumo final bruto de energia com o objetivo de atingir 45 % – e a fórmula constante do anexo I da Diretiva (UE) 2023/1791 (Diretiva Eficiência Energética). 4) Veículos elétricos a bateria (BEV) e veículos elétricos a pilha de combustível (FCEV) de passageiros. 5) O défice de proteção do clima refere-se à percentagem de perdas económicas não seguradas causadas por catástrofes relacionadas com o clima, com base na modelização do risco de inundações, incêndios florestais, vendavais e a taxa de penetração dos seguros. Escala: 0 (ausência de défice de proteção) – 4 (défice muito elevado) (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, 2022). 6) Consumo total de água em recursos renováveis de água doce disponíveis num determinado território e período. 7) Extração de materiais para consumo e investimento. 8) Anos de vida potencial perdidos por morte prematura devido à exposição a partículas com um diâmetro inferior a 2,5 micrómetros. 9) Percentagem de *habitats* em bom estado de conservação de acordo com os registos apresentados ao abrigo do artigo 17.º da Diretiva 92/43/CEE (Diretiva *Habitats*) para 2013-2018. 10) Índice multiespécies que mede as variações na abundância populacional de espécies de aves de zonas agrícolas. 11) Fonte: anexo 12 da proposta da Comissão de uma diretiva relativa à monitorização do solo, SWD(2023) 417 final. 12) Estimativas do teor de carbono orgânico nas terras aráveis.

O presente anexo([52]) apresenta os progressos e os desafios de Portugal na aceleração da transição para uma energia com impacto zero, reforçando simultaneamente a competitividade da UE no setor das energias limpas([53]). Tem em conta as medidas e as metas apresentadas nos projetos de atualização dos planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC) para 2030([54]).

Gráfico A7.1: **Preços de retalho da energia em Portugal para os consumidores domésticos e para a indústria e serviços**



1) Para a indústria, as bandas de consumo são I3 para o gás e IC para a eletricidade. Referem-se a consumidores médios e dão uma perspetiva da acessibilidade dos preços.
2) Para os agregados familiares, as bandas de consumo são D2 para o gás e DC para a eletricidade.
3) Os preços da indústria são indicados sem IVA e outros impostos/direitos/taxas recuperáveis, uma vez que os consumidores não domésticos conseguem normalmente recuperar o IVA e alguns outros impostos.
Fonte: Eurostat

Os preços médios de retalho da energia diminuíram significativamente em Portugal no primeiro semestre de 2023, descendo abaixo dos níveis registados em dezembro de 2022. Porém, seguindo a tendência da UE, os preços médios da eletricidade aumentaram no segundo semestre de 2023. A partir do segundo semestre de 2023, os preços médios do gás para uso doméstico em Portugal começaram a diminuir mais lentamente do que a média da UE, estando os preços ainda acima dos níveis anteriores à crise. Em contrapartida, os preços médios da eletricidade para consumo doméstico caíram de forma mais acentuada do que a média da UE, estabilizando nos níveis anteriores à crise([55]). Após um pico no segundo semestre de 2022, os consumidores industriais registaram uma descida gradual dos preços médios do gás e da eletricidade, com uma redução de 40 % e 14 % no segundo semestre de 2023, enquanto a diferença de preços da eletricidade se afastou ainda mais da média da UE. Em termos relativos, os preços da eletricidade para os consumidores não domésticos não aumentaram significativamente em comparação com os EUA e o Japão. Este facto sugere que a competitividade internacional das indústrias com utilização intensiva de energia em Portugal não deverá ser afetada negativamente.

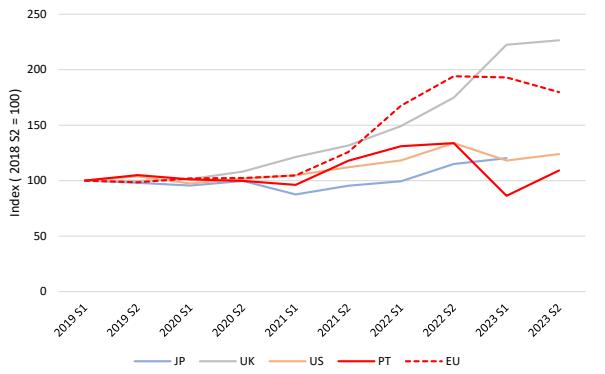
([52]) É complementado pelo anexo 6, uma vez que o Pacto Ecológico Europeu se centra na transição para as energias limpas, e pelo anexo 8 sobre as medidas tomadas para atenuar a pobreza energética e proteger os grupos mais vulneráveis, complementando os esforços em curso no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, do REPowerEU e do Plano Industrial do Pacto Ecológico Europeu.

([53]) Em consonância com o Plano Industrial do Pacto Ecológico e com o Regulamento Indústria Neutra em Carbono.

([54]) Portugal apresentou o seu projeto de atualização do PNEC em junho de 2023 e a Comissão emitiu uma avaliação e recomendações específicas para o país em 18 de dezembro de 2023. Recomendação da Comissão, avaliação (SWD) e ficha informativa do projeto de atualização do plano nacional em matéria de energia e clima apresentado por Portugal – Comissão Europeia (europa.eu).

([55]) Em consequência do aumento das energias renováveis na matriz elétrica e do preço mais baixo do gás.

Gráfico A7.2: **Tendências dos preços da eletricidade para consumidores não domésticos (UE e parceiros estrangeiros)**



1) Para os dados do Eurostat (UE e Portugal), a banda de consumo é ID, referente a consumidores de grande dimensão com um consumo anual compreendido entre 2 000 MWh e 20 000 MWh, por exemplo nos setores de produção com utilização intensiva de eletricidade, e dá uma perspetiva da competitividade internacional.
2) JP = Japão.
Fonte: Eurostat, AIE

Algumas medidas de apoio direto aos consumidores finais no domínio da energia aplicadas desde o início da crise energética não centram o apoio nos consumidores domésticos ou nas empresas mais vulneráveis. Desde 2016, todos os consumidores domésticos que satisfaçam determinados requisitos socioeconómicos podem beneficiar da tarifa social. O âmbito das entidades que financiarão a tarifa social foi recentemente alargado e o seu número aumentou, de modo a abranger não só os produtores, mas também os fornecedores e consumidores que compram eletricidade diretamente no mercado grossista, sem intervenção dos fornecedores.

A capacitação dos consumidores nos mercados da eletricidade e do gás é significativa, mas a implantação de contadores inteligentes continua a ser inferior à média da UE e as comunidades de energia continuam a enfrentar alguns desafios em matéria de execução. Em 2022, quase todos os contratos de eletricidade e gás dos consumidores domésticos eram contratos de preço fixo([56]). As taxas de mudança de fornecedor de eletricidade mantiveram-se estáveis, situando-se em cerca de 15 %, enquanto no gás aumentaram, passando de menos de 15 % em 2021 para quase 23 % em 2022, sendo céleres os procedimentos de mudança. Em 2022, 73 % dos consumidores domésticos finais dispunham de contadores inteligentes (média da UE: 80 %). A existência de requisitos administrativos e de segurança, bem como a complexidade burocrática do processo de criação, dificultam a implantação das comunidades de energia renovável. As comunidades de energia beneficiam de medidas de investimento no âmbito do plano nacional de recuperação e resiliência (PRR) de Portugal.

Portugal reforçou a segurança do seu aprovisionamento de gás, enquanto a maior ocorrência de energias renováveis na matriz energética limitou a sua dependência das importações de energia. Portugal reduziu a sua dependência energética de países terceiros, de 70 % em 2013 para 59 % em 2021. Os combustíveis fósseis representaram mais de 69 % da matriz energética nacional em 2022 e a sua quota na matriz elétrica diminuiu de 40 % em 2022 para 27 % em 2023([57]). Com a entrada em funcionamento do terminal de GNL de Sines e o aumento da capacidade do Armazenamento Subterrâneo do Carriço, Portugal acelerou a diversificação da sua carteira de fornecedores. Reduziu igualmente em 20 % a sua procura de gás entre agosto de 2022 e agosto de 2023, em comparação com a média dos cinco anos anteriores. Portugal dispõe de 3,57 TWh de armazenamento subterrâneo de gás na instalação de Carriço, com uma capacidade total de cerca de 0,32 mil milhões de metros cúbicos, o que representa quase de 6 % do seu consumo anual total de gás de 2022. No último inverno, Portugal cumpriu as suas obrigações em matéria de armazenamento de gás, alcançando uma taxa de enchimento de 107 % em 1 de novembro de 2023, e terminou a época de inverno, em 1 de abril de 2024, com uma taxa de enchimento de 86,91 %.

Com mais de 30 % de fontes de energia renováveis na matriz energética e 73 % na matriz elétrica em 2023([58])**, a capacidade**

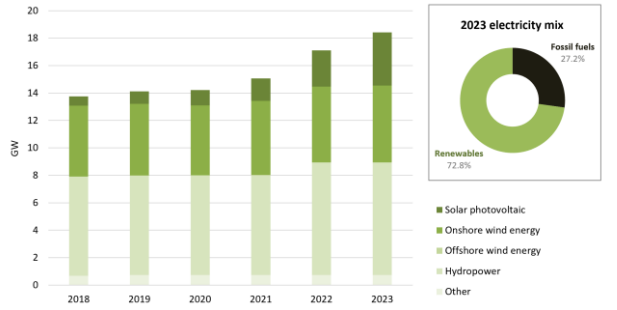
([56]) Todos os dados relativos à capacitação dos consumidores provêm do relatório de monitorização do mercado elaborado pela ACER em 2023, ou seja, com base em dados que abrangem 2022 https://www.acer.europa.eu/Publications/2023_MMR_Energy_Retail_Consumer_Protection.pdf.

([57]) Dados da Ember sobre a matriz elétrica.

([58]) O cabaz energético baseia-se no consumo interno bruto.

instalada de energias renováveis aumentou 1,3 GW no mesmo ano, impulsionada pelo aumento significativo da energia solar, em especial da energia fotovoltaica([59])**, mas é necessário realizar mais progressos**([60])**.** Portugal tem planos de desenvolvimento ambiciosos para cobrir, pelo menos, 85 % do consumo bruto de eletricidade com fontes de energia renováveis até 2030. Em 2022, a capacidade total instalada de energia solar e eólica em Portugal aumentou, respetivamente, 54 % e 0,5 % em comparação com 2021([61]) ([62]). Portugal tenciona desenvolver 2 GW de energia eólica marítima até 2030 (e atribuir 10 GW de capacidade instalada a desenvolver após 2030)([63]) e 0,2 GW de energia das ondas. Este objetivo é inferior ao estabelecido no acordo não vinculativo sobre as bacias marítimas da UE, de janeiro de 2023, no qual Portugal é parte.

Gráfico A7.3: **Capacidade instalada de energias renováveis em Portugal (à esquerda) e matriz de produção de eletricidade (à direita)**



1) «Outros» inclui biocombustíveis sólidos, resíduos urbanos renováveis, energia geotérmica, biogás e energia geotérmica.
Fonte: IRENA, Ember

Portugal realizou progressos significativos na execução de reformas destinadas a acelerar a implantação das energias renováveis. Introduziu legislação que qualifica todas as energias renováveis para os procedimentos de licenciamento mais favoráveis e criou um processo de pedido único para todo o procedimento administrativo de pedido e concessão de licenças([64]). No entanto, a reserva de projetos de energias renováveis não é evidente, uma vez que não foi publicado o calendário a longo prazo para os leilões nos próximos três ou cinco anos e não são claros os pormenores relativos ao momento, à frequência dos procedimentos de leilão, à capacidade e orçamento previstos e às tecnologias elegíveis.

A percentagem relativamente elevada de energias renováveis no aquecimento e arrefecimento em Portugal (42,7 % em 2021) resulta principalmente da utilização de biomassa, com as bombas de calor a cobrir um pouco mais de um quarto deste valor. As metas constantes do seu projeto de atualização do PNEC afiguram-se pouco ambiciosas, com um crescimento muito limitado das bombas de calor([65]) e do nível de implantação da energia solar térmica, mas também devido à dependência contínua da biomassa como principal fonte de calor renovável.

Portugal poderá, a curto prazo, sentir dificuldades a nível da capacidade de rede, que terá de suportar uma proporção crescente de energias renováveis. Prevê-se que a capacidade instalada de Portugal aumente mais de 50 % entre 2025 e 2030 (de 30 GW para 47 GW)([66]), mas corre o risco de ser parcialmente reduzida se o desenvolvimento da rede não acelerar, nomeadamente através da sua atualização (*reconductoring*). O operador da rede de transporte nacional chama a atenção para a falta de capacidade da rede a curto prazo para suportar o aumento da produção e pretende

([59]) Em 2023, a energia solar representou 10 % da matriz elétrica e a energia eólica 29 %, tendo Portugal importado 22 % da sua eletricidade de Espanha.

([60]) Ver anexo 6 e a avaliação do projeto de atualização do PNEC de Portugal.

([61]) Relatório da IRENA *Renewable Energy Statistics 2023*, cujos dados podem diferir dos do Eurostat devido à utilização de uma metodologia diferente para calcular a capacidade de AC e DC.

([62]) A capacidade total instalada de energia solar em Portugal em 2022 era de 2 536 MW, dos quais quase 90 % provinham de painéis fotovoltaicos. Em 2022, a capacidade eólica total era de 5 455 MW, dos quais 5 430 MW provinham de energia eólica terrestre e 25 MW de energia eólica marítima.

([63]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação do projeto de atualização do PNEC de Portugal.

([64]) Portugal identificou igualmente zonas terrestres ou marítimas prioritárias para projetos de energias renováveis, introduziu pontos de contacto únicos e identificou e introduziu procedimentos de licenciamento simplificados para os autoconsumidores de energia renovável.

([65]) Em 2022, as vendas de bombas de calor aumentaram 22 % em comparação com 2021.

([66]) Projeto de atualização do Plano Nacional Energia e Clima de Portugal, página 48, tabela 1100.

aumentar a capacidade que a rede pode absorver maximizando a sua capacidade de interligação com Espanha. Em termos de interconectividade, medida como a capacidade de importação de um país em relação à sua capacidade de produção instalada, Portugal atingiu 10,9 % em 2022 e 13,2 % em 2023. Este aumento de 2,3 % foi alcançado numa altura em que a capacidade de produção de energia solar aumentou e a disponibilidade de capacidade de interligação diminuiu. Portugal é um dos Estados-Membros da UE que mais precisa de soluções de flexibilidade de armazenamento até 2040([67]) ([68]).

Os ganhos de eficiência energética abrandaram em Portugal, embora ainda exista potencial inexplorado para aumentar a eficiência energética e as fontes de financiamento. Em 2022, Portugal aumentou o seu consumo de energia primária em 6,3 % em comparação com 2021. Igualmente em comparação com 2021, o seu consumo de energia final aumentou 6,6 % (um aumento de 4,2 % em relação a 2012). Em 2023, os melhores resultados provieram do setor residencial, que diminuiu o seu consumo de energia final em 3,3 %, e os piores do setor dos transportes, que aumentou o seu consumo de energia final em 17,1 %.

Portugal aplicou uma série de medidas de eficiência energética com o apoio de vários fundos da UE. A maioria das medidas está direcionada para os edifícios, ao passo que as direcionadas para a indústria são bastante limitadas. O apoio prestado pelo respetivo PRR foi reforçado no domínio da eficiência energética para atingir 7 mil milhões de EUR. O financiamento da política de coesão no período de 2021-2027, no montante de 1,5 mil milhões de EUR (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), abrange investimentos em eficiência energética, visando, pelo menos, renovações de dimensão média nas empresas, no parque habitacional existente e nas infraestruturas públicas.

A maior parte dos regimes de eficiência energética de Portugal ainda se baseiam em subvenções e a utilização de instrumentos financeiros continua a ser muito limitada. Em termos de regimes de financiamento existentes para mobilizar investimentos em eficiência energética, Portugal utiliza principalmente regimes de financiamento baseados em subvenções executados através do Fundo Ambiental, mas também utiliza alguns instrumentos financeiros de apoio a projetos de renovação urbana.

O desempenho energético do parque imobiliário português é deficiente, sendo a maioria dos regimes públicos de eficiência energética medidas pontuais, nem sempre tendo em conta o desempenho energético global de um edifício. Portugal tem de fazer muito mais no sentido de dar um contributo significativo para alcançar a meta, prevista na sua Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios, de redução de 11 % a nível de economias de energia primária até 2030, em comparação com o ano de referência de 2018. O consumo de energia final dos edifícios residenciais aumentou 8 % entre 2021 e 2022([69]). Apenas 17 % do parque imobiliário nacional de Portugal é considerado muito eficiente do ponto de vista energético (certificado de desempenho energético A e A+), tendo cerca de 63 % dos edifícios um certificado de desempenho energético de classe C ou inferior([70]). Portugal aprovou o Plano de Poupança de Energia 2022-2023, que contém um conjunto de medidas complementares e de recomendações a nível de comportamentos para reduzir o consumo de energia.

No que respeita às atividades de fiscalização do mercado, o país realiza muito poucos controlos de produtos abrangidos pela etiquetagem energética e pelos requisitos de conceção ecológica. Um número reduzido de atividades de fiscalização do mercado suscita preocupações quanto aos níveis de conformidade.

([67]) Estudo da REORT-E sobre as necessidades do plano decenal de desenvolvimento da rede para 2022.

([68]) Portugal prevê atingir 3,6 GW de capacidade de armazenamento por bombagem em 2025 e 3,9 GW em 2030, com um acréscimo de 1 GW de capacidade de armazenamento em baterias.

([69]) Consumo de energia final nos agregados familiares segundo o Eurostat (quadros de dados de dezembro de 2023), corrigido no âmbito do clima pelo Centro Comum de Investigação com o período de referência de 2005-2022 (CEF corrigido no âmbito do clima = CEF/(HDD/HDD período de referência).

([70]) Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética.

Portugal prevê, no total, dispor de uma capacidade de eletrolisadores de 5,5 GW([71]) em 2030. Está a planear, para esta década, desenvolvimentos significativos a nível de infraestruturas de hidrogénio, nomeadamente através dos ativos de infraestruturas de hidrogénio já identificados que integram o corredor europeu de transporte de hidrogénio verde, a Estratégia Nacional para o Hidrogénio e a lista de Projetos de Interesse Comum e Mútuo da UE([72]), bem como o reforço da capacidade de produção de hidrogénio através da construção, na costa, de eletrolisadores de grande escala.

Portugal prevê uma aceleração em relação aos seus níveis atuais de produção de biogás, ascendendo a 0,1 mil milhões de m³ (2021). Portugal tem em vigor medidas específicas para o desenvolvimento do biogás e do biometano, por exemplo, a criação do Plano de Ação para o Biometano e a ligação da sua produção à utilização de resíduos agrícolas, resíduos orgânicos e aterros. ([73]) Portugal apresenta um nível reduzido de ambição em termos de produção e utilização de biometano, mas estima-se que o país tenha capacidade para substituir cerca de 11 % do atual consumo de gás natural (importações) por biometano([74]).

Portugal continua a estar altamente dependente de países exteriores à UE no que respeita às tecnologias de energia limpa, nomeadamente às componentes dos módulos solares. Verificou-se uma evolução positiva no fabrico de eletrolisadores e Portugal ocupa uma posição crescente na cadeia de abastecimento de energia eólica. Tem também um grande potencial de fabrico de baterias. Importa a maior parte dos seus módulos solares fotovoltaicos da China e tem capacidades de fabrico limitadas ao longo de toda a cadeia de abastecimento fotovoltaica. Para a energia eólica, Portugal dispõe de instalações de fabrico de pás, geradores, nacelas e torres terrestres/marítimas([75]). Em 2023, foi apresentada à AICEP([76]) a candidatura de classificação do projeto de construção de uma fábrica de baterias de lítio de 15 GWh em Sines como Projeto de Interesse Nacional. Estão atualmente em curso dois projetos de exploração mineira de lítio e pelo menos uma unidade de conversão de lítio. Em 2022, entrou em funcionamento a primeira fábrica de eletrolisadores de membrana de permuta protónica de Portugal, que visa atingir 500 MW de produção anual até ao final de 2025.

Apesar dos sinais positivos no ecossistema de inovação, Portugal continua a estar atrasado em relação a outros países da UE. As tendências mais recentes em matéria de investigação e inovação (I&I) são positivas. No entanto, em 2019, a despesa privada em investigação e inovação ligada às prioridades da União da Energia (0,022 % em percentagem do PIB), na sua maior parte (71 %) relacionada com investimentos em energias renováveis, foi significativamente inferior à média da UE. Os investimentos de capital de risco também revelaram tendências positivas nos últimos anos, com 11,7 milhões de EUR de investimentos em empresas em fase de arranque e em expansão no domínio das tecnologias de energia limpa. No entanto, verificou-se uma diminuição em 2023, tendo os investimentos totalizado apenas 2,91 milhões de EUR.

([71]) Projeto de atualização do PNEC de Portugal.

([72]) Construção/reorientação de duas secções dos eixos internos de transporte de hidrogénio; construção do projeto de interligação CelZa (parte do H2Med).

([73]) Projeto de atualização do PNEC de Portugal e Plano de Ação para o Biometano 2024-2040, adotado por Portugal em 15 de março de 2024.

([74]) Biometano, ficha PT https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-09/Biomethane_fiche_PT_web.pdf.

([75]) Desde 2018, fabrica torres e fundações eólicas marítimas no porto de Aveiro.

([76]) Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal.

Quadro A7.1: **Principais indicadores no domínio da energia**

		Portugal				EU			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
ENERGY DEPENDNCE	**Import Dependency [%]**	**73.9%**	**65.3%**	**66.9%**	**71.3%**	**60.5%**	**57.5%**	**55.5%**	**62.5%**
	of Solid fossil fuels	122.1%	-6.5%	4.5%	107.4%	43.3%	35.8%	37.3%	45.8%
	of Oil and petroleum products	98.1%	97.6%	97.9%	98.7%	96.7%	96.8%	91.7%	97.7%
	of Natural Gas	99.9%	99.3%	100.0%	104.0%	89.7%	83.6%	83.6%	97.6%
	Dependency from Russian Fossil Fuels [%]								
	of Natural Gas	1.6%	11.3%	13.6%	5.1%	39.7%	41.3%	41.1%	21.0%
	of Crude Oil	13.5%	4.9%	7.4%	2.6%	28.8%	26.7%	26.4%	19.5%
	of Hard Coal	6.4%	0.0%	0.0%	0.0%	43.5%	49.1%	47.4%	21.5%

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DIVERSIFICATION OF GAS SUPPLIES	**Gas Consumption (in bcm)**	**5.0**	**6.3**	**5.7**	**6.1**	**6.0**	**5.8**	**5.6**
	Gas Consumption year-on-year change [%]	6.6%	24.4%	-8.8%	5.8%	-1.4%	-3.7%	-3.5%
	Gas Imports - by type (in bcm)	**4.9**	**6.3**	**5.8**	**6.1**	**5.9**	**5.7**	**5.8**
	Gas imports - pipeline	3.3	2.6	2.0	0.5	0.5	0.1	0.1
	Gas imports - LNG	1.6	3.7	3.8	5.6	5.5	5.6	5.7
	Gas Imports - by main source supplier (in bcm) (1)							
	Nigeria	0.9	2.1	2.4	3.2	3.1	2.9	2.9
	United States	0.1	0.5	0.5	1.3	1.1	1.9	2.0
	Russia	-	-	-	0.1	0.7	0.8	0.3
	Trinidad and Tobago	-	-	-	0.1	0.1	-	0.4

		2019	2020	2021	2022	2023
	LNG Terminals - storage capacity m3 LNG					
	Number of LNG Terminals	1	1	1	1	1
	LNG Storage capacity (m3 LNG)	390,000	390,000	390,000	390,000	390,000
	Underground Storage					
	Number of storage facilities	1	1	1	1	1
	Technical Capacity (bcm)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ELECTRICITY/ENERGY	**Gross Electricity Production (GWh) (2)**	**60,329**	**59,432**	**59,636**	**53,154**	**53,078**	**50,980**	**48,808**	-
	Combustible Fuels	29,903	38,344	32,155	27,687	25,214	21,894	23,011	-
	Nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-
	Hydro	16,909	7,632	13,628	10,243	13,633	13,455	8,839	-
	Wind	12,474	12,248	12,617	13,667	12,299	13,216	13,244	-
	Solar	871	992	1,006	1,342	1,716	2,237	3,519	
	Geothermal	172	217	230	215	217	179	195	-
	Other Sources	0	0	- 0	- 0	- 0	0	0	-
	Gross Electricity Production [%]								
	Combustible Fuels	49.6%	64.5%	53.9%	52.1%	47.5%	42.9%	47.1%	-
	Nuclear	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-
	Hydro	28.0%	12.8%	22.9%	19.3%	25.7%	26.4%	18.1%	-
	Wind	20.7%	20.6%	21.2%	25.7%	23.2%	25.9%	27.1%	-
	Solar	1.4%	1.7%	1.7%	2.5%	3.2%	4.4%	7.2%	-
	Geothermal	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	-
	Other Sources	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-
	Net Imports of Electricity (GWh)	**- 5,085**	**- 2,684**	**- 2,657**	**3,399**	**1,456**	**4,753**	**9,253**	-
	As a % of electricity available for final consumption	-10.7%	-5.6%	-5.4%	7.0%	3.1%	9.9%	18.7%	-
	Electricity Interconnection [%]		**8.7%**	**8.3%**	**9.2%**	**8.0%**	**13.7%**	**10.9%**	**13.2%**
	Share of renewable energy consumption - by sector [%]								-
	Electricity	54.0%	54.2%	52.2%	53.8%	58.0%	58.4%	61.0%	-
	Heating/cooling	41.6%	41.0%	40.9%	41.7%	41.5%	42.7%	45.5%	-
	Transport	7.6%	7.9%	9.0%	9.1%	9.7%	8.6%	8.7%	-
	Overall	30.9%	30.6%	30.2%	30.6%	34.0%	34.0%	34.7%	-

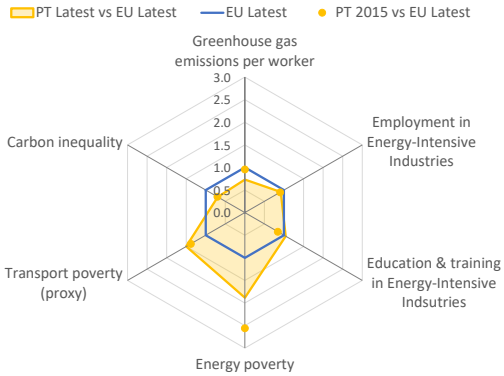
		2019	2020	2021	2022	2023
CLEAN ENERGY	**VC investments in climate tech start-ups and scale-ups (EUR Mln)**	**2.90**	**7.29**	**5.49**	**11.68**	**2.91**
	as a % of total VC investment (3) in Portugal start-ups and scale-ups	0.8%	8.4%	0.1%	1.2%	1.7%
	Research & Innovation spending in Energy Union R&i priorites					
	Public R&I (EUR mln)	52.5	62.3	72.3	-	-
	Public R&I (% GDP)	0.024%	0.031%	0.034%	-	-
	Private R&I (EUR mln)	51.9	5.0	-	-	-
	Private R&I (% GDP)	0.024%	0.002%	-	-	-

1) A classificação dos principais fornecedores baseia-se nos últimos dados disponíveis (para 2022).
2) O investimento de capital de risco inclui operações de capital de risco (todas as fases), pequenas operações de fusão e aquisição e operações de crescimento de participações privadas (para empresas que anteriormente faziam parte da carteira de uma empresa de investimento de capital de risco ou que receberam fundos de investidores providenciais ou capital de arranque).
Fonte: Eurostat, Gas Infrastructure Europe, análise do JRC com base em dados da PitchBook (03/2024), JRC SETIS (2024)

O presente anexo monitoriza os progressos de Portugal na consecução de uma transição justa para a neutralidade climática e a sustentabilidade ambiental, nomeadamente para os trabalhadores e agregados familiares em situações de vulnerabilidade. A economia verde de Portugal está em expansão. Entre 2015 e 2021, o número total de postos de trabalho no setor dos bens e serviços ambientais aumentou 38,9 % (para cerca de 130 000 postos de trabalho) (UE: 18,2 %), atingindo 2,7 % do emprego total (UE: 2,7 %). Além disso, entre 2015 e 2022, a intensidade das emissões de gases com efeito de estufa da força de trabalho portuguesa (ver gráfico A8.1 e quadro A8.1) diminuiu de 13,7 para 10,4 toneladas por trabalhador (UE: 14,3 toneladas por trabalhador em 2022)([77]), o que indica uma tendência positiva na transição ecológica. A melhoria das competências e a requalificação dos trabalhadores em setores em declínio e em transformação aumentaram, o que ajuda a aplicar a Recomendação do Conselho, de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática([78]). No entanto, um maior desenvolvimento das competências verdes continua a ser fundamental para uma transição justa e para a execução do plano REPowerEU. O plano de recuperação e resiliência (PRR) de Portugal define reformas e investimentos cruciais para o país([79]), complementando os planos territoriais de transição justa e as ações apoiadas pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

O emprego nos setores nacionais mais afetados pela transição ecológica está a diminuir. Em 2023, o emprego nas indústrias com utilização intensiva de energia em Portugal representou 3,2 % do emprego total (UE: 3,5 %). O emprego nas indústrias extrativas diminuiu 25,2 % desde 2015 (para cerca de 15 400 trabalhadores em 2023). A taxa de ofertas de emprego no setor da construção (ver gráfico A8.2), um setor fundamental para a transição ecológica, é inferior à média da UE (1,4 % contra 3,6 % na UE em 2023). No entanto, 47 % das pequenas e médias empresas (PME) do setor concordaram que a escassez de competências poderia refrear as suas atividades empresariais em geral([80]). De acordo com a Autoridade Europeia do Trabalho (AET)([81]), em 2023 foi comunicada escassez de mão de obra para uma série de profissões que exigiam competências ou conhecimentos específicos para a transição ecológica([82]), incluindo eletromecânicos e instaladores elétricos, engenheiros civis e canalizadores e instaladores de tubagens. De um total de 5,7 mil milhões de EUR, o Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão do FSE+ afetará cerca de 610 milhões de EUR ao aumento das competências e dos empregos verdes e à promoção da economia verde.

Gráfico A8.1: **Desafios da transição justa em Portugal**



Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho da UE, projetos GD-AMEDI/AMEDI+ e DISCO(H) do EMPL-JRC (ver quadro A8.1)

Aumentou a participação na melhoria de competências e na requalificação em setores em declínio e em transformação. As competências são fundamentais para uma

([77]) Os cálculos relacionados com a força de trabalho baseiam-se no Inquérito às Forças de Trabalho da UE. Note-se que, no relatório de 2023 relativo a Portugal, esses indicadores foram calculados com base nas estatísticas do emprego nas contas nacionais, o que pode resultar numa comparabilidade limitada entre os dois relatórios.

([78]) A Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática (2022/C 243/04), abrange o emprego, as competências, os sistemas de benefícios fiscais e de proteção social, os serviços essenciais e a habitação.

([79]) Ver também o relatório sobre Portugal de 2022 (anexo 6) e o anexo 3 para uma panorâmica geral.

([80]) Inquérito Eurobarómetro sobre a escassez de competências e as estratégias de recrutamento e de retenção nas pequenas e médias empresas.

([81]) Com base no relatório EURES 2024 da Autoridade Europeia do Trabalho sobre a escassez e os excedentes de mão de obra em 2023, ou seja, nos dados apresentados pelos gabinetes nacionais de coordenação EURES.

([82]) Os requisitos em matéria de competências e conhecimentos baseiam-se na taxonomia europeia das competências e profissões (ESCO) para a transição ecológica.

Quadro A8.1: **Principais indicadores para uma transição justa em Portugal**

Indicator	Description	PT 2015	PT	EU
GHG per worker	Greenhouse gas emissions per worker – CO_2 equivalent tonnes	13.7	10.5 (2022)	14.3 (2022)
Employment EII	Employment share in energy-intensive industries, including mining and quarrying (NACE B), chemicals (C20), minerals (C23), metals (C24) and automotive (C29)	3.2%	3.2% (2023)	3.5% (2023)
Education & training EII	Adult participation in education and training (last 4 weeks) in energy-intensive industries	9.2%	11.4% (2023)	10.9% (2023)
Energy poverty	Share of the total population living in a household unable to keep its home adequately warm	23.8%	17.5% (2022)	9.3% (2022)
Transport poverty (proxy)	Estimated share of the AROP population that spends over 6% of expenditure on fuels for personal transport	51.4%	55.7% (2023)	37.1% (2023)
Carbon inequality	Ratio between the consumption footprint of the top 20% vs bottom 20% of the income distribution	1.9	1.9 (2021)	2.7 (2021)

Fonte: Eurostat (env_ac_ainah_r2, lfsa_egan2d, ilc_mdes01), Inquérito às Forças de Trabalho da UE (interrupção na série cronológica em 2021), projetos GD-AMEDI/AMEDI+ e DISCO(H) do EMPL-JRC

transição harmoniosa no mercado de trabalho e para a preservação dos postos de trabalho nos setores em transformação. Nas indústrias com utilização intensiva de energia, a participação dos trabalhadores no ensino e na formação aumentou de 9,3 % em 2015 para 11,4 % em 2023 (UE: 10,9 %). Em Portugal, 64 % das PME consideram que as competências necessárias para a ecologização das atividades empresariais estão a tornar-se mais importantes (UE: 42 %)([80]). A fim de Portugal dar o contributo previsto para a meta da UE para 2030 em matéria de energias renováveis, serão necessários entre 2 800 e 3 500 trabalhadores qualificados adicionais para implantar energia eólica e solar, o que poderá exigir investimentos em competências entre 11,9 e 14,8 milhões de EUR([83]). Investimentos específicos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e do Fundo para uma Transição Justa asseguram a disponibilização de formação para requalificar trabalhadores das regiões afetadas pela transição, juntamente com uma oferta de formação mais abrangente a nível nacional e mecanismos de flexibilidade para incentivar a formação nas empresas. Ao abrigo do Fundo para uma Transição Justa, serão disponibilizados 223,8 milhões de EUR para apoiar medidas e ações destinadas aos trabalhadores e às regiões afetadas pelo encerramento de centrais elétricas a carvão em Sines e no Pego e da refinaria de Matosinhos. A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-Norte) lançou, em 2023, um convite à apresentação de propostas, concebido em conjunto com antigos trabalhadores, centrado na formação, requalificação e melhoria de competências para satisfazer as necessidades do mercado regional. O Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) iniciou as suas primeiras operações em finais de 2023, visando os trabalhadores da refinaria encerrada em Matosinhos.

Os indicadores de pobreza energética melhoraram em Portugal nos últimos anos, mas continuam a ser elevados, especialmente para as pessoas em risco de pobreza. A percentagem da população que não conseguiu manter a habitação adequadamente aquecida diminuiu de 23,8 % em 2015 para 17,5 % em 2022 (média da UE: 9,3 %)([84]). No entanto, o indicador aumentou 1,1 pontos percentuais entre 2021 e 2022, devido à subida dos preços da energia provocada pelas restrições em matéria de aprovisionamento causadas pela pandemia de COVID-19 e pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, apesar das medidas de emergência aplicadas em Portugal. Em especial, 35,8 % da população em risco de pobreza (AROP) (UE: 20,1 %) e 19,1 % dos agregados familiares com rendimentos médios-baixos (nos decis 4-5) em 2022 (UE: 11,6 %) foram afetados nesse ano. Apesar da adoção, em 2023, da Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética, continuam a faltar medidas mais abrangentes e específicas para resolver este problema. Portugal, no capítulo REPowerEU do seu PRR, prevê a criação do Observatório Nacional da Pobreza Energética para acompanhar e apoiar, através de políticas específicas, os agregados familiares necessitados, nomeadamente através do estabelecimento de um regime de financiamento. Entretanto, em janeiro de 2023, 55,7 % da população em risco de pobreza gastou uma parte considerável do seu orçamento (mais de 6 %) em combustíveis para transporte privado (UE: 37,1 %)([85]).

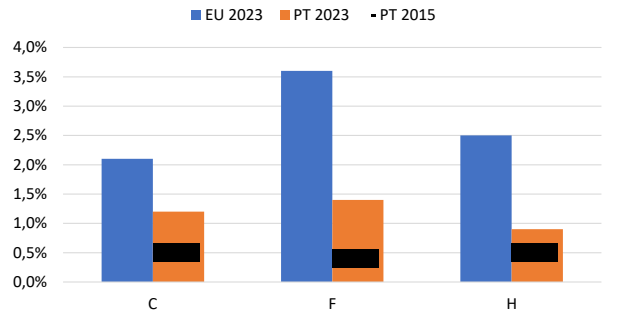
([83]) Projeto AMEDI do EMPL-JRC.

([84]) A pobreza energética é um conceito multidimensional. O indicador utilizado centra-se no resultado da pobreza energética. Estão disponíveis outros indicadores na Plataforma de Aconselhamento sobre Pobreza Energética.

([85]) Desenvolvido no contexto dos projetos GD-AMEDI/AMEDI+ do EMPL-JRC. Metodologia explicada em *Economic and distributional effects of higher energy prices on households in the EU* (não traduzido para português).

A desigualdade na pegada de consumo continua a ser uma questão crítica conducente a desigualdades ambientais em Portugal. Em 2021, a pegada de consumo dos 20 % da população com os rendimentos mais elevados foi 1,9 vezes superior à pegada dos 20 % mais pobres (UE: 1,8)([86]). A pegada de consumo dos 20 % de agregados familiares mais ricos é mais elevada para a alimentação e a habitação, enquanto para os agregados familiares mais pobres é mais elevada para a alimentação e a mobilidade. Em 2021, os níveis médios de poluição atmosférica situaram-se abaixo da média da UE (7,4 contra 11,4 µg/m³ de partículas PM2,5) e todas as regiões encontravam-se abaixo dos níveis críticos de poluição atmosférica([87]). No entanto, estima-se que haja 2 100 mortes prematuras por ano devido à exposição a poluição atmosférica([88]).

Gráfico A8.2: **Taxa de ofertas de emprego em setores em transformação**



C – Indústria transformadora
F – Construção
H – Transporte e armazenamento
Fonte: Eurostat jvs_a_rate_r2

Portugal está a preparar políticas, reformas legislativas e programas para uma transição justa para a neutralidade climática, que se encontram em fases iniciais de execução. No âmbito do capítulo REPowerEU do PRR, estão em curso medidas para combater a escassez de mão de obra e a inadequação de competências, também no contexto da transição ecológica. São necessárias medidas fiscais específicas para incentivar a transição de empregos de indústrias com utilização intensiva de energia para empregos verdes e alinhar as empresas com os objetivos ecológicos. É igualmente necessário envidar esforços para disponibilizar serviços públicos de emprego e assegurar a realização de inspeções em matéria de saúde e segurança no trabalho, a fim de dar resposta aos novos desafios emergentes relacionados com a transição. Além disso, são necessárias medidas para assegurar que o diálogo social seja incluído na elaboração e execução de políticas ecológicas justas([89]).

([86]) Desenvolvido no contexto do projeto DISCO(H) do EMPL-JRC. Metodologia explicada no Centro Comum de Investigação, *Carbon and environmental footprint inequality of household consumption in the EU.*, 2024, JRC137520. A média da UE refere-se à UE27 sem Itália (dados sobre o rendimento das famílias de IT não disponíveis no IOF).

([87]) O dobro do recomendado nas orientações da OMS sobre a qualidade do ar (exposição anual de 5 µg/m³).

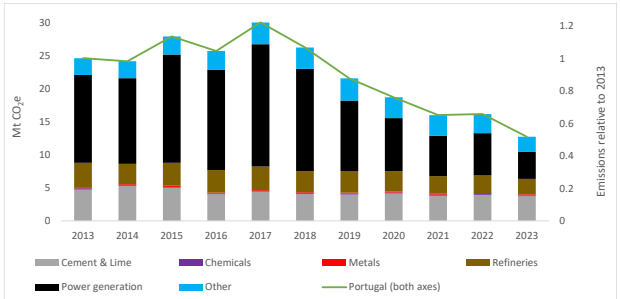
([88]) AEA – *Air Quality Health Risk Assessments*.

([89]) Com base na revisão de acompanhamento da Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática, realizada em outubro de 2023.

A transição ecológica da indústria e do ambiente construído, em especial a descarbonização, a eficiência na utilização dos recursos e a circularidade, é essencial para impulsionar a competitividade de Portugal([90]). Neste contexto, as prioridades de Portugal são a gestão de resíduos e a utilização de materiais circulares na indústria e na construção.

Portugal beneficiaria com a aceleração da sua transição para a economia circular no sentido de alcançar os objetivos do Plano de Ação da UE para a Economia Circular. A pegada material aumentou de 15 para 17,2 toneladas *per capita* entre 2016 e 2019. Após uma queda em 2020, aumentou e atingiu 16,9 toneladas *per capita* em 2022. A produção total de resíduos *per capita* aumentou de 1,3 para 1,6 toneladas *per capita* entre 2010 e 2020, muito abaixo da média da UE. No Plano Nacional Energia e Clima, é referido o papel da economia circular para além da gestão de resíduos, também em relação à descarbonização da economia. Uma parte significativa da secção sobre investigação, inovação e desenvolvimento é dedicada à economia circular, que também é identificada como um domínio importante para o qual os investimentos devem ser orientados.

Gráfico A9.1: **Emissões CELE por setor desde 2013**



Fonte: Comissão Europeia

As emissões de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE) em Portugal([91]) têm vindo a diminuir de forma constante desde 2017. Em 2023, a produção de eletricidade foi responsável por 32 % das emissões CELE de Portugal, uma percentagem muito inferior à da UE em geral (57 %). Das emissões totais de todos os setores industriais, a produção de cimento e cal emitiu 43 %, as refinarias 27 % e as «outras» indústrias 27 %([92]). Em 2023, as emissões CELE em Portugal correspondiam quase a metade das de 2013. A redução das emissões CELE tem sido, em grande medida, impulsionada pelo setor da eletricidade, no qual as emissões de gases com efeito de estufa diminuíram de 69 % desde 2013. As emissões industriais provenientes do cimento, da cal ou das refinarias registaram apenas reduções modestas de emissões na década anterior.

Apesar dos progressos contínuos na gestão dos resíduos na última década, continua a justificar-se a adoção de medidas. A taxa de reciclagem de resíduos urbanos aumentou de 29,1 % para 30,4 % entre 2017 e 2021, mas manteve-se demasiado baixa para cumprir o objetivo da UE de reciclagem de 50 % até 2020. Portugal é um dos países que não estão bem encaminhados para cumprir as metas da UE para 2025 em matéria de reciclagem de embalagens e resíduos urbanos([93]). A taxa de reciclagem de embalagens de plástico foi de 38,1 % em 2021. Além disso, a reciclagem de resíduos eletrónicos em Portugal diminuiu drasticamente nos últimos anos, passando de 80,9 % em 2017 para 51,7 % em 2021. O país deixou de depender fortemente dos aterros, mas continua em risco de não cumprir a meta de redução da deposição em aterro para 2035. A inovação no domínio das tecnologias de tratamento de resíduos está a aumentar, como demonstra o facto de terem sido registadas cinco novas patentes em 2021.

Portugal adotou políticas para dar resposta aos desafios da economia circular, mas os resultados ainda não se materializaram. Em 2017, Portugal adotou o Plano de Ação para a Economia Circular, estando em preparação um

([90]) Ver também os anexos 6, 7 e 12.

([91]) Esta análise exclui as viagens aéreas. Para informações mais pormenorizadas e informações sobre as fontes de dados, ver Weitzel, Mvan der Vorst, C., *Uneven progress in reduce emissions in the EU ETS, JRC Science for policy brief*, JRC138215, 2024, Centro Comum de Investigação.

([92]) Exceto produção de cimento e cal, produtos químicos, metais, refinarias e produção de energia.

([93]) Relatório de alerta precoce sobre resíduos, Comissão Europeia, publicado em 8 de junho de 2023.

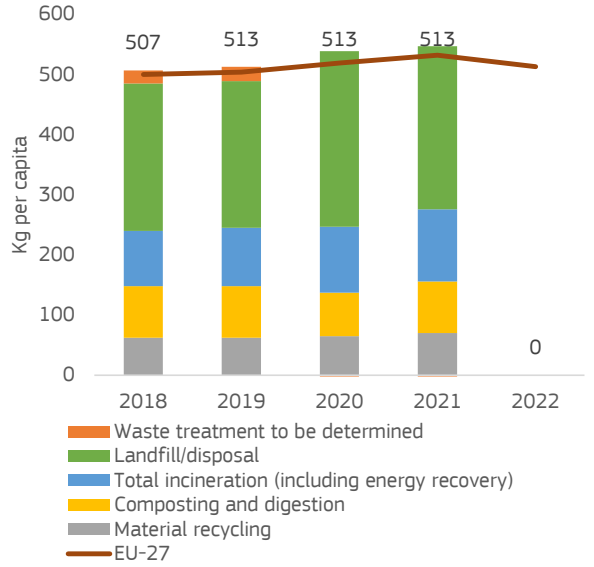
Quadro A9.1: **Indicadores de circularidade**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	EU-27	Latest year
Industry								
Resource productivity (purchasing power standard (PPS) per kilogram)	1.4	1.5	1.5	1.5	1.7	-	2.5	2022
Circular material use rate (%)	2.2	2.3	2.5	2.6	2.6	-	11.5	2022
Eco-innovation index (2013=100)	97.3	98.4	98.3	104.6	105.7	-	121.5	2022
Recycling of plastic packaging (%)	33.9	35.6	33.9	38.1	-	-	40.7	2021
Cost of air emissions from industry (EUR bn)	6.4	5.4	5.0	4.7	-	-	352.7	2021
Built environment								
Recovery rate from construction and demolition waste (%)	93.0	-	95.0	88.5	-	-	89.0	2020
Soil sealing index (base year = 2006)	103.2	-	-	-	-	-	103.4	2018
Non-residential floor area (m^2 per capita)	20.1	20.4	20.6	-	-	-	18.0	2020
Waste backfilled (%)	60.7	-	63.4	-	31.9	-	9.9	2020

Fonte: Eurostat, Agência Europeia do Ambiente

novo plano. Em 2020, foi aprovada nova legislação nacional em matéria de gestão de resíduos. O novo Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2030) e o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2030) foram adotados em março de 2023. O Plano Estratégico para os Resíduos Não Urbanos (PERNU 2030) foi adotado em outubro de 2023. Os novos planos regionais de gestão de resíduos para a Madeira e os Açores também já foram adotados, respetivamente, em 2021 e 2023. No entanto, de modo geral, os progressos neste domínio têm sido limitados, embora a situação varie de região para região. Por conseguinte, é agora essencial executar estes novos planos, bem como adotar as medidas pendentes, incluindo iniciativas adicionais e novos investimentos.

Gráfico A9.2: **Tratamento de resíduos urbanos**



Fonte: Eurostat

Há ainda margem para melhorar a eficiência da indústria portuguesa. A taxa de utilização de materiais secundários é bastante reduzida, situando-se em 2,6 % em 2022, muito abaixo da média da UE de 11,5 %. Entre 2017 e 2022, a produtividade dos recursos aumentou, mas a diferença em relação à média da UE continua a ser acentuada. A produtividade dos recursos exprime o grau de eficiência da economia na utilização dos recursos materiais para produzir riqueza. A melhoria da produtividade dos recursos pode ajudar a minimizar os impactos negativos no ambiente e a reduzir a dependência de mercados de matérias-primas voláteis. Portugal dependia da importação de 30,8 % dos materiais utilizados em 2022, em comparação com uma média da UE de 22,4 %, tornando o país comparativamente mais vulnerável a perturbações na cadeia de abastecimento. Além disso, a captação de água para fins de produção representou 3,1 % do total de água captada em 2018. Ainda assim, o país está a avançar na adoção de abordagens da economia circular. O Painel de Avaliação da Ecoinovação de 2022 colocou o país no «grupo dos desempenhos médios em matéria de ecoinovação», com uma pontuação de 105,7. Em 2023, Portugal tinha atribuído 33 licenças de utilização do rótulo ecológico da UE e havia 6 065 produtos que ostentavam esse rótulo, o que revela uma aceitação crescente e positiva de produtos e licenças.

Portugal poderia utilizar o seu ambiente construído de forma mais eficiente e reduzir os resíduos conexos. Em 2023, o índice de licenças de construção de Portugal – baseado na área útil – era de 231,6, o que revela um grande aumento das atividades de construção desde 2015([94]). A área construída residencial *per capita*

([94]) 2015=100.

situava-se muito acima da média da UE em 2020 – com 44,29 m^2 contra 36,48 m^2 *per capita* – e aumentou a um ritmo mais elevado do que a média da UE. Foi comunicada uma tendência semelhante para a área construída não residencial *per capita*, que ainda se situava abaixo da média da UE em 2020 – 13,01 m^2 contra 15,31 m2 *per capita*. Em 2020, Portugal apresentou uma Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios para descarbonizar o parque imobiliário, que reconhece os princípios da economia circular como fundamentais. No entanto, a quantidade de resíduos gerados pelas atividades de construção e demolição *per capita* duplicou entre 2012 e 2020 e manteve-se muito abaixo da média da UE. A percentagem de operações de enchimento aumentou desde 2014, situando-se em 63,4 % em 2020, muito acima da média da UE de 9,9 %.

A transformação digital é fundamental para garantir uma economia resiliente e competitiva. Em consonância com o Programa Década Digital e, em especial, com as suas metas para a transformação digital até 2030, o presente anexo descreve o desempenho de Portugal em matéria de competências digitais, infraestruturas/conectividade digitais e digitalização das empresas e dos serviços públicos. Caso seja pertinente, refere-se aos progressos realizados na execução do plano de recuperação e resiliência (PRR). Portugal destina 21 % da totalidade do seu orçamento do PRR ao setor digital (4,5 mil milhões de EUR)([95]). No âmbito da política de coesão, um montante adicional de 2,4 mil milhões de EUR (11 % do financiamento total da política de coesão de Portugal) é afetado à transformação digital do país([96]).

O Programa Década Digital define uma via para que a transformação digital da Europa até 2030 seja bem-sucedida. O roteiro nacional de Portugal descreve as medidas que tenciona tomar para alcançar os objetivos e as metas a nível nacional. O primeiro relatório sobre o estado da Década Digital salientou a necessidade de acelerar e aprofundar os esforços coletivos para alcançar as metas e os objetivos a nível da UE([97]). Entre outras coisas, uma população com competências digitais aumenta a criação e a adoção de tecnologias digitais e conduz a ganhos de produtividade e a novos modelos empresariais. Conduz igualmente a uma maior inclusão e participação num ambiente cada vez mais moldado pela transformação digital([98]). As tecnologias, infraestruturas e ferramentas digitais são importantes na resposta aos atuais desafios estruturais, nomeadamente as dependências estratégicas, a cibersegurança e as alterações climáticas.

Portugal tem um desempenho médio em matéria de competências digitais. Tem um desempenho equivalente à média da UE em relação à percentagem da população (com idades compreendidas entre os 16 e os 74 anos) com, pelo menos, competências digitais básicas. No entanto, a percentagem de especialistas em TIC no emprego total é ainda inferior, mas próxima da média da UE (4,5 % contra 4,8 %). Em contrapartida, a percentagem de diplomados em TIC é uma das mais baixas da UE e ainda muito inferior à média da UE (2,5 % contra 4,5 %). Portugal dispõe de uma margem significativa para acelerar a execução das medidas, alargá-las, e recuperar do seu atraso em relação aos Estados-Membros com melhor desempenho. A melhoria das competências digitais é uma prioridade nacional refletida no PRR de Portugal, com iniciativas dirigidas a vários grupos da população, por exemplo, o investimento em computadores para alunos e professores.

No que respeita às infraestruturas/conectividade digitais, Portugal apresenta resultados heterogéneos. Tem um bom desempenho em matéria de cobertura de banda larga rápida, tendo alcançado 94 % no que se refere às redes fixas de capacidade muito elevada (VHCN) e 92 % no que se refere à fibra até às instalações (FTTP), ultrapassando significativamente a média da UE. Com 98 %, a sua cobertura 5G global é superior à média da UE, de 89 %. Uma grande parte deste valor está implantada na faixa de frequências dos 3,4-3,8 GHz, o que é importante para permitir aplicações avançadas que exijam uma grande largura de banda espetral.

Há margem para melhorias em matéria de digitalização das empresas portuguesas. A proporção de empresas com uma intensidade digital no mínimo básica (54 %) é inferior à média da UE (58 %). A adoção combinada da computação em nuvem, dos megadados ou da inteligência artificial (54 %) é ligeiramente inferior à média da UE, de 55 %. O PRR prevê investimentos significativos, por exemplo na rede nacional de bancos de ensaio. A execução eficiente das restantes medidas do PRR poderá ajudar as

([95]) A percentagem das dotações financeiras que contribuem para os objetivos digitais foi calculada utilizando o anexo VII do Regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

([96]) Este montante inclui todos os investimentos especificamente destinados ou que contribuam substancialmente para a transformação digital no período de programação da política de coesão de 2021-2027. Os fundos de origem são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão, o Fundo Social Europeu Mais e o Fundo para uma Transição Justa.

([97]) Comissão Europeia (2023): Relatório de 2023 sobre o estado da Década Digital | Construir o futuro digital da Europa (europa.eu).

([98]) Ver, por exemplo, OCDE, *OECD Economic Outlook*, «Digitalisation and productivity: A story of complementarities», *OECD Economic Outlook*, volume 2019 versão 1 | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org), 2019, e OCDE, *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives – Summary*, 2019, https://www.oecd.org/digital/going-digital-synthesis-summary.pdf.

PME a compreender e a aplicar soluções digitais, o que, por sua vez, poderá melhorar a capacidade das PME para integrarem estas soluções nos seus processos empresariais. Em 2022, 2,5 % das empresas portuguesas comunicaram a indisponibilidade de serviços de TIC devido a ciberataques (por exemplo, ataques de *software* de sequestro e ataques de negação de serviço). No entanto, 33,7 % das empresas criaram ou reviram a sua política de segurança das TIC nos 12 meses anteriores.

Portugal tem um bom desempenho a nível da prestação de serviços públicos digitais. O país está quase a par da média da UE no que diz respeito à prestação de serviços públicos digitais às empresas e excede a média da UE no que respeita à prestação de serviços digitais ao público. Portugal dispõe de dois sistemas de identificação eletrónica (eID) que foram notificados ao abrigo do Regulamento eIDAS, com um elevado nível de garantia: a Chave Móvel Digital e o Cartão do Cidadão. O país também participa em dois projetos-piloto financiados pelo Programa Europa Digital, para testar a carteira europeia de identidade digital na utilização quotidiana. Portugal coloca grande ênfase na implementação do princípio «digital como regra» nos serviços e sistemas de TI do setor público. Afetou uma parte substancial dos investimentos na transformação digital previstos no seu PRR à digitalização das finanças do Estado, ao ambiente empresarial e à melhoria da eficiência da administração pública.

Quadro A10.1: **Principais metas da Década Digital monitorizadas pelos indicadores do índice de digitalidade da economia e da sociedade**

	Portugal			EU	Digital Decade target by 2030 (EU)
	2022	2023	2024	2024	
Digital skills					
At least basic digital skills	**55%**	**55%**	**56%**	**56%**	**80%**
% individuals	2021	2021	2023	2023	2030
ICT specialists ([1])	**4.5%**	**4.3%**	**4.5%**	**4.8%**	**20 million**
% individuals in employment aged 15-74	2021	2022	2023	2023	2030
Digital infrastructure/connectivity					
Fixed very high capacity network (VHCN) coverage	**91%**	**93%**	**94%**	**79%**	**100%**
% households	2021	2022	2023	2023	2030
Fibre to the premises (FTTP) coverage ([2])	**88%**	**91%**	**92%**	**64%**	**-**
% households	2021	2022	2023	2023	
Overall 5G coverage	**0%**	**70%**	**98%**	**89%**	**100%**
% populated areas	2021	2022	2023	2023	2030
Digitalisation of businesses					
SMEs with at least a basic level of digital intensity	**52%**	**NA**	**54%**	**58%**	**90%**
% SMEs	2021		2023	2023	2030
Data analytics	**NA**	**NA**	**39%**	**33%**	**-**
% enterprises			2023	2023	
Cloud	**28%**	**28%**	**32%**	**39%**	**-**
% enterprises	2021	2021	2023	2023	
Artificial intelligence	**7%**	**7%**	**8%**	**8%**	**-**
% enterprises	2021	2021	2023	2023	
AI or cloud or data analytics ([3])	**NA**	**NA**	**54%**	**55%**	**75%**
% enterprises			2023	2023	2030
Digitalisation of public services					
Digital public services for citizens	**79**	**78**	**82**	**79**	**100**
Score (0 to 100)	2021	2022	2023	2023	2030
Digital public services for businesses	**82**	**82**	**82**	**85**	**100**
Score (0 to 100)	2021	2022	2023	2023	2030
Access to e-health records	**NA**	**63**	**86**	**79**	**100**
Score (0 to 100)		2022	2023	2023	2030

1) Representa cerca de 10 % do emprego total.
2) O indicador de cobertura de fibra até às instalações é incluído separadamente, dado que a sua evolução será monitorizada separadamente e tida em conta na interpretação dos dados de cobertura de redes VHCN na Década Digital.

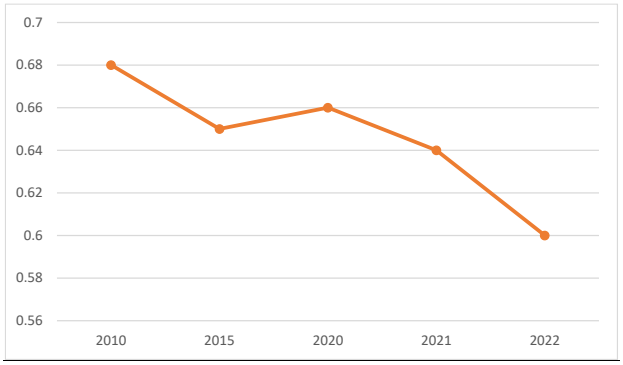
3) No mínimo 75 % das empresas da UE adotaram um ou mais dos seguintes elementos, em consonância com as suas atividades empresariais: i) serviços de computação em nuvem, ii) megadados, iii) inteligência artificial.

Fonte: Índice de digitalidade da economia e da sociedade

O presente anexo apresenta uma visão geral do desempenho do sistema português de investigação e inovação, que é essencial para concretizar a dupla transição e assegurar a competitividade a longo prazo.

Portugal é um «inovador moderado», mas a diferença entre o seu desempenho e a média da UE está a aumentar. De acordo com a edição de 2023 do Painel Europeu da Inovação([99]), o desempenho de Portugal em matéria de inovação aumentou 7,7 pontos percentuais desde 2016, mas a um ritmo inferior ao da UE (8,5 pontos percentuais). O seu desempenho global continua a ser inferior à média da UE (85,6 % do desempenho da UE).

Gráfico A11.1: **Despesa pública em I&D em % do PIB**



Fonte: Eurostat

O desempenho do país em matéria de investigação e inovação é afetado por níveis insuficientes (e em declínio) de investimento público em I&D. Embora a intensidade total da I&D esteja a aumentar progressivamente (tendo atingido 1,70 % em 2022, contra uma média da UE de 2,24 %), totalmente impulsionada pelo aumento dos esforços de investimento do setor privado, a despesa pública em I&D tem registado uma tendência decrescente ao longo da última década e caiu para 0,60 % em 2022 (em comparação com 0,64 % em 2021 e 0,68 % em 2010). Trata-se de um retrocesso, uma vez que Portugal pretende que a despesa pública em I&D atinja 1 % do PIB até 2030. Além disso, as discrepâncias significativas no investimento em I&D([100]) entre as sete regiões portuguesas também afetam o desempenho global do país (ver anexo 17).

A estagnação do investimento público está também a afetar a excelência do sistema público de investigação português. A percentagem de publicações científicas do país entre as 10 % mais citadas em todo o mundo está a diminuir e as copublicações internacionais em percentagem do número total de publicações também são modestas([101]). No entanto, o país tem um dos números mais elevados de novos diplomados em ciências e engenharia por cada mil habitantes com idades compreendidas entre os 24 e os 35 anos (20,6 em 2021, em comparação com a média da UE27 de 16,9) e tem capacidade para atrair doutorandos estrangeiros [58 % de todos os doutorandos em 2023([102])]. Apesar da pouca atratividade das carreiras de investigação([103]), o número de investigadores empregados pelo setor público é também bastante elevado (6,2 por mil habitantes em 2022, contra uma média da UE de 4,1). As autoridades portuguesas estão a tentar combater a precariedade da investigação através do Estímulo ao Emprego Científico, um programa lançado em 2017 e gradualmente reforçado, que proporciona incentivos à contratação de investigadores e ao desenvolvimento de planos científicos de emprego por instituições públicas ou privadas.

As despesas das empresas em I&D têm vindo a aumentar de forma constante, mas serão necessários mais esforços para atingir o objetivo de 2 % de investimento privado em I&D até 2030. Embora permaneça abaixo da média da UE (1,06 % do PIB em 2022, contra uma média da UE de 1,48 %), a intensidade de I&D das empresas aumentou 50 % entre 2010 e 2022. O país tem um dos níveis mais elevados de apoio

([99]) Painel Europeu da Inovação (PEI) de 2023, perfil por país: Portugal https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2023/ec_rtd_eis-country-profile-pt.pdf. O PEI apresenta uma análise comparativa do desempenho em matéria de inovação nos países da UE, incluindo os pontos fortes e fracos dos seus sistemas nacionais de inovação em termos relativos (e igualmente em comparação com a média da UE).

([100]) Painel Regional da Inovação de 2023, perfil por país: Portugal https://ec.europa.eu/assets/rtd/ris/2023/ec_rtd_ris-regional-profiles-portugal.pdf.

([101]) Um total de 53,7 % em 2022, contra uma média da UE de 55,5 %, de acordo com os dados da Science-Metrix.

([102]) Painel Europeu da Inovação.

([103]) OCDE, *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*, 2019. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264308138-en.pdf?expires=1669907865&id=id&accname=oid031827&checksum=D62C22DB51A43DD26752612666522CBF.

Quadro A11.1: **Principais indicadores no domínio da inovação**

Portugal	2010	2015	2020	2021	2022	EU average (1)
Key indicators						
R&D intensity (GERD as % of GDP)	1.54	1.24	1.61	1.67	1.70	2,24
Public expenditure on R&D as % of GDP	0.68	0.65	0.66	0.64	0.6	0,73
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) as % of GDP	0.71	0.58	0.92	1	1.06	1.48
Quality of the R&I system						
Scientific publications of the country within the top 10% most cited publications worldwide as % of total publications of the country	9.9	9	8.54	:	:	9.6
Patent Cooperation Treaty (PCT) patent applications per billion GDP (in PPS)	0.6	1	1.02	:	:	3.4
Academia-business cooperation						
Public-private scientific co-publications as % of total publications	4.8	5	5.7	6	6.3	7.6
Public expenditure on R&D financed by business enterprise (national) as % of GDP	0.008	0.012	0.016	0.014	0.013	0.054
Human capital and skills availability						
New graduates in science & engineering per thousand pop. aged 25-34	13	16.2	19.5	20.6	:	16.9
Public support for business enterprise expenditure on R&D (BERD)						
Total public sector support for BERD as % of GDP	0.128	0.155	0.436	0.35	:	0.204
R&D tax incentives: foregone revenues as % of GDP	0.09	0.11	0.355	0.25	:	0.104
Green innovation						
Share of environment-related patents in total patent applications filed under PCT (%)	22	15.2	14.7	:	:	14.7
Finance for innovation and economic renewal						
Venture capital (market statistics) as % of GDP	0.028	0.029	0.02	0.021	0.022	0.085
Employment share of high growth enterprises measured in employment (%)	:	19.7	:	:	:	12.51

1) Média da UE no último ano disponível ou no ano com o maior número de dados dos países.
Fonte: Eurostat, OCDE, DG JRC, Science-Metrix (base de dados Scopus e base de dados estatísticos sobre patentes do IEP), InvestEU

público à I&D das empresas na Europa, mas a disponibilidade de capital de risco é ainda muito reduzida e manteve-se estagnada na última década (0,022 % em 2022, contra uma média da UE de 0,085 %), o que pode prejudicar o crescimento das jovens empresas inovadoras. A capacidade de inovação das empresas continua a ser limitada, com uma atividade modesta de registo de patentes em comparação com a média da UE, especialmente no setor da energia([104]). O investimento do plano de recuperação e resiliência (PRR) no âmbito de «agendas mobilizadoras para a inovação empresarial» pode ser um instrumento poderoso para reforçar a capacidade de inovação das empresas, uma vez que o objetivo é o desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços em domínios estratégicos importantes. Além disso, os fundos de coesão – principalmente através do Programa Inovação e Transição Digital (COMPETE 2030) – apoiam investimentos em I&I, incluindo investigação industrial e experimental em domínios consonantes com as estratégias de especialização inteligente.

Embora continue a ser um grande desafio, os esforços envidados por Portugal para reforçar a cooperação entre os setores público e privado estão a dar os seus primeiros resultados. A título de exemplo, embora a percentagem de copublicações científicas público-privadas esteja ainda abaixo da média da UE, tem vindo a aumentar de forma constante nos últimos anos e atingiu 6,3 % do total de publicações em 2022. Por outro lado, a percentagem da despesa pública em I&D financiada por empresas manteve-se estagnada nos últimos anos, a um nível muito baixo (0,013 % em 2022, contra uma média da UE de 0,054 %). Além disso, embora numa trajetória crescente, o número de investigadores empregados por empresas é também modesto([105]), o que pode sugerir oportunidades de mobilidade limitadas entre o setor público e o setor privado. O país consagrou recursos significativos a este desafio. Pela primeira vez, Portugal financiou, em 2023,

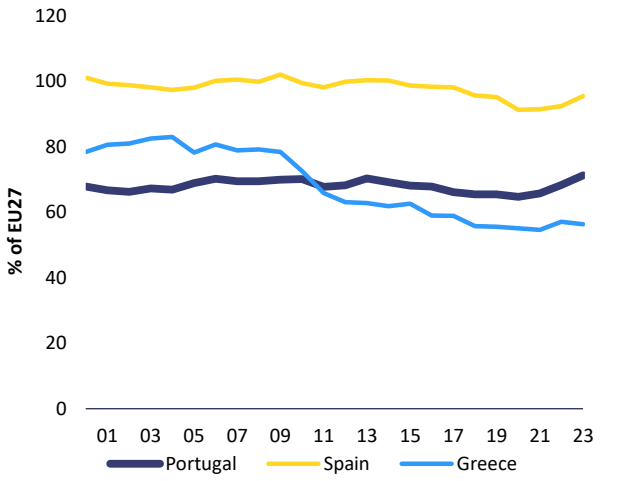
([104])De acordo com dados da OCDE sobre patentes.

([105])De acordo com dados da OCDE, o número de investigadores (ETC) empregados por empresas por cada mil elementos da população ativa é de 5,2 em 2022, em comparação com a média da UE de 5,6.

bolsas para doutoramentos num ambiente não académico, com o objetivo de incentivar as empresas a acolher estudantes durante o seu doutoramento, favorecendo assim o emprego de titulares de doutoramentos no setor privado. Além disso, o plano de recuperação e resiliência (PRR) inclui diversos investimentos destinados a promover a valorização dos conhecimentos, como os «laboratórios colaborativos» (CoLAB), que reúnem parceiros pertinentes dos setores público e privado, e as «Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial», que são consórcios entre empresas e instituições científicas e tecnológicas.

A produtividade em Portugal manteve-se fraca ao longo das duas últimas décadas. A produtividade do trabalho (PIB por hora trabalhada) estagnou nos últimos 20 anos. Em 2000, situava-se em 67,9 % da média da UE, em comparação com 71,3 % em 2023 (ver gráfico A12.1). Apesar dos seus níveis iniciais reduzidos em 2000, a produtividade não conseguiu convergir para a média da UE. Registaram-se ganhos de produtividade por trabalhador (80,1 % em 2013), mas a produtividade do trabalho baixou, voltando a subir para atingir um pico de 80,7 % da média da UE em 2023. A nível setorial, a produtividade variou ao longo dos últimos 20 anos, havendo um crescimento impulsionado pela indústria transformadora, enquanto o setor da construção afetou o crescimento global da produtividade. O contributo da produtividade total dos fatores (PTF) para o crescimento da produtividade foi heterogéneo.

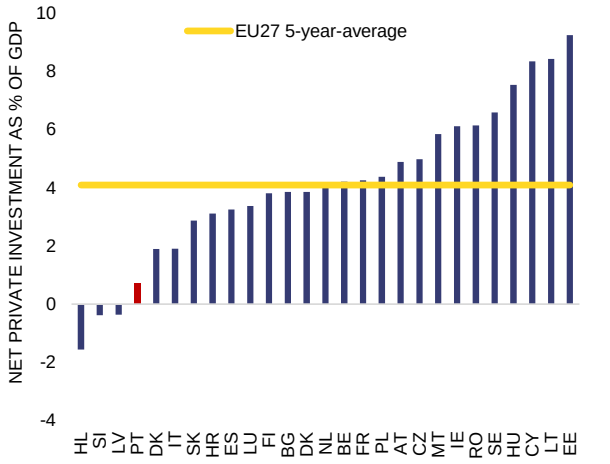
Gráfico A12.1: **Produtividade do trabalho em poder de compra padrão (% da UE27)**



1) PIB em termos de poder de compra padrão atual por hora trabalhada e em percentagem da média da UE.
Fonte: AMECO

O investimento está a recuperar, mas continua reduzido. De modo geral, Portugal tem um dos níveis mais baixos de investimento na UE [19,4 % em comparação com 22,2 % na UE em 2023([106])], mas esta situação melhorou nos últimos anos. O investimento público será impulsionado pela execução do plano de recuperação e resiliência (PRR), mas o investimento privado está a recuperar da grande crise financeira e tem sido resiliente, em especial na sequência da pandemia de COVID-19 e da incerteza a nível mundial. No entanto, os níveis de investimento privado continuam a ser inferiores aos níveis anteriores a 2010. Em 2023, o investimento privado líquido situava-se em 0,64 % do PIB (em comparação com uma média da UE de 3,76 %) e, nos últimos cinco anos, o investimento privado líquido anual manteve-se abaixo de 1 %, inferior à média da UE de 4,1 % (ver gráfico A12.2). No entanto, o investimento direto estrangeiro (IDE) em Portugal tem sido um dos mais elevados da UE, tendo as entradas de IDE atingido 70 % do PIB em 2022.

Gráfico A12.2: **Formação líquida de capital fixo (média de cinco anos)**



Fonte: AMECO

O acesso ao financiamento melhorou (em especial para as PME), mas subsistem desafios. Portugal melhorou a sua classificação no índice de acesso das PME a financiamento do FEI (17.º), mas continua abaixo da média da UE e abaixo da sua posição mais elevada de 14.º lugar, que ocupou em 2020. A percentagem de empresas cujos pedidos de empréstimo são rejeitados ou recusados tem registado uma tendência ascendente nos últimos três anos. Em 2023, 14,3 % das empresas não obtiveram financiamento bancário [a terceira percentagem mais elevada na UE e mais do dobro da percentagem de empresas rejeitadas ou recusadas em 2021 (6 %)]([107]). Quase dois terços (61 %) das empresas portuguesas preferem os empréstimos bancários como fonte de financiamento externo, mas 56 % das empresas referem taxas de juro elevadas como o obstáculo mais importante à

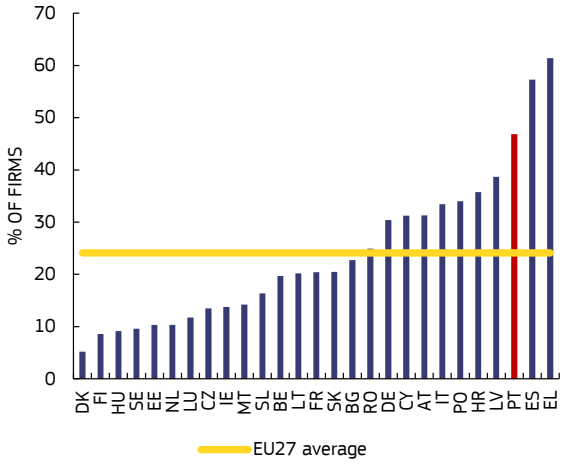
([106])Eurostat, *Gross fixed capital formation (investments)*.

([107])SAFE.

obtenção de financiamento. Além disso, o acesso a financiamento constitui um obstáculo fundamental ao investimento das empresas. Mais de metade das empresas afirma que a indisponibilidade de financiamento constitui um obstáculo ao investimento a longo prazo, contra uma média da UE de 44 %([108]). Portugal tem um desempenho fraco noutras vias de financiamento, como o capital de risco e os prazos de pagamento. As empresas salientam que a prevalência de atrasos de pagamento e as dificuldades na sua cobrança constituem um problema significativo para o ambiente empresarial de Portugal([109]). Segundo a InformaDB, 85 % das empresas portuguesas não respeitam os prazos de pagamento([110]). Além disso, a demora no pagamento das transações entre empresas e no setor público continua a ser superior a duas semanas (15 e 17 dias, respetivamente).

A persistência de desafios regulamentares está a prejudicar o ambiente empresarial. Portugal executou uma série de reformas bem recebidas no âmbito do SIMPLEX+, mas os dados dos inquéritos sugerem sistematicamente que os obstáculos regulamentares constituem um entrave significativo ao investimento privado. De acordo com o inquérito ao investimento do BEI, 83 % das empresas referem a regulamentação das empresas como um obstáculo a longo prazo ao investimento, a percentagem mais elevada da UE. Nos últimos cinco anos, a perceção dos obstáculos regulamentares ao investimento foi quase o dobro da média da UE (ver gráfico A12.3). Um inquérito da OCDE aos investidores concluiu igualmente que 77 % dos inquiridos consideravam os atrasos administrativos e outras questões de burocracia um obstáculo muito importante ou moderadamente importante às suas operações em Portugal([111]). Além disso, as empresas portuguesas consideram que os procedimentos de cumprimento das obrigações fiscais e a concessão de licenças são complexos e morosos([112]). As recentes alterações da legislação em matéria de licenças devem apoiar a indústria, através da introdução de aprovações tácitas de licenças de construção([113]). Ao mesmo tempo, o PRR de Portugal inclui medidas para melhorar o ambiente empresarial. Em especial, a reforma das profissões reguladas promoverá a concorrência nos serviços profissionais, reduzindo os obstáculos regulamentares à propriedade e gestão das empresas profissionais. Além disso, no âmbito da componente 18 do PRR, a medida relativa à eliminação dos obstáculos ao licenciamento deverá também ajudar a melhorar o ambiente empresarial de Portugal.

Gráfico A12.3: **A regulamentação das empresas como um grande obstáculo ao investimento (média de cinco anos)**



Fonte: EIBIS

A falta de capital humano devidamente qualificado em Portugal constitui um enorme desafio para as PME (ver anexo 14). Uma taxa de desemprego reduzida sem precedentes em 20 anos e a elevada taxa de ofertas de emprego sugerem que o mercado de trabalho português pode estar a sofrer de uma inadequação das competências (ver anexo 14). A economia portuguesa é extraordinária para os seus trabalhadores pouco qualificados, cuja percentagem no mercado de trabalho é superior ao dobro da média da UE([114]). Portugal tem também uma das percentagens mais elevadas de trabalhadores pouco qualificados em cargos de

([108])*EIB Investment Survey*, 2023.

([109])OCDE, *The Impact of Regulation on International Investment in Portugal*.

([110]) InformaDB, *Payment Study 2023*.

([111])OCDE, *The Impact of Regulation on International Investment in Portugal*.

([112])OCDE, *The Impact of Regulation on International Investment in Portugal*.

([113])Decreto-Lei n.º 10/2024.

([114])CEDEFOP, *Country Report 2023*, p. 11, https://www.cedefop.europa.eu/files/skills_forecast_2023_portugal.pdf.

gestão([115]). A dificuldade em encontrar trabalhadores com as competências adequadas foi referida por 52 % das PME como o seu problema mais grave([116]). As taxas de oferta de emprego na indústria transformadora e na construção estão em consonância com a média portuguesa, mas setores como a informação e a comunicação são os que têm mais dificuldade em preencher as vagas, com taxas que são o dobro das de outros setores (4 % no terceiro trimestre de 2023)([117]). Esta situação é corroborada pelo facto de a percentagem de diplomados em TIC ser metade da média da UE. No entanto, Portugal está acima da média da UE no que diz respeito às pessoas com competências digitais superiores às competências básicas([118]). Cerca de metade (51 %) do total das ofertas de emprego que se espera venham a ser criadas em Portugal até 2035 exigirão qualificações de alto nível([119]). As alterações à Lei de Estrangeiros deverão ajudar as empresas portuguesas a atrair talentos do estrangeiro.

Portugal está bem integrado no mercado único e tem um bom desempenho no que respeita às regras deste mercado, mas ainda é possível melhorar. A integração comercial de Portugal no mercado único nos últimos cinco anos foi inferior à média da UE (30 % contra 42 %). No entanto, o mercado único é essencial para o comércio de bens, com 75 % do comércio total a destinar-se ou a ser proveniente do mercado único. Há menos integração no comércio de serviços. O comércio intra-UE de serviços, em percentagem do PIB, foi de apenas 8 % em 2022. Portugal tem uma pontuação consentânea com a média da UE no índice de restritividade do comércio de serviços da OCDE e tem um desempenho razoavelmente bom no que respeita às regras do mercado único. Portugal apresenta bons resultados no que se refere aos défices de transposição e conformidade com as diretivas relativas ao mercado único, com uma pontuação inferior à média da UE. Portugal resolveu 86,9 % dos casos SOLVIT (180) que teve de tratar (ligeiramente abaixo da média da UE de 88,3 %). No entanto, as infrações pendentes nos últimos cinco anos foram superiores à média da UE. Portugal tem um desempenho razoavelmente bom em matéria de contratos públicos. A sua percentagem de propostas individuais é inferior à média da UE (21 % em comparação com 28 %), mas as adjudicações por ajuste direto estão ligeiramente acima da média da UE (11 % contra 8,1 %).

A indústria de impacto zero de Portugal tem um grande potencial (ver anexo 7). As energias renováveis representam mais de dois terços da produção de eletricidade em Portugal. Os preços da eletricidade industrial em Portugal estão entre os mais baratos da UE, pelo que a indústria portuguesa tem uma vantagem comparativa na criação de um ecossistema de tecnologias limpas (em especial, o fabrico de eletrolisadores para o hidrogénio verde). O PRR de Portugal e o capítulo REPowerEU reveem a sua estratégia para o hidrogénio e contêm medidas para a criação de tecnologias limpas (por exemplo, subvenções para apoiar o investimento na produção de tecnologias estratégicas para a transição climática e o desenvolvimento de competências verdes, com o objetivo de formar 25 000 pessoas nos próximos dois anos). Portugal possui também depósitos de matérias-primas como o lítio e o tungsténio, que são essenciais para as tecnologias de impacto zero. O país está abaixo da média da UE no índice de concentração de importações de matérias-primas críticas (0,19 contra 0,22).

Portugal encontra-se na fase preliminar de aplicação das componentes necessárias para a ligação ao sistema técnico de declaração única (STDU)([120]). Enquanto parte do Regulamento Plataforma Digital Única([121]), o sistema permitirá o intercâmbio automatizado transfronteiriço de elementos de prova entre as autoridades competentes, melhorando o acesso em linha a informações, a procedimentos administrativos e a assistência na UE. A integração das autoridades portuguesas competentes é crucial para o bom funcionamento do sistema e a redução dos encargos administrativos.

([115])Análises económicas da OCDE: Portugal, 2023.

([116])Eurobarómetro, 2023, PME e escassez de competências.

([117])Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/jvs_q_isco_r2__custom_8878566/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=fb9e1ab3-4acd-4ce6-bc26-7b121e010c78.

([118])DESI 2023.

([119])CEDEFOP, *Country Report 2023*, https://www.cedefop.europa.eu/files/skills_forecast_2023_portugal.pdf.

([120])Regulamento PDU: Regulamento (UE) 2018/1724.

([121])Regulamento de Execução (UE) 2022/1463.

Portugal tem um bom desempenho em matéria de inovação e investigação e desenvolvimento, mas ainda é possível melhorar (ver anexos 11 e 17). Portugal está classificado como um inovador moderado pelo Painel Europeu da Inovação, com um desempenho de 85,6 % da média da UE, mas a progredir mais lentamente do que o resto da União Europeia. A intensidade de I&D é inferior à média da UE de 2,23 %, mas as despesas brutas de I&D (em percentagem do PIB) estão a convergir para a média da UE [passaram de 1,28 % em 2016 para 1,71 % em 2022([122])]. A percentagem de empresas inovadoras é ligeiramente inferior à média da UE, estando 51,1 % das empresas envolvidas em atividades inovadoras no período de 2018-2020. A quota de exportações de atividades com grande intensidade de I&D em percentagem do total das exportações é cerca de 15 pontos percentuais inferior à média da UE (55,5 %). Além disso, a exportação de produtos de alta tecnologia corresponde a 4,7 % de todo o comércio (a taxa mais baixa da UE). No entanto, o setor empresarial em Portugal é bastante dinâmico. O ritmo a que as empresas são criadas e destruídas é bastante elevado em comparação com o agregado da UE, o que deverá, em princípio, facilitar a introdução de inovações no mercado, permitindo simultaneamente a saída de empresas com um desempenho negativo (reafetação de recursos que melhoram a produtividade).

([122])https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure.

Quadro A12.1: **Indústria e mercado único**

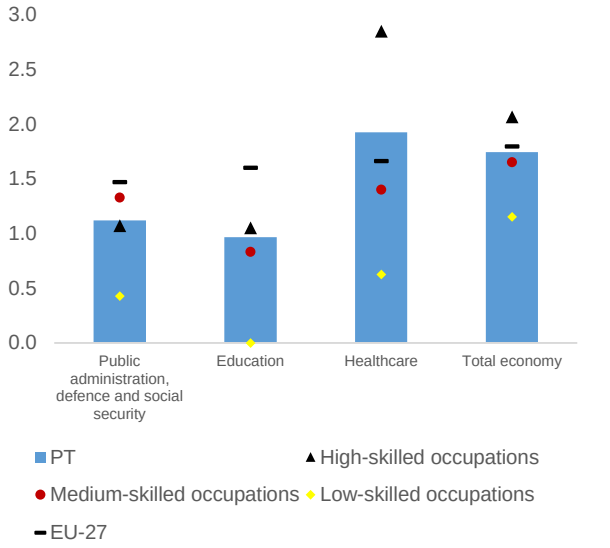
Portugal							
POLICY AREA	**INDICATOR NAME**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**EU27 average***
HEADLINE INDICATORS							
Economic Structure	Net Private investment, level of private capital stock, net of depreciation, % GDP[1]	1.2	0	0.8	1	0.6	**3.8**
	Net Public investment, level of public capital stock, net of depreciation, % GDP[1]	-0.7	-0.5	-0.2	-0.4	-0.2	**1.2**
Cost competitiveness	Real labour productivity per person in industry (% yoy)[2]	1	-4.9	5.5	1.3	-2.4	**-1.24**
	Nominal unit labour cost in industry (% yoy)[2]	3.3	6.2	0.3	4.6	10.1	**9.83**
SINGLE MARKET							
Single Market integration	EU Trade integration, % (Average intra-EU imports + average intra EU exports)/GDP[2]	29.5	27	30.1	34.1	32.3	**42.9**
Compliance	Transposition deficit, % of all directives not transposed[3]	0.5	0.1	1.4	1.3	0.4	**0.7**
	Conformity deficit, % of all directives transposed incorrectly[3]	1.3	1.3	1.1	1.3	0.8	**1.1**
	SOLVIT, % resolution rate per country[3]	100.0	98.7	94.0	93.2	87.0	**84.8**
	Number of pending infringement proceedings[3]	26	32	37	28	25	**25.9**
Restrictions	EEA Services Trade Restrictiveness Index[4]	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	**0.05**
Public procurement	Single bids, % of total contractors[3]	38	24	20	24	21	**28.6**
	Direct Awards, %[3]	3	7	7	5	11	**8.1**
ECONOMIC STRUCTURE							
Shortages	Material Shortage (industry), firms facing constraints, %[5]	6.4	4.8	7.9	15.8	9.2	**17.2**
	Labour Shortage using survey data (industry), firms facing constraints, %[5]	7.9	6.6	8.5	11.5	10.9	**23.3**
	Vacancy rate, % of vacant posts to all available ones (vacant + occupied)[2]	1.3	0.9	1.3	2.0	1.9	**2.5**
Strategic dependencies	Concentration in selected raw materials, Import concentration index based on a basket of critical raw materials[6]	0.18	0.18	0.18	0.21	0.19	**0.22**
	Installed renewables electricity capacity, % of total electricity produced[2]	0.7	0.6	0.7	0.8	-	**50**
BUSINESS ENVIRONMENT - SMEs							
Investment obstacles	Impact of regulation on long-term investment, % of firms reporting business regulation as major obstacle[7]	45.3	48.1	45.8	46.0	49.0	**22.2**
Business demography	Bankruptcies, Index (2015=100)[2]	50.2	51.6	45.0	37.0	44.6	**105.6**
	Business registrations, Index (2015=100)[2]	136.7	104.8	118.0	135.4	143.7	**120.2**
Late payments	Payment gap - corporates B2B, difference in days between offered and actual payment[8]	-	20	12	14	15	**15**
	Payment gap - public sector, difference in days between offered and actual payment[8]	-	25	12	10	17	**16**
	Share of SMEs experiencing late payments in past 6 months, %[9]	40.3	41.6	38.1	41.8	37.3	**48.7**
Access to finance	EIF Access to finance index - Loan, Composite: SME external financing over last 6 months, index values between 0 and 1[10]	0.55	0.65	0.46	0.66	-	**0.49**
	EIF Access to finance index - Equity, Composite: VC/GDP, IPO/GDP, SMEs using equity, index values between 0 and 1[10]	0.07	0.07	0.09	0.07	-	**0.17**

Fonte: 1) AMECO, 2) Eurostat, 3) Painel de Avaliação do Mercado Interno, 4) OCDE, 5) ECFIN BCS, 6) COMEXT e cálculos da Comissão, 7) Inquérito ao investimento do BEI, 8) Relatório de pagamentos da Intrum, 9) Inquérito SAFE, 10) Índice de acesso das PME a financiamento do FEI.
* Cálculos da própria Comissão para a média da UE27

A administração pública portuguesa é essencial para a competitividade da economia, nomeadamente através da definição das condições para a dupla transição e da criação de um ambiente empresarial favorável. De modo geral, Portugal tem uma pontuação ligeiramente superior à média da UE na perceção da eficácia do governo([123]), mas continua abaixo da pontuação que tinha nos anos anteriores à pandemia. Estão em curso reformas ambiciosas em vários setores no âmbito do plano de recuperação e resiliência do país, embora os progressos variem, salientando as complexidades e os desafios da sua execução.

Portugal enfrenta desafios a nível de envelhecimento da função pública e da atratividade do emprego público. Para fazer face a estes problemas, o país introduziu alterações para acelerar e centralizar o recrutamento de determinadas categorias de pessoal. O rácio entre trabalhadores com 25-49 anos e com 50-64 anos na administração pública é ainda relativamente baixo (gráfico A13.1). Se esta situação não for resolvida, poderá ameaçar a prestação de serviços. A percentagem de trabalhadores da administração pública com ensino superior também se mantém bastante inferior à média da UE (gráfico A13.2).

Gráfico A13.1: **Rácio entre trabalhadores com 25-49 anos e com 50-64 anos por setor e profissão**



1) Dados de 2023.
Fonte: Comissão Europeia, com base no Inquérito às Forças de Trabalho

Portugal tomou medidas para melhorar a sua governação normativa. O PlanAPP, o centro de competências para o planeamento, as políticas e a prospetiva, apoia a definição e execução de políticas públicas e análises prospetivas, nomeadamente avaliações de impacto de projetos legislativos e avaliações técnicas das políticas públicas. A RePLAN, uma rede interministerial coordenada pelo PlanAPP, visa assegurar a cooperação e a partilha de conhecimentos e de recursos nos domínios do planeamento estratégico, das políticas públicas e da prospetiva. Espera-se que promova o trabalho colaborativo e estratégias transversais.

A maturidade global da administração pública em linha e a percentagem de pessoas que a utilizam são relativamente elevadas. No entanto, Portugal ficou substancialmente abaixo da média da UE na perceção que o público tem da prestação de serviços públicos([124]). Para alcançar a transformação digital da administração pública entre 2022 e 2026, foi aprovado um conjunto de documentos de apoio([125]), centrados em domínios como a arquitetura empresarial, a identidade digital, as estratégias de computação

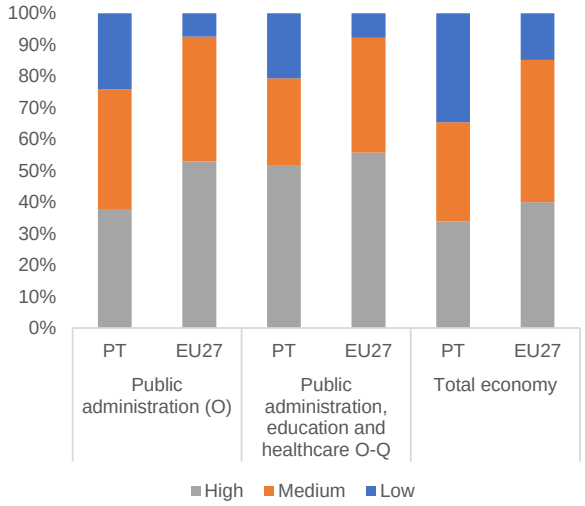
([123])Indicadores mundiais de governação, 2022.

([124])Inquérito Eurobarómetro Standard, 2022.

([125])tic.gov.pt.

em nuvem, a IA ética, a governação de dados e a cibersegurança.

Gráfico A13.2: **Percentagem de trabalhadores por nível de habilitações e por setor**



1) Dados relativos a 2023, faixa etária 25-64 anos Superior: Níveis de escolaridade 5-8; médio (3-4): baixo (1-2).
Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho (Eurostat)

A qualidade do sistema judicial é globalmente boa e a sua eficiência revela algumas melhorias, embora subsistam desafios([126]). Nos processos administrativos, o tempo de resolução tem vindo a diminuir de forma constante em primeira instância, mas aumentou em segunda instância (continua a ser superior a 1 000 dias). Embora o número de processos administrativos pendentes em primeira instância continue a ser elevado, registou-se uma melhoria significativa na taxa de resolução, que é superior a 110 %. O nível de digitalização está avançado, com uma utilização generalizada das tecnologias digitais pelos tribunais e pelo Ministério Público. No entanto, subsistem lacunas no acesso em linha às decisões judiciais por parte do público. Apesar dos novos procedimentos de recrutamento, continuam a existir desafios na afetação ao sistema judicial de recursos humanos suficientes, em especial funcionários judiciais. No que respeita à independência judicial, não foram comunicadas insuficiências sistémicas.

O planeamento do investimento público melhorou recentemente, mas as boas práticas ainda se limitam a alguns setores([127]). O Programa Nacional de Investimentos fornece orientações para a afetação do investimento público ao longo de um período de 10 anos, abrangendo todas as fontes de financiamento (UE, nacionais e outras). Os esforços em curso para integrar este plano de investimento decenal no quadro orçamental a médio prazo são fundamentais para a sua eficácia. No que diz respeito à avaliação dos projetos, atualmente só é utilizada uma metodologia comum para um número limitado de setores (por exemplo, ordem e segurança públicas, agricultura). Estes setores também usufruem de um apoio central destinado a formação sobre a elaboração e a aplicação de metodologias de avaliação, que poderia ser partilhado com outros setores. São poucos os que beneficiam de uma análise independente da qualidade e objetividade das avaliações (por exemplo, o ensino superior).

([126])Para mais informações, consultar o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024 e o relatório da Comissão sobre o Estado de direito de 2024 (a publicar).

([127])Belu Manescu, C., «New evidence on the quality of public investment Management in the EU», *European Economy Discussion Paper No. 177*, Comissão Europeia, 2022.

Quadro A13.1: **Indicadores relativos à administração pública**

PT	Indicator ([1])	2019	2020	2021	2022	2023	EU-27([2])
E-government and open government data							
1	Share of internet users within the last year that used a public authority website or app	n/a	n/a	n/a	80.8	80.6	75.0
2	E-government benchmark overall score ([3])	n/a	82.3	78.4	79.1	80.9	75.8
3	Open data and portal maturity index	0.4	0.5	0.7	0.8	0.9	0.8
Educational attainment level, adult learning, gender parity and ageing							
4	Share of public administration employees with higher education (levels 5-8, %)	32.8	34.8	37.4 (b)	36.4	37.5	52.9
5	Participation rate of public administration employees in adult learning (%)	13.1	13.3	16.6 (b)	17.4	17.4	17.9
6	Gender parity in senior civil service positions ([4])	7.8	1.0	1.6	6.6	2.6	9.2
7	Ratio of 25-49 to 50-64 year olds in NACE sector O	1.3	1.4	1.3 (b)	1.3	1.1	1.5
Public financial management							
8	Medium-term budgetary framework index	0.6	0.6	0.7	0.7	n/a	0.7
9	Strength of fiscal rules index	1.9	1.9	1.9	1.9	n/a	1.4
Evidence-based policy making							
10	Regulatory governance	n/a	n/a	1.27	n/a	n/a	1.7

1) Os valores elevados denotam um bom desempenho, com exceção do indicador 6. 2) Valor de 2023. Se não estiver disponível, indica-se o valor disponível mais recente. 3) Mede o enfoque no utilizador (incluindo para os serviços transfronteiras) e a transparência dos serviços públicos digitais, bem como a existência de fatores que facilitam a prestação desses serviços. 4) Definido como o valor absoluto da diferença entre a percentagem de homens e de mulheres em cargos superiores da função pública.

Anotações: (b) interrupção na série cronológica; (d) a definição difere; (u) baixa fiabilidade.

Fonte: Atividades da administração pública em linha através de sítios Web, Eurostat (indicador 1); Relatório comparativo da administração pública eletrónica (indicador 2); Relatório sobre a maturidade dos dados abertos (indicador 3); Inquérito às forças de trabalho, Eurostat (indicadores 4, 5 e 7); Instituto Europeu para a Igualdade de Género (indicador 6); Base de dados sobre governação orçamental (indicadores 8 e 9); OCDE, Indicadores de política regulamentar e governação (indicador 10)

ANEXO 14: DESAFIOS EM MATÉRIA DE EMPREGO, COMPETÊNCIAS E POLÍTICA SOCIAL NA PERSPETIVA DO PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais constitui a referência para uma convergência ascendente em torno de melhores condições de vida e de trabalho na UE. O presente anexo apresenta uma visão geral dos progressos realizados por Portugal na aplicação dos 20 princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e das metas globais e nacionais da UE para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza.

O mercado de trabalho português continuou a melhorar de forma constante na sequência da pandemia de COVID-19, mas os jovens continuam a enfrentar desafios. O crescimento económico tem vindo a abrandar em 2023, enquanto o mercado de trabalho se manteve sólido. A taxa de emprego tem vindo a aumentar desde 2021, situando-se em 78,2 % em 2023 (UE: 75,3 %). A taxa de desemprego manteve-se globalmente estável em 2023, atingindo 6,5 % (UE: 6,1 %). A taxa de desemprego dos jovens (com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos), que se está a agravar de forma constante a longo prazo, era de 20,3 % em 2023, muito acima da média da UE (14,5 %). A percentagem de desemprego de longa duração era de 2,5 % em 2023 (acima da média da UE de 2,1 %) e é significativa no conjunto dos desempregados inscritos. As políticas ativas do mercado de trabalho portuguesas revelam uma falta de capacidade para prestar apoio individual e específico aos jovens à procura de emprego, e a cooperação com as principais partes interessadas, como os serviços sociais e os prestadores de formação, é insuficiente. Os jovens estão desproporcionadamente representados em empregos temporários (42,9 % contra 34,3 % na UE em 2023) e os rendimentos das pessoas com menos de 30 anos são significativamente inferiores aos das gerações mais velhas. No âmbito do seu plano de recuperação e resiliência (PRR), Portugal aprovou, em abril de 2023, uma reforma abrangente, conhecida como Agenda do Trabalho Digno, bem como programas destinados aos jovens (ATIVAR.PT e AVANÇAR).

A escassez de mão de obra e de competências está a aumentar em alguns setores e grupos profissionais. Os empregadores têm cada vez mais dificuldade em preencher vagas devido à escassez de mão de obra e de competências, especialmente nos setores das TIC, dos cuidados de saúde, da construção e das energias renováveis. A combinação dos desafios demográficos, da escassez de competências e de mão de obra e dos desafios estruturais para alcançar competências básicas e resultados escolares também compromete o potencial de Portugal para aumentar a sua competitividade económica. Em 2023, 74 % das PME enfrentavam escassez de competências, salientando a necessidade de uma melhor colaboração entre os empregadores e os serviços públicos de emprego, bem como de ferramentas para avaliar as competências exigidas pelas empresas e as detidas pelos candidatos a emprego. A mão de obra portuguesa está a tornar-se mais qualificada, à medida que as pessoas mais velhas menos qualificadas se reformam e os trabalhadores mais jovens altamente qualificados entram no mercado de trabalho. Até 2025, a percentagem de trabalhadores com qualificações elevadas deverá aumentar para 33,1 %, em comparação com 23,9 % em 2013. Durante o mesmo período, prevê-se que a percentagem de trabalhadores com um nível baixo ou nulo de qualificações diminua de 55 % em 2013 para 40,2 % em 2025. As operações no âmbito do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), como estágios profissionais, estruturas locais de apoio para que as pessoas entrem no mercado de trabalho e sistemas que permitam prever as necessidades e adequar as competências, ajudarão Portugal a alcançar a meta nacional de emprego de 80 % para 2030.

Quadro A14.1: **Painel de indicadores sociais de Portugal**

Policy area	Headline indicator	
Equal opportunities and access to the labour market	Adult participation in learning (during the last 12 months, excl. guided on the job training, % of the population aged 25-64, 2022)	33,4
	Early leavers from education and training (% of the population aged 18-24, 2023)	8
	Share of individuals who have basic or above basic overall digital skills (% of the population aged 16-74, 2023)	56,0
	Young people not in employment, education or training (% of the population aged 15-29, 2023)	8,9
	Gender employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2023)	5,6
	Income quintile ratio (S80/S20, 2022)	5,1
Dynamic labour markets and fair working conditions	Employment rate (% of the population aged 20-64, 2023)	78,2
	Unemployment rate (% of the active population aged 15-74, 2023)	6,5
	Long term unemployment (% of the active population aged 15-74, 2023)	2,5
	Gross disposable household income (GDHI) per capita growth (index, 2008=100, 2022)	109,8
Social protection and inclusion	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate (% of the total population, 2022)	20,1
	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate for children (% of the population aged 0-17, 2022)	20,7
	Impact of social transfers (other than pensions) on poverty reduction (% reduction of AROP, 2022)	23,72
	Disability employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2022)	13,1
	Housing cost overburden (% of the total population, 2022)	5
	Children aged less than 3 years in formal childcare (% of the under 3-years-old population, 2022)	47,2
	Self-reported unmet need for medical care (% of the population aged 16+, 2022)	2,9

Critical situation | To watch | Weak but improving | Good but to monitor | On average | Better than average | Best performers

1) Atualização de 25 de abril de 2024. O painel de indicadores sociais categoriza os Estados-Membros de acordo com uma metodologia acordada com o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social. Para mais informações sobre a metodologia, consultar o anexo do Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024.
Fonte: Eurostat

O nível de educação e formação das pessoas em Portugal melhorou nos últimos anos, mas a percentagem de adultos pouco qualificados continua a ser elevada. O PRR e o programa do FSE+ para 2021-2027 incluem investimentos em competências, no ensino e formação profissionais e na educação de adultos. Há um aspeto que está a ajudar Portugal a alcançar resultados positivos: os cursos de ensino e formação profissionais desempenham um papel importante no cumprimento dos requisitos da escolaridade obrigatória, melhorando as qualificações dos jovens e ajudando-os a fazer uma transição mais harmoniosa para a sua vida profissional. A taxa de abandono precoce do ensino e da formação era de 8,0 % em 2023 (contra 6,5 % em 2022; UE: 9,5 % em 2023) e a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (jovens NEET) continua a ser sistematicamente inferior à média da UE (8,9 % contra 11,2 % em 2023). Em 2022, mais de um terço da população tinha concluído apenas o terceiro ciclo do ensino básico (UE: 24.9 %) (ver anexo 15). A continuação da implantação dos programas de educação e formação é importante para a requalificação e a melhoria das competências dos jovens e dos adultos, nomeadamente no que respeita às competências necessárias para as transições digital e ecológica. A percentagem de pessoas com competências digitais gerais básicas ou acima de básicas tem vindo a aumentar, situando-se em 56,0 % em 2023 (UE: 55.6 %) (ver anexo 10). A participação de adultos na aprendizagem nos 12 meses anteriores era de 33,4 % em 2022 (UE: 39,5 %), menos 4,6 pontos percentuais do que em 2016. A promoção do investimento contínuo em educação e formação de adultos é essencial para alcançar o objetivo nacional de, pelo menos, 60 % até 2030.

A acessibilidade dos preços da habitação é uma preocupação crescente, ao passo que o acesso a habitação social continua a ser limitado, estando a aumentar o fenómeno dos sem-abrigo. Os preços da habitação atingiram novos máximos em 2023, impulsionados pela inflação e pela dinâmica do mercado, incluindo a falta de oferta. O índice de preços da habitação (211,27 no quarto trimestre de 2023)([128]) é mais do dobro do valor de referência de 2015 e um dos mais elevados da UE. O aumento das taxas de juro do crédito hipotecário e dos preços de arrendamento afetou os orçamentos das famílias, com 29,4 % dos inquilinos a suportar encargos excessivos com a habitação em 2022 (contra 26,9 % em 2021). A oferta de habitação social a preços acessíveis continua a ser insuficiente, uma vez que os investimentos em habitação ao abrigo do PRR deverão disponibilizar apenas 26 000 habitações até 2026. De acordo com a procura atual, considera-se que 90 000 famílias vivem em condições indignas e têm direito a habitação a preços acessíveis (Programa 1.º Direito). O fenómeno dos sem-abrigo aumentou 78 % em quatro anos. Segundo o Governo português, havia 10 773 sem-abrigo em dezembro de 2022 (contra 6 044 em 2018). As organizações não governamentais (ONG) no terreno referem uma mudança na demografia das pessoas sem-abrigo, com um aumento do número de migrantes e de famílias.

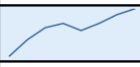
Não existem serviços de cuidados continuados suficientes para uma população em rápido envelhecimento. Prevê-se que a

([128])Índice de preços da habitação na UE – Eurostat.

percentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos atinja 26,5 % em 2030 e a percentagem com idade igual ou superior a 80 anos deverá atingir 8,0 %, aumentando a procura de serviços de cuidados continuados, que tem já uma oferta limitada. Os cuidados continuados em Portugal sofrem de um grave défice de financiamento, com as despesas públicas neste domínio a serem inferiores a um quarto da média da UE (0,4 % contra 1,7 %), o que resulta num acesso limitado a serviços formais. Em 2019, no que respeita aos cuidados domiciliários prestados ou financiados por fundos públicos, apenas 15,9 % das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos que necessitam de cuidados continuados utilizaram a vertente domiciliária (UE: 28,6 %). Investimentos do PRR no valor de 637 milhões de EUR apoiam uma nova geração de equipamentos, serviços sociais e redes nacionais que prestam cuidados continuados integrados e cuidados paliativos. O número de trabalhadores formais de cuidados continuados é muito reduzido, com um rácio de 0,8 trabalhadores por 100 pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, um dos mais baixos da UE. Estes trabalhadores carecem das competências adequadas e recebem salários que correspondem a 73 % da média nacional.

As transferências sociais têm pouco impacto na redução da pobreza, com as regiões ultraperiféricas a apresentarem taxas mais elevadas de pobreza e exclusão social. A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (AROPE) em Portugal diminuiu de 22,4 % em 2021 para 20,1 % em 2022, mas continua a ser muito elevada nos Açores e na Madeira (30,3 % e 30,2 %, respetivamente). Nos Açores, estas disparidades são acentuadas por um número elevado de beneficiários de regimes de rendimento mínimo (7,0 % das pessoas em idade ativa, contra uma média nacional de 2,9 % em 2022) e uma taxa significativa de abandono precoce do ensino e da formação (21,7 % contra uma média nacional de 8,0 % em 2023). As desigualdades a nível de rendimentos continuam a ser elevadas, sendo, em 2022, o rendimento dos 20 % da população com os rendimentos mais elevados 5,13 vezes superior ao rendimento dos 20 % da população com os rendimentos mais baixos (UE: 4,74). Em 2022, o impacto das transferências sociais (excluindo pensões) na redução da pobreza continuou a ser reduzido (23,7 % contra uma média da UE de 35,0 %). O acesso à proteção social é problemático: muitos trabalhadores não têm cobertura formal suficiente ou têm uma cobertura inadequada e prestações insuficientes. Uma percentagem reduzida de trabalhadores temporários e trabalhadores por conta própria recebe prestações (respetivamente 24,8 % contra 44,9 % e 2,9 % contra 16,5 % na UE), com este tipo de trabalhadores a apresentar taxas mais elevadas de pobreza e privação social. Uma deterioração dos indicadores sociais em 2023 revela margem para uma maior ação a nível da política social, a fim de ser alcançado o objetivo nacional para 2030 de ter menos 765 000 pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. O PRR português inclui uma medida para reformar e simplificar o sistema de proteção social do país, melhorando assim a sua eficácia na luta contra a pobreza e a exclusão social.

Quadro A14.2: **Painel de indicadores sociais de Portugal**

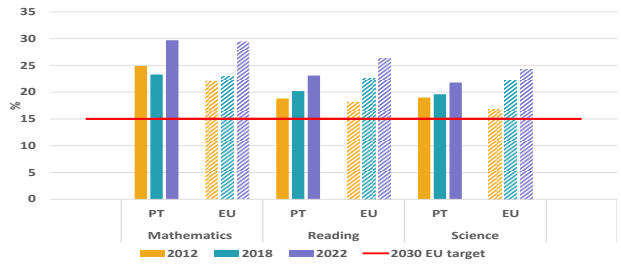
Indicators	Latest data	Trend (2016-2023)	2030 target
Employment (%)	78,2 (2023)		80
Adult learning[1] (%)	33,4 (2022)		60
Poverty reduction[2] (thousands)	-89 (2022)		-765

1) Inquérito sobre a Educação de Adultos, adultos em aprendizagem nos últimos 12 meses, extração especial, excluindo formação orientada em contexto de trabalho. 2) Alteração no número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (AROPE), ano de referência de 2019.
Fonte: Eurostat, DG EMPL

O presente anexo descreve os principais desafios do sistema de educação e formação de Portugal, com base no Monitor da Educação e da Formação de 2023 e nos resultados de 2022 do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE.

A percentagem elevada de alunos com fraco aproveitamento a matemática e a percentagem reduzida de alunos entre os que apresentam os melhores desempenhos representam um risco para a produtividade e a competitividade futuras. O PISA 2022([129]) mostrou que a percentagem de jovens de 15 anos com fraco aproveitamento a matemática, leitura e ciências aumentou em Portugal entre 2018 e 2022, em consonância com a UE. A taxa de insucesso a matemática é elevada, situando-se em 29,7 % (29,5 % na UE), ou seja, registando um aumento de 6,4 pontos percentuais em relação a 2018. Os alunos portugueses têm um melhor desempenho a leitura e ciências, com taxas de insucesso abaixo da média da UE (quadro A15.1; gráfico A15.1). Ao mesmo tempo, a percentagem de melhores desempenhos diminuiu para menos de 5 % em leitura e ciências, encontrando-se agora entre os níveis mais baixos da UE, especialmente no domínio da matemática.

Gráfico A15.1: **Taxas de insucesso por domínio, PISA 2012, 2018 e 2022**



Fonte: OCDE (2023)

Embora o fosso socioeconómico seja menor do que noutros países da UE, está a aumentar. As taxas de insucesso dos grupos desfavorecidos (46,9 %) são ligeiramente inferiores à média da UE (48,0 %). No entanto, o fosso socioeconómico aumentou 4,9 pontos percentuais desde 2018, à semelhança das tendências registadas na UE. A taxa de insucesso escolar é também 19 pontos percentuais mais elevada entre os alunos nascidos no estrangeiro (46,5 %) do que entre os alunos sem antecedentes migratórios (27,4 %). A diferença é muito menor no caso dos alunos nascidos no país com pais nascidos no estrangeiro (com uma taxa de insucesso de 34,5 %).

O Plano 21|23 Escola+, destinado a compensar a perda de aprendizagem durante a pandemia, foi prorrogado até ao final de 2024. O novo Plano 23|24 Escola+, aprovado em julho de 2023([130]), apoia as escolas na criação e execução dos seus próprios planos de recuperação da aprendizagem numa série de domínios (leitura e redação, autonomia curricular, recursos educativos, avaliação e diagnóstico, inclusão e bem-estar e apoio às comunidades educativas). Será aplicável a todos os níveis de ensino e formação.

A região onde os alunos residem continua a influenciar a percentagem de pessoas que abandonam a escola sem concluírem o ensino secundário. Em 2023, a taxa de abandono precoce do ensino e da formação (ELET) aumentou em comparação com 2022 (8,0 % contra 6,5 %), embora permaneça abaixo da média da UE (9,5 %) e da meta a nível da UE (<9 %). As disparidades regionais na taxa de ELET persistem e até aumentaram, variando entre mais de 21,7 %([131]) nos Açores e 6,2 % na região Norte. A taxa de ELET nas zonas rurais é superior à das cidades (9 % contra 8 %)([132]), uma diferença inferior à média da UE (0,9 pontos percentuais contra 1,3).

A pessoal docente está a envelhecer e a escassez de professores está a agravar-se à medida que poucos jovens ingressam na profissão. Em 2021, em Portugal continental, cerca de metade dos professores tinham mais de 50 anos (UE 39,4), enquanto apenas 2 % tinham menos de 30 anos (UE 7,5 %). Além disso, o número de diplomados em cursos de formação de professores diminuiu significativamente (de cerca de 5 000 em 2014/2015 para 3 500 em 2020/2021). Em 2022, o Governo autorizou as instituições de ensino superior a aumentar o número de vagas de formação de professores em

([129]) OCDE, *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, 2023.

([130]) Resolução do Conselho de Ministros n.º 80-B/2023, de 18 de julho de 2023.

([131]) Eurostat: edat_lfse_16.

([132]) Eurostat: edat_lfse_30.

Quadro A15.1: **Metas a nível da UE e outros indicadores contextuais no âmbito do quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação**

				2012		2018		2023	
Indicator			Target	Portugal	EU-27	Portugal	EU-27	Portugal	EU-27
[1]Participation in early childhood education (age 3+)			96%	88.7% [2013]	91.8% [2013]	91.0%	92.2%	90.5% [2021, d]	92.5% [2021,d]
[2]Low-achieving 15-year-olds in:		Reading	< 15%	18.8%	18.0%	20.2%	22.5%	23.1% [2022]	26.2% [2022]
		Mathematics	< 15%	24.9%	22.1%	23.3%	22.9%	29.7% [2022]	29.5% [2022]
		Science	< 15%	19.0%	16.8%	19.6%	22.3%	21.8% [2022]	24.2% [2022]
Early leavers from education and training (age 18-24)	[3]Total		< 9 %	20.5%	12.6%	11.8%	10.5%	8.0%	9.5%
	[3] By gender	Men		26.9%	14.5%	14.7%	12.1%	9.8%	11.3%
		Women		14.0%	10.6%	8.7%	8.7%	6.1%	7.7%
	[4] By degree of urbanisation	Cities		18.9% [b]	11.2%	11.5%	9.4%	8.1%	8.6%
		Rural areas		21.3% [b]	14.0%	14.6%	11.0%	9.0%	9.9%
	[5] By country of birth	Native		20.5%	11.3%	11.7%	9.2%	7.3%	8.2%
		EU-born		: [u]	26.2%	: [u]	22.4%	: [u]	21.0%
		Non EU-born		19.0%	30.1%	13.2%	23.0%	15.4%	21.6%
[6]Socio-economic gap (percentage points)				35.8	:	32.4	29.5	37.2 [2022]	37.2 [2022]
[7]Exposure of VET graduates to work-based learning			≥ 60% (2025)	:	:	:	:	74.1%	64.5%
Tertiary educational attainment (age 25-34)	[8]Total		45%	29.0%	34.1%	35.1%	38.7%	40.9%	43.1%
	[8] By gender	Men		23.5%	29.1%	25.7%	33.3%	34.4%	37.6%
		Women		34.2%	39.2%	44.3%	44.2%	47.4%	48.8%
	[9] By degree of urbanisation	Cities		34.3% [b]	43.5%	39.3%	49.0%	46.2%	53.3%
		Rural areas		21.2% [b]	24.8%	26.0%	27.7%	31.5%	31.7%
	[10] By country of birth	Native		29.6%	35.4%	35.3%	39.7%	41.8%	44.2%
		EU-born		28.0%	29.3%	41.1%	36.7%	48.0%	40.2%
		Non EU-born		22.0%	24.2%	30.2%	31.0%	34.7%	37.1%
[11]Participation in adult learning (age 25-64)			≥ 47% (2025)	:	:	38.0% [2016]	37.4% [2016]	33.4% [2022]	39.5% [2022]
[12]Share of school teachers (ISCED 1-3) who are 55 years or over				15.2% [2013]	22.7% [2013]	25.5%	23.8%	32.0% [2021]	24.5% [2021]

Notas: b = interrupção na série cronológica; d = a definição difere; e = estimativa; p = dados provisórios; u = baixa fiabilidade; : = dados não disponíveis.
Fonte: 1,3,4,5,7,8,9,10,12 = Eurostat; 11 = Eurostat, Inquérito à Educação de Adultos; 2,6 = OCDE, PISA.

cursos com elevada procura e nos que correspondem a perfis de ensino com escassez de professores. Atualmente, há escassez em várias disciplinas, sendo particularmente acentuada na área metropolitana de Lisboa e no Algarve.

Foram adotadas medidas para corrigir os desequilíbrios na progressão na carreira dos professores. O congelamento das carreiras da função pública entre 2005-2007 e 2011-2017 devido à crise económica pode ter reduzido a atratividade da profissão docente. Durante esses períodos, os professores com contrato permanente (funcionários públicos) trabalharam vários anos sem que a sua antiguidade fosse contabilizada para efeitos de progressão na carreira e direitos de pensão. O Governo português tentou corrigir esta situação com uma recuperação parcial da progressão na carreira que tinha sido perdida. Em 2023, o Governo aprovou um decreto([133]) que estabelece um sistema especial para corrigir os desequilíbrios na progressão na carreira. Prevê-se que a medida afete aproximadamente 70 000 professores (cerca de 36 % do total de professores em Portugal continental).

Portugal está a implementar o acesso gratuito à educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) e a oferta pública deverá expandir-se. Em 2021, 90,5 % das crianças com idade igual ou superior a três anos frequentavam a EAPI; este valor foi inferior em 2,4 pontos percentuais ao de 2020 e inferior à média da UE. Em 2022, o Governo estabeleceu condições específicas para a aplicação da gratuitidade da frequência de creches e creches familiares para todas as crianças nascidas em ou depois de 1 de setembro de 2021. Este regime visa abranger 100 000 crianças até 2024([134]). Portugal pretende

([133]) https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/08/16500/00000200004.pdf.

([134]) https://files.dre.pt/1s/2022/07/14400/0001000014.pdf.

criar até 15 000 novos lugares de EAPI até 2026 através do programa PARES([135]).

O número de diplomados do ensino superior diminuiu em 2023([136]). Nesse ano, a taxa de conclusão no ensino superior de pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos foi de 40,9 % (1,6 % pontos percentuais abaixo de 2022), tendo sido inferior à média da UE (43,1 %) e desviando-se da meta a nível da UE (45 %). Continuam a existir diferenças regionais significativas nessas taxas (de 20,2 % nos Açores até 46,5 % na área metropolitana de Lisboa). Existem também diferenças por país de nascimento (de 36,1 % para pessoas nascidas no estrangeiro a 41,8 % para pessoas nascidas no país). Não obstante, há mais jovens inscritos no ensino superior. Em 2022-2023, os estudantes inscritos em instituições de ensino superior atingiram um total de 446 028.

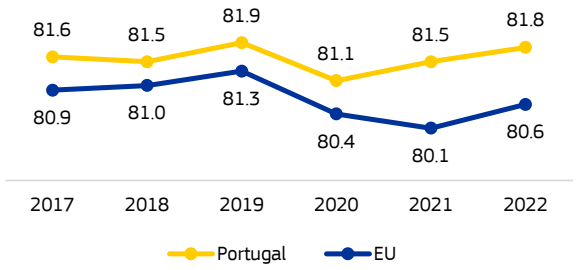
([135]) https://www.seg-social.pt/programa-de-alargamento-da-rede-de-equipamentos-sociais-pares.

([136]) https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011327&contexto=bd&selTab=tab2.

Uma população saudável e um sistema de saúde resiliente, acessível e eficaz são condições prévias para uma economia e uma sociedade sustentáveis. O presente anexo apresenta uma panorâmica da saúde da população e do sistema de saúde em Portugal.

A esperança de vida à nascença em Portugal tem sido ligeiramente mais elevada do que na UE em geral, mantendo-se assim tanto antes como durante a pandemia de COVID-19. No início da pandemia em 2020, observou-se uma diminuição da esperança de vida em Portugal. Recuperou em 2021 e, em 2022, aproximou-se do seu nível anterior à pandemia, à medida que a mortalidade causada pela COVID-19 diminuiu([137]). A mortalidade por causas tratáveis em Portugal é comparativamente baixa. Em 2021, as doenças do sistema circulatório («doenças cardiovasculares») e o cancro foram as principais causas de morte, seguidas pela COVID-19.

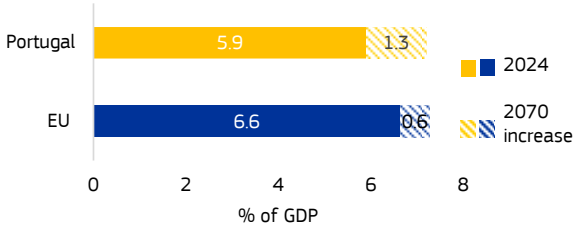
Gráfico A16.1: **Esperança de vida à nascença (em anos)**



Fonte: Eurostat

Em Portugal, em 2021, as despesas de saúde relativamente ao PIB foram ligeiramente superiores à média da UE. As despesas *per capita* com cuidados ambulatórios são superiores à média da UE, enquanto as despesas com cuidados em regime de internamento, prevenção de doenças, produtos farmacêuticos e dispositivos médicos são inferiores à média da UE. Em 2021, as despesas totais com cuidados de saúde aumentaram para 11,1 % do PIB. Este aumento é atribuído a uma maior despesa pública com cuidados relacionados com a COVID-19 e também ao aumento das despesas de saúde privadas com cuidados não relacionados com a COVID-19. As despesas públicas em percentagem das despesas totais com a saúde são comparativamente reduzidas em Portugal (63,2 % em 2021, muito abaixo da média da UE de 81,1 %), o que se traduz numa das percentagens mais elevadas de pagamentos diretos de cuidados de saúde na UE (29 %), o dobro da média da UE. Dados provisórios sugerem que, em 2022, as despesas totais com cuidados de saúde diminuíram para 10,5 % do PIB. Com base no perfil etário da população portuguesa, prevê-se que as despesas públicas com a saúde aumentem o correspondente a 1,3 pontos percentuais do PIB até 2070, em comparação com 0,6 pontos percentuais no conjunto da UE (ver gráfico 16.2 e anexo 21).

Gráfico A16.2: **Aumento previsto das despesas públicas com cuidados de saúde no período de 2024-2070**



Cenário de referência
Fonte: Comissão Europeia/CPE (2024)

Em 2021, as despesas com a prevenção em Portugal ascenderam a 3,2 % do total das despesas com cuidados de saúde, em comparação com 6,0 % no conjunto da UE. Entre 2019 e 2021, as despesas com a prevenção em Portugal aumentaram cerca de 79 %, em comparação com um aumento global de 106 % na UE. Proporcionalmente, as quotas orçamentais para a prevenção em toda a UE aumentaram mais para a resposta de emergência, a deteção de doenças e os programas de imunização.

Portugal enfrenta uma escassez e uma distribuição desigual dos profissionais de saúde, o que afeta o acesso aos serviços de saúde. Apesar do aumento nos últimos anos, o número de enfermeiros em exercício por 1 000 habitantes (7,5 em 2021) permanece abaixo do nível registado em toda a UE. Tal deve-se, em parte, a uma entrada comparativamente baixa de diplomados em enfermagem e às dificuldades em

([137])Com base nos dados fornecidos diretamente pelos Estados-Membros ao Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, no âmbito do Sistema Europeu de Vigilância.

Quadro A16.1: **Principais indicadores no domínio da saúde**

	2018	2019	2020	2021	2022	EU average (latest year)
Treatable mortality per 100 000 population (mortality avoidable through optimal quality healthcare)	82,9	79,1	79,1	74,5	NA	93.3 (2021)
Cancer mortality per 100 000 population	243,4	244,9	240,5	226,1	NA	235.4 (2021)
Current expenditure on health, % GDP	9,4	9,5	10,6	11,1	10,5	10.9 (2021)
Public share of health expenditure, % of current health expenditure	61,2	60,9	64,3	63,2	NA	81.1 (2021)
Spending on prevention, % of current health expenditure	1,8	1,8	1,9	3,2	NA	6.0 (2021)
Available hospital beds per 100 000 population	344	351	350	351	NA	525 (2021)
Doctors per 1 000 population	5,2	5,3	5,5	5,6	NA	4.1 (2021)*
Nurses per 1 000 population	6,9	7,1	7,3	7,5	NA	7.9 (2021)
Total consumption of antibacterials for systemic use, daily defined dose per 1 000 inhabitants per day ***	19,1	19,3	15,2	15,3	18,8	19.4 (2022)

1) A média da UE é ponderada para todos os indicadores, exceto para médicos e enfermeiros por 1 000 habitantes, para os quais é utilizada a média simples da UE. Os dados relativos à densidade de médicos referem-se a médicos em exercício em todos os países, exceto Grécia, Portugal (autorizados a exercer) e Eslováquia (profissionalmente ativos). Os dados relativos à densidade de enfermeiros referem-se a enfermeiros em exercício em todos os países, exceto Irlanda, França, Portugal, Eslováquia (profissionalmente ativos) e Grécia (apenas em hospitais).

Fonte: Base de dados do Eurostat; exceto: * OCDE, ** Questionário conjunto sobre estatísticas de saúde não monetárias, *** ECDC **** Recomendação do Conselho sobre a intensificação das ações da UE para combater a resistência aos antimicrobianos no âmbito da abordagem Uma Só Saúde

manter os enfermeiros no Serviço Nacional de Saúde (SNS). Existem também carências noutras especialidades médicas (como ginecologia, obstetrícia, saúde mental, cirurgia geral e médicos de clínica geral) e em certas regiões, especialmente no Sul. Uma percentagem significativa de médicos no ativo (40 %) tem mais de 55 anos, o que suscita preocupações quanto à acessibilidade a longo prazo dos serviços de saúde. Portugal apresenta grandes disparidades relacionadas com os rendimentos no que diz respeito às necessidades de cuidados médicos não satisfeitas. Além disso, as necessidades de cuidados médicos não satisfeitas são comparativamente elevadas nas zonas rurais. Este facto pode estar relacionado com a distância média percorrida até às instalações de cuidados de saúde nestas zonas, que excede a distância média comunicada para a UE. Em 2023, em várias ocasiões, os serviços de emergência de hospitais do SNS tiveram dificuldade em prestar um serviço normal ou tiveram mesmo de encerrar devido à falta de pessoal. Além disso, um défice de médicos de clínica geral resultou numa menor cobertura dos cuidados primários. Entre janeiro de 2020 e janeiro de 2023, a percentagem de utentes do SNS sem médico de família atribuído duplicou para 15 %, o que corresponde a mais de 1,5 milhões de pessoas. Os serviços especializados em saúde mental são também afetados pela escassez de pessoal, conduzindo a longas listas de espera, que são referidas como o obstáculo mais frequente ao acesso aos serviços de saúde mental([138]). As condições de trabalho dos profissionais de saúde são uma questão importante, com os salários baixos a terem um efeito dissuasor e a reduzirem a atratividade do trabalho no SNS, em especial para os enfermeiros. Um número significativo de enfermeiros opta por emigrar para países que oferecem melhores salários e melhores condições. Numa tentativa de fazer face às disparidades geográficas a nível de disponibilidade de médicos, Portugal anunciou que vai lançar, em 2024, um programa de formação, designado «Mais Médicos», que oferece incentivos salariais e de alojamento aos profissionais de saúde que optem por exercer a sua atividade em hospitais das zonas menos populosas do interior de Portugal.

Através do seu plano de recuperação e resiliência (PRR), Portugal prevê investir 1,719 mil milhões de EUR (7,7 % do valor total do PRR) em cuidados de saúde. O PRR inclui um conjunto de reformas e investimentos que se apoiam mutuamente e visam reforçar a capacidade do SNS nos domínios dos cuidados de saúde primários, cuidados de saúde mental e cuidados continuados, juntamente com medidas orientadas para a eficiência destinadas a melhorar a governação, a relação custo-eficácia, a acessibilidade e a qualidade dos serviços hospitalares públicos. O investimento está igualmente orientado para a digitalização do SNS no seu conjunto, com medidas específicas para as regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores. Em matéria de saúde mental, o Governo já adotou legislação que estabelece os princípios para a organização, a gestão e a avaliação dos serviços de saúde mental. Foi introduzido um novo modelo

([138])https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3032.

de contrato de gestão baseado no desempenho para os gestores de entidades públicas empresariais integradas no SNS. Além disso, foi criado um mecanismo de encaminhamento para dirigir casos inadequados ou evitáveis dos serviços de emergência nos hospitais do SNS para os serviços de saúde primários. Os trabalhos de digitalização do sistema de saúde também estão a avançar, por exemplo no que respeita à modernização das redes locais de tecnologias da informação e à implementação da telessaúde e da telemonitorização. Estão previstos, para 2021-2027, investimentos complementares no âmbito dos fundos da política de coesão. Portugal investirá cerca de 316 milhões de EUR, principalmente em equipamento médico, na construção e renovação de instalações de cuidados de saúde do SNS, em serviços de cuidados centrados na família e de proximidade e na acessibilidade dos serviços de saúde nas regiões menos desenvolvidas([139]).

([139])Os dados relativos à política de coesão da UE refletem a situação em 13 de maio de 2024.

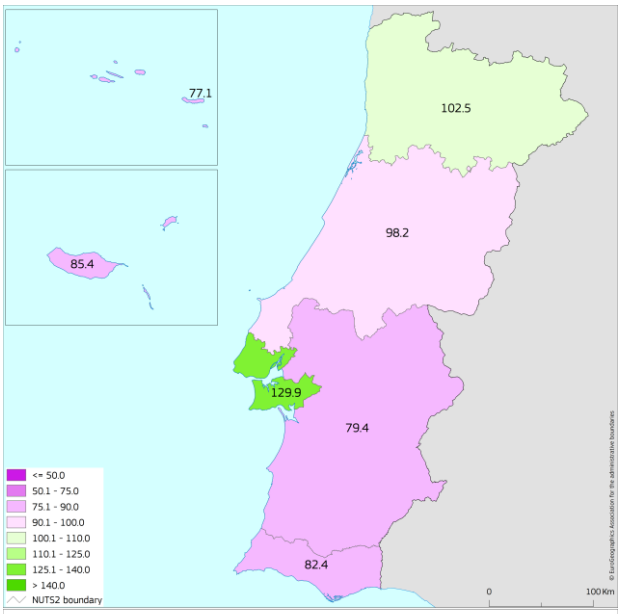
O anexo 17 apresenta a dinâmica económica e social regional em Portugal. Fornece uma análise da coesão económica, social e territorial nas regiões portuguesas e avalia os investimentos emergentes e as necessidades de reformas infranacionais para promover o crescimento económico, o desenvolvimento social e a competitividade no país.

Panorâmica do desempenho económico e social a nível regional

Portugal continua a convergir com a UE em termos de PIB *per capita*, mas as disparidades regionais permanecem significativas. Em 2022, o PIB em todas as regiões excedeu os níveis anteriores à pandemia registados em 2019 e a área metropolitana de Lisboa foi a única região portuguesa com um PIB *per capita* superior à média da UE. Em quatro das sete regiões (incluindo Norte, Centro, Açores e Alentejo) o PIB *per capita* foi inferior a 75 % da média da UE. Em resultado de longos períodos com níveis reduzidos de crescimento, produtividade e emprego entre 2001 e 2019, a região da capital, o Algarve e o Alentejo encontram-se numa estagnação de desenvolvimento([140]).

As disparidades no PIB *per capita* continuam a refletir disparidades importantes na produtividade do trabalho. Em 2022, a produtividade do trabalho em Portugal era de 74 % da média da UE. Variou entre a região da capital, com uma produtividade (valor acrescentado bruto por trabalhador) de 89 % da média da UE, e outras regiões, como, por exemplo, os Açores, com 66,5 %, e o Norte, com 64,5 %, que registaram os níveis mais baixos de produtividade do trabalho em Portugal. No período de 2000-2022, as desigualdades regionais a nível de produtividade do trabalho diminuíram, em especial na segunda metade da última década.

Mapa A17.1: **Portugal, subíndice inovação do Índice de Competitividade Regional, edição de 2022**



Fonte: DG REGIO, JRC

Persistem disparidades regionais em termos de competitividade, mas as tendências positivas no desempenho em matéria de inovação revelam um potencial para desbloquear novas fontes de crescimento em todas as regiões. A região da capital continua a ser a mais competitiva das regiões portuguesas e a única com uma pontuação no Índice de Competitividade Regional acima da média da UE([141]). Entre 2016 e 2022, todas as regiões portuguesas melhoraram o seu desempenho no subíndice inovação do Índice de Competitividade Regional, observando-se as alterações mais dinâmicas no Norte e no Centro. As regiões da capital e do Norte têm uma pontuação superior à média da UE (respetivamente 130 % e 102,5 %), enquanto o Centro está próximo da média (98 %) (quadro A17.1). No entanto, as regiões da capital e do Norte são as únicas regiões portuguesas com despesas de I&D das empresas superiores a 1 % do PIB. As disparidades regionais em termos de competitividade estão também relacionadas com as diferenças a nível de mão de obra qualificada e eficiência do mercado de trabalho.

Quase todas as regiões portuguesas registaram um declínio demográfico e

([140])Comissão Europeia, *A coesão na Europa no horizonte de 2050 – Oitavo relatório sobre a coesão económica, social e territorial*, 2021.

([141])Índice de Competitividade Regional – 2022.

Quadro A17.1: **Indicadores selecionados a nível regional em Portugal**

Region name	GDP per head (PPS)	Productivity (GVA (PPS) per person employed)	Real productivity growth	GDP per head growth	Population growth	Natural population change	R&D expenditure in the business enterprise sector (BERD)	Greenhouse Gas Emissions	Greenhouse Gas Emissions	EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition
	Index, EU27 = 100, 2022	Index, EU27 = 100, 2022	Average % change on the preceding year, 2013-2022	Average % change on the preceding year, 2013-2022	Average annual change per 1000 residents, 2013-2021	Average annual change per 1000 residents, 2013-2021	% of GDP, 2021	tCO2 equivalent per head, 2022	Percent change per head (%), 1990-2022	Index, EU27 = 100, 2022
European Union	100	100.0	0.7	1.44	1.9	-1.0	1.5	8.0		100
Portugal	79	73.9	0.7	1.74	-2.2	-2.7	1.0	5.7	-3	94
Norte	67	64.5	1.3	2.30	-3.2	-2.2	1.2	3.9	12	92.1
Algarve	90	77.6	-0.3	1.79	-2.3	-2.3	0.2	5.2	-2	81.9
Centro (PT)	67	68.0	1.4	1.86	-3.9	-5.6	0.9	8.4	36	89.0
Area Metropolitana de Lisboa	102	89.3	-0.2	1.11	1.7	0.0	1.1	3.4	-16	110.0
Alentejo	73	70.4	0.5	1.36	-8.0	-7.3	0.6	16.8	-28	79.1
Região Autónoma dos Açores	71	66.5	0.3	1.99	-2.5	-0.6	0.1	4.7	8	66.2
Região Autónoma da Madeira	79	73.3	0.5	2.24	-4.0	-3.1	0.2	1.8	44	77.9

Fonte: Eurostat, base de dados EDGAR

despovoamento. Entre 2013 e 2021, a população diminuiu em quase todas as regiões portuguesas, sendo o declínio mais acentuado no Alentejo, com 8 %. Observou-se uma tendência oposta na região da capital, tendo a população crescido 1,7 %. O declínio e o envelhecimento da população reduziram a população em idade ativa, fazendo o Alentejo cair numa estagnação do desenvolvimento de talentos([142]).

As regiões autónomas e ultraperiféricas dos Açores e da Madeira continuam a enfrentar desafios significativos em razão das suas características territoriais específicas. Os Açores e a Madeira registam os valores mais baixos no Índice de Competitividade Regional do país. Em 2022, a população em risco de pobreza ou exclusão social (AROPE) nestas regiões foi a mais elevada de Portugal, excedendo em ambos os casos 30 %. Do mesmo modo, ainda em 2023, a taxa de abandono precoce do ensino e da formação foi de 21,7 % nos Açores, contra uma taxa média de 7,6 % em Portugal continental. Entre 2013 e 2021, a diminuição da população foi de 4 % na Madeira e de 2,5 % nos Açores. Parte da diminuição é provocada pela evolução natural da população, em especial na Madeira (-3,1 %), mas também pela emigração líquida nos Açores (-2,2 %). Além disso, em 2023, a percentagem da população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos com estudos superiores era significativamente menor nos Açores (17,2 %) e na Madeira (23,7 %) do que na área metropolitana de Lisboa (39,8 %) e do que a média portuguesa (29,9 %). A combinação destes fatores coloca essas regiões em risco de caírem numa estagnação do desenvolvimento de talentos.

([142])Comunicação da Comissão – Aproveitar os talentos nas regiões da Europa, COM(2023) 32 final.

Portugal tem um desempenho relativamente bom em termos de emissões de gases com efeito de estufa, mas existem diferenças regionais significativas. Em 2022, as duas regiões com emissões de CO_2 por pessoa acima da média da UE foram o Alentejo (17 toneladas) e o Centro (8 toneladas). No período de 1990-2022, o Alentejo reduziu as emissões de CO_2 por pessoa em 28 %, em resultado do encerramento da central termoelétrica de Sines, alimentada a carvão, em janeiro de 2021. Apesar do encerramento da central elétrica alimentada a carvão no Pego, em novembro de 2021, uma das instalações com maiores emissões do país, o Centro registou um aumento de 36 % das emissões de CO_2 por pessoa.

Nas duas zonas mais densamente povoadas, nomeadamente o Norte e a região da capital, observam-se tendências divergentes. No Norte, o aumento das emissões de CO_2 é impulsionado em parte pelo crescimento das atividades industriais, em comparação com a diminuição na região da capital, devido à importância crescente das indústrias de serviços. Ambas as regiões enfrentam o desafio de reduzir o nível de concentração de dióxido de azoto, uma vez que foram responsáveis pelo nível mais elevado registado no país e encontram-se acima da média da UE.

Necessidades em termos de investimento e de reformas infranacionais para o futuro

Impulsionar a transferência de conhecimentos e a valorização dos resultados da I&D continua a ser uma das principais prioridades de investimento em Portugal. É particularmente importante prestar

apoio à investigação aplicada e à inovação nos domínios definidos de especialização inteligente, com base em mecanismos e instrumentos políticos específicos. Continua a ser necessário incentivar a colaboração entre todos os intervenientes no ecossistema de inovação e a difusão da inovação, em especial nas PME (anexo 11).

Ao mesmo tempo, Portugal poderia beneficiar da operacionalização da estrutura de governação da inovação, a fim de assegurar sinergias entre as estratégias nacionais e regionais, mas também da coordenação com outros instrumentos de política pública. No entanto, o modelo de governação, tal como definido na Estratégia Nacional para uma Especialização Inteligente, ainda não está plenamente operacional. É igualmente necessário reforçar ainda mais a capacidade das autoridades de gestão dos programas regionais de 2021-2027 responsáveis pelo planeamento, coordenação, execução e acompanhamento das estratégias regionais de especialização inteligente, particularmente nas regiões com ecossistemas de inovação emergentes ou menos maduros. A garantia de uma boa governação a vários níveis da política de inovação permitirá explorar plenamente as oportunidades para a economia futura e aumentar a competitividade das regiões.

Juntamente com os esforços de reindustrialização e de competitividade regional, os investimentos em eficiência energética continuam a ser importantes para reforçar a resiliência às alterações dos preços da energia. São necessários grandes investimentos para melhorar o desempenho energético do parque imobiliário português, nomeadamente através da renovação de edifícios públicos, da habitação social a preços acessíveis e da incorporação de tecnologias e de processos de produção sem carbono ao nível dos beneficiários privados. Portugal poderia beneficiar de uma maior utilização de instrumentos financeiros para maximizar o investimento privado em eficiência energética, para além dos regimes de subvenções para combater a pobreza energética e apoiar a renovação de habitações sociais. Os investimentos em energias renováveis devem complementar estas medidas. Portugal poderia também beneficiar das oportunidades oferecidas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) de modo a impulsionar investimentos em tecnologias críticas.

Paralelamente a esses investimentos, continua a ser fundamental reforçar a capacidade técnica e administrativa, especialmente a nível regional e local, para elaborar e aplicar medidas de eficiência energética. Os órgãos de poder local e regional devem assumir um papel central na conceção, execução e avaliação dessas intervenções. É necessário melhorar a capacidade, especialmente nas regiões que enfrentaram desafios significativos na aplicação de medidas de eficiência energética durante o período de programação de 2014-2020. Tal permitirá adaptar as soluções às características únicas dos respetivos territórios e maximizar os benefícios dos investimentos em eficiência energética.

Apesar dos progressos realizados nos últimos anos a nível de gestão da água e de adaptação às alterações climáticas, são necessários mais investimentos em infraestruturas importantes. Portugal está próximo da média da UE em termos de população com ligação ao abastecimento de água e ao saneamento, mas existem diferenças regionais significativas. O Alentejo, o Algarve e a Madeira enfrentam desafios comuns em termos de abastecimento de água, devido a padrões de precipitação irregulares e a secas frequentes. São necessários investimentos na recolha e tratamento de águas residuais, na reutilização da água, na redução das fugas nas redes, no abastecimento geral de água e na melhoria da monitorização.

Devem ser ponderados outros mecanismos para incentivar a consolidação dos prestadores de serviços de abastecimento de água e saneamento e simplificar a estrutura de governação. Tal contribuiria para alcançar uma coordenação eficaz a nível infranacional entre um grande número de entidades de abastecimento de água e saneamento, bem como para obter economias de escala, e melhoraria a eficiência.

O reforço dos investimentos promoveria a transição para uma economia circular. Portugal regista progressos lentos na melhoria da utilização de materiais circulares e continuou a ter um desempenho significativamente inferior à média da UE. No período de 2012-2022, registou um aumento marginal da «taxa de circularidade», de 2 % para 2,6 %; no entanto, esta taxa

continuou a ser muito inferior à média da UE, que é de 11,5 %.

A melhoria da capacidade técnica e dos conhecimentos especializados permitiria aumentar o impacto dos investimentos na economia circular. É importante para um investimento eficaz desenvolver a capacidade dos intervenientes locais e regionais responsáveis pela conceção e execução dos investimentos relacionados com a economia circular, especialmente nas zonas urbanas e industriais.

A descarbonização da mobilidade urbana e dos transportes desempenha um papel fundamental na luta contra as alterações climáticas. Em 2021, o setor dos transportes foi responsável por 28 % de todas as emissões e por 34 % do consumo total de energia em Portugal([143]). Tornar o transporte ferroviário mais atrativo e apoiar a mobilidade urbana sustentável, em especial nas áreas metropolitanas, nomeadamente através do aumento dos custos de modos menos respeitadores do ambiente, maximizarão os benefícios da descarbonização dos transportes, assegurando que os investimentos têm a rendibilidade mais elevada.

A realização de investimentos na rede ferroviária continua a ser uma prioridade. Portugal salientou, ao longo de vários quadros financeiros plurianuais, a sua intenção de investir nos caminhos de ferro, principalmente através da eletrificação e renovação das linhas. A maioria destes investimentos deparou-se com várias dificuldades em concluir nas datas previstas. É necessário melhorar o contexto global em que estes projetos são executados, desde a conceção até à execução. Para tal, é preciso realizar uma avaliação exaustiva para determinar os condicionalismos e as reformas necessárias para acelerar as taxas de execução dos projetos ferroviários. Entre os aspetos que devem ser melhorados incluem-se a capacidade de planeamento dos transportes, com uma maior integração com objetivos estratégicos (como o clima, o ambiente, a energia, as perdas de tempo, a segurança, o uso dos solos, etc.), a abertura e o aumento da participação efetiva do público nas decisões de investimento, a garantia da autonomia financeira de todas as empresas de transportes públicos e a flexibilização dos procedimentos de contratação pública.

Os investimentos devem ser acompanhados de apoio à melhoria das competências das reservas de mão de obra. Tal permitirá aumentar as taxas de emprego e promover a inclusão social, apoiando assim também uma transição ecológica e digital justa. O reforço da educação e da formação e as políticas ativas do mercado de trabalho contribuirão para colmatar os défices de competências e a escassez de mão de obra, aumentando simultaneamente os níveis de produtividade face a uma mão de obra em rápido envelhecimento (anexo 15).

O novo e reforçado modelo de governação a vários níveis deve tornar-se um catalisador de uma abordagem intersetorial e estratégica ao desenvolvimento regional. No contexto do processo em curso de reforma do Estado rumo à descentralização, iniciado em 2008, Portugal decidiu, em dezembro de 2022, transferir alguns dos serviços da administração pública central para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), o que será executado através de uma alteração das suas estruturas organizacionais e da redefinição de missões e tarefas. As CCDR duplicarão, pelo menos, a sua dimensão, tanto em termos de número de funcionários como de unidades internas. O novo conjunto de competências inclui, nomeadamente, o reforço da função de planeamento e coordenação, que é alargada ao planeamento e execução de novos domínios de intervenção como a agricultura, a cultura da biodiversidade, a educação, a saúde, a educação e o ordenamento do território.

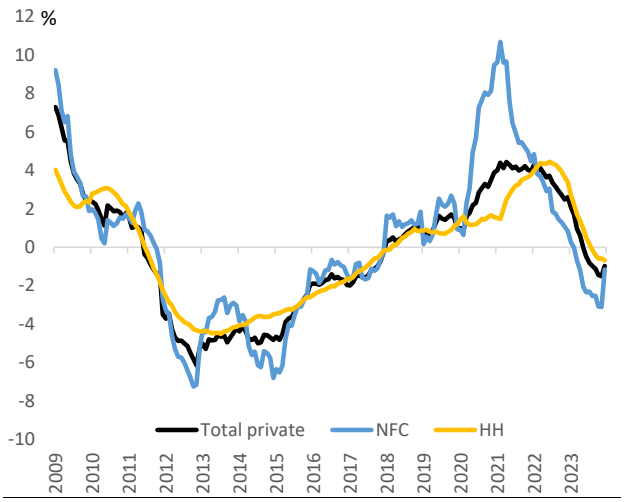
Os desafios a enfrentar estão relacionados com o reforço das capacidades das CCDR e dos seus órgãos, tendo em conta o novo quadro institucional, bem como as novas competências. Além disso, será da maior importância assegurar a coerência regulamentar numa perspetiva a vários níveis, abrangendo os quadros regulamentares dos organismos centrais, regionais e locais, a fim de superar os condicionalismos que comprometem o desenvolvimento das atividades económicas e a atração de investimento.

([143])Plano Nacional Energia e Clima de 2023.

Os bancos portugueses continuam a reforçar a sua resiliência. As preocupações geopolíticas continuam a aumentar a incerteza, enquanto a normalização da política monetária está a afetar gradualmente a economia, criando um conjunto de riscos para a estabilidade financeira e vulnerabilidades no setor financeiro. Apesar do contexto macrofinanceiro mais adverso, os bancos portugueses continuam a reforçar os seus níveis de capital (a adequação dos fundos próprios era de 19 % no terceiro trimestre de 2023) e a reduzir o risco dos seus balanços. A composição do setor bancário português não se alterou significativamente desde 2017, uma vez que não houve qualquer atividade importante a nível de fusões e aquisições. O mercado de crédito já está fortemente consolidado em termos globais, com os cinco maiores bancos a serem responsáveis por cerca de três quartos dos ativos do setor bancário. Os principais investidores estrangeiros incluem intervenientes importantes de Espanha, tendo os próprios mutuantes locais uma presença internacional significativa, principalmente em várias jurisdições africanas. O setor bancário português é menor do que a média da UE, com ativos equivalentes a cerca de 1,6 vezes a produção económica do país. O Estado tem uma presença substancial no setor bancário, uma vez que detém a maior instituição de crédito do país.

Taxas de juro mais elevadas continuam a aumentar a rendibilidade dos bancos. Os bancos locais regressaram a níveis sólidos de rendibilidade recorrente. Os grandes esforços empreendidos por todo o setor há uma década no sentido de começar a melhorar a eficiência operacional estão agora a dar frutos. Os bancos estão mais leves (em termos de sucursais e de efetivos) e são mais eficientes do que a maioria dos seus pares europeus. O rácio custo/rendimento mantém-se abaixo da margem de 50 % desde 2022, com uma queda significativa em 2023 (de 48,8 % em 2022 para 36,5 % em 2023). Tal como no resto do sistema bancário europeu, o aumento das taxas de juro de curto prazo, que teve início em 2022, impulsionou substancialmente as margens de juro líquidas e os resultados líquidos de juros dos bancos. Dada a prevalência dos empréstimos a taxas de juro variáveis em toda a economia (e, em particular, no segmento das hipotecas, com 85 % de todos os empréstimos à habitação contraídos a taxas variáveis), a restritividade da política monetária teve um impacto positivo e rápido nos resultados líquidos de juros. Tal deveu-se principalmente à transmissão mais rápida das taxas de juro do mercado para os mutuários do que para as taxas de juro dos depósitos, mas também à relevância limitada do financiamento do mercado para os mutuantes locais. Em 2023, os resultados líquidos de juros foram o principal impulsionador dos rendimentos de dois dígitos gerados pelo sistema bancário (o rendimento do capital próprio no terceiro trimestre de 2023 atingiu 13,3 %, contra uma média europeia de 10,2 %). Uma vez que a maioria dos empréstimos já foi reavaliada a taxas de juro mais elevadas, o processo de expansão das margens de lucro líquidas atingiu o seu ponto alto, mas manteve-se estável. No entanto, tendo em conta a conjuntura de taxas de juro mais elevadas e a abundância de depósitos de retalho que cobrem confortavelmente as necessidades de financiamento dos mutuantes, o desempenho operacional dos bancos locais deve permanecer relativamente forte no futuro. Este facto permitirá igualmente aos bancos continuar a reforçar os seus rácios de fundos próprios (que eram de 19 % em meados de 2023) e lidar rapidamente com crédito não produtivo.

Gráfico A18.1: **Crescimento do crédito**



Fonte: BCE

A emissão de novos créditos continuou a abrandar. O rácio empréstimos/depósitos situou-se em 72,3 % em meados de 2023, o que indica que os mutuantes procederam a uma nova desalavancagem dos seus balanços. O aumento das taxas de juro reduziu a procura de crédito, tanto no segmento das empresas como no das famílias. O fluxo de novos empréstimos ao setor

privado não financeiro tem sido negativo de ano para ano desde meados de 2023. As empresas locais referem as taxas de juro elevadas e a redução das necessidades de investimento como os principais fatores subjacentes à menor procura de empréstimos (de acordo com o inquérito do Banco de Portugal sobre o mercado de crédito). Num contexto caracterizado por uma maior incerteza e uma menor confiança dos consumidores, as famílias também se tornaram mais prudentes quanto à assunção de novos compromissos de contração de empréstimos. Em particular, a procura de novas hipotecas diminuiu significativamente (mais de 20 %) nos três primeiros trimestres de 2023.

Persistem preocupações relativamente ao aumento acentuado dos preços do imobiliário. A forte procura por parte de investidores estrangeiros, a constante escassez de habitação e uma década de taxas de juro baixas conduziram os preços do imobiliário local a níveis sem precedentes. O imobiliário residencial português nunca foi tão dispendioso como hoje, em especial em algumas das maiores cidades. Paralelamente, os empréstimos para aquisição de habitação garantidos por imóveis constituem uma parte significativa das carteiras de empréstimos dos bancos – 75 % da carteira de empréstimos a particulares e 26 % do total dos ativos dos bancos (em dezembro de 2023)([144]). Os riscos potenciais das correções dos preços da habitação([145]) são, por conseguinte, um ponto importante a ter em consideração para os mutuantes locais. Do mesmo modo, um eventual maior número de incumprimentos no pagamento de hipotecas devido ao aumento do desemprego poderia expor os bancos a perdas substanciais. Estes riscos relacionados com o imobiliário foram reconhecidos pelo Banco de Portugal numa decisão recente de ativar uma nova reserva para risco sistémico setorial de 4 %, para os bancos que utilizam o método das notações internas. Esta medida visa os empréstimos de retalho garantidos por imóveis residenciais em Portugal e aumentar a resiliência dos bancos contra potenciais recessões económicas ou descidas inesperadas dos preços do imobiliário residencial. A medida complementa as já existentes baseadas no mutuário([146]), introduzidas em 2018. Essas medidas baseadas no mutuário incluem limites ao rácio empréstimo/valor, ao rácio serviço da dívida/rendimento e aos prazos de vencimento dos empréstimos. Além disso, o crédito hipotecário registou uma diminuição homóloga de 1,2 % em novembro de 2023, sendo provável que esta tendência descendente se mantenha nos próximos meses, exercendo alguma pressão descendente sobre os preços da habitação.

Apesar de ventos adversos, a erosão da qualidade dos ativos tem sido, até à data, controlável. O aumento rápido das taxas de juro não conduziu a problemas de qualidade dos ativos nos balanços dos bancos. De modo geral, tanto as famílias como as empresas geriram bem o aumento dos seus reembolsos de empréstimos. O rácio de crédito não produtivo subiu para 3,1 % em meados de 2023, apenas 10 pontos de base acima do nível registado no final de 2022, e os empréstimos da fase 2 (ou seja, empréstimos que registaram um aumento significativo do risco de crédito) mantiveram-se bastante estáveis ao longo do último ano, com um ligeiro aumento no segmento das famílias. Os principais fatores subjacentes à qualidade constante do balanço são: i) a atividade económica relativamente dinâmica e ii) a robustez do mercado de trabalho. Além disso, as medidas governamentais e as soluções bancárias que alinham os reembolsos/prestações dos empréstimos com a capacidade de pagamento dos mutuários também ajudaram a manter o risco de crédito sob controlo. No entanto, as tendências em matéria de qualidade do crédito devem ser acompanhadas de perto, em especial no que respeita: i) aos mutuários mais vulneráveis com taxas de juro variáveis e ii) às sociedades não financeiras em setores que foram mais estruturalmente afetados pela pandemia de COVID-19.

Os bancos prosseguem o seu percurso rumo à transição climática e a uma maior digitalização. É da maior importância compreender os desafios e as oportunidades decorrentes da crescente digitalização das atividades financeiras e da transição climática em curso. Tal como salientado pelo Banco de Portugal, os bancos portugueses têm de enfrentar as implicações da dependência crescente de plataformas digitais e de ferramentas de inteligência artificial e, por conseguinte, têm de reforçar a sua resiliência operacional e a sua gestão de incidentes informáticos. Além disso, o

([144])Banco de Portugal.

([145])Medidas macroprudenciais do Banco de Portugal.

([146])Recomendação do Banco de Portugal relativa à supervisão comportamental.

Quadro A18.1: **Indicadores de solidez financeira**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	EU	Median
Total assets of the banking sector (% of GDP)	200.8	190.8	181.2	206.3	203.0	178.0	161.0	257.0	184.6
Share (total assets) of the five largest banks (%)	73.1	73.0	73.3	73.6	73.9	72.2	-	-	69.6
Share (total assets) of domestic credit institutions (%)[1]	69.7	68.3	68.4	68.5	69.3	68.5	68.6	-	62.9
NFC credit growth (year-on-year % change)	-0.3	1.8	0.9	9.5	4.5	0.8	-1.2	-	2.4
HH credit growth (year-on-year % change)	-0.2	0.9	1.2	1.6	3.8	3.4	-0.7	-	1.4
Financial soundness indicators:[1]									
- non-performing loans (% of total loans)	13.3	9.4	6.1	4.9	3.6	3.0	2.9	1.8	1.8
- capital adequacy ratio (%)	15.2	15.2	16.7	18.1	18.0	18.1	18.9	19.6	20.1
- return on equity (%)[2]	-0.8	2.7	4.3	0.0	4.9	8.7	14.1	9.9	13.2
Cost-to-income ratio (%)[1]	52.9	60.2	59.2	56.0	51.6	48.8	36.5	52.8	44.9
Loan-to-deposit ratio (%)[1]	78.9	76.2	76.4	72.1	68.9	71.8	73.2	93.3	80.2
Central bank liquidity as % of liabilities	6.9	5.8	5.3	9.2	11.0	4.3	0.9	-	0.7
Private sector debt (% of GDP)	163.0	155.1	149.5	163.7	156.6	141.1	-	133.0	118.4
Long-term interest rate spread versus Bund (basis points)	273.5	144.2	100.9	92.5	66.9	102.8	80.4	107.7	104.2
Market funding ratio (%)	42.8	43.7	45.2	45.8	45.9	46.4	-	50.8	39.8
Green bonds outstanding to all bonds (%)[3]	-	-	-	1.1	1.9	2.2	2.5	4.0	2.7

1-3 **4-10** **11-17** **18-24** **24-27** Colours indicate performance ranking among 27 EU Member States.

1) Últimos dados: terceiro trimestre de 2023.
2) Os dados foram anualizados.
3) Dados disponíveis apenas para os países da área do euro, pelo que a média da UE se refere à área do euro.
Fonte: BCE, Eurostat

primeiro relatório anual do Banco de Portugal sobre a exposição do setor bancário ao risco climático([147]) analisou o impacto dos riscos relacionados com o clima no sistema bancário português. O relatório salienta que os bancos estão especialmente expostos a zonas de risco médio e grave para secas, calor extremo e incêndios, com mais de 90 % do total do crédito bancário direcionado para essas regiões. Além disso, as empresas em zonas propensas a inundações representam 38 % do crédito total, enquanto a exposição a riscos relacionados com a subida do nível da água do mar ou com furacões é baixa.

Apesar de enfrentarem desafios a nível de rendibilidade em 2023, as companhias de seguros mantêm níveis de solvência robustos. O mercado local de seguros está menos desenvolvido em termos de densidade e penetração dos seguros do que alguns mercados europeus maiores e mais maduros. No entanto, a oferta de produtos é bastante abrangente. No setor dos seguros de vida, registou-se uma descida significativa dos prémios brutos emitidos entre o segundo trimestre de 2022 e o segundo trimestre de 2023, provavelmente influenciada por uma redução do poder de compra real dos consumidores devido à inflação. Em contrapartida, as indemnizações decorrentes de produtos de seguros de vida também aumentaram significativamente devido à persistência da inflação em Portugal. De modo geral, as companhias de seguros em Portugal continuam a apresentar um perfil de solvência sólido, apresentando uma ligeira melhoria nos últimos trimestres, embora permaneça abaixo dos níveis de solvência atingidos há dois anos. Além disso, importa salientar que, tal como indicado pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), Portugal apresenta um défice considerável na cobertura de seguros contra catástrofes naturais, com base nos padrões da UE([148]). Esse facto pode ser atribuído a níveis de risco elevados, em especial no caso dos incêndios florestais, e a um setor dos seguros consideravelmente subdesenvolvido.

([147])Banco de Portugal, *Relatório anual sobre a exposição do setor bancário ao risco climático*, 2023 (bportugal.pt).

([148])EIOPA, *Dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes*.

O presente anexo apresenta uma panorâmica do sistema fiscal português com base em indicadores. Inclui informações sobre a estrutura fiscal (os tipos de impostos que geram mais receitas em Portugal), a carga fiscal sobre os trabalhadores e a progressividade e o efeito redistributivo do sistema fiscal. Fornece igualmente informações sobre a cobrança de impostos e o cumprimento das obrigações fiscais.

A carga fiscal em Portugal continua a ser inferior à média da UE, apesar dos aumentos recentes. Em 2022, as receitas fiscais em Portugal aumentaram 0,8 pontos percentuais e atingiram 36,0 % do PIB, seguindo uma tendência ascendente desde 2019, que poderá ter sido interrompida em 2023 (35,8 % do PIB, quadro A19.1). A diferença em relação ao agregado da UE atingiu 4,2 pontos percentuais em 2022. O aumento das receitas fiscais em 2022 deveu-se, em grande medida, a maiores receitas provenientes dos impostos sobre o capital (passaram de 6,5 % para 7,4 % do PIB) e, dentro destes, dos impostos sobre o rendimento das pessoas coletivas (passaram de 2,4 % para 3,3 % do PIB), graças ao aumento dos lucros das empresas devido à recuperação económica e à inflação elevada. A taxa média efetiva do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas em Portugal manteve-se comparativamente elevada em 2022 (28,4 %, 9,4 pontos percentuais acima da média da UE). Em termos de combinação de impostos (gráfico A19.1), a percentagem das receitas provenientes dos impostos sobre o trabalho é relativamente reduzida em Portugal (44,2 % do total, contra 50,6 % na UE) devido a um nível comparativamente baixo dos salários. Em contrapartida, com 35,2 %, a parte das receitas provenientes dos impostos sobre o consumo é bastante superior ao agregado da UE (27,3 %).

As medidas extraordinárias adotadas para conter a inflação reduziram as receitas dos impostos ambientais em 2022. A diminuição de 2,3 % para 1,9 % do PIB foi sensivelmente consentânea com o agregado da UE. Em especial, as reduções do imposto sobre os combustíveis e da taxa de carbono ao abrigo do imposto sobre os combustíveis introduzidas em 2021 continuam em vigor. A dimensão limitada dos impostos sobre a poluição e os recursos (menos de 2 % das receitas provenientes dos impostos ambientais) sugere um potencial para reforçar a aplicação do «princípio do poluidor-pagador» e o âmbito de aplicação de alguns tipos de impostos, como sobre as emissões de NOx, as cargas de resíduos na água, os fertilizantes e os pesticidas.

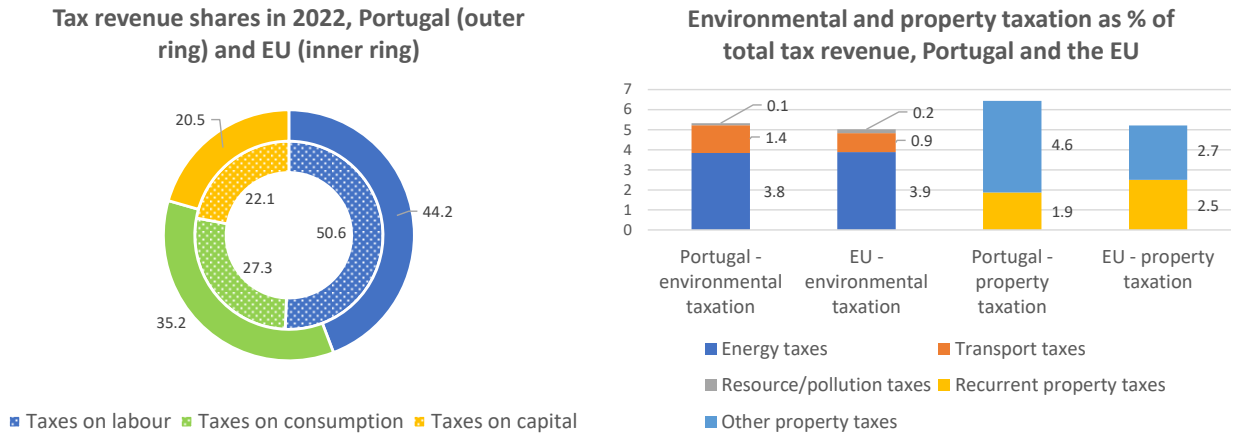
A reforma prevista para reduzir o número de benefícios fiscais poderia ajudar a aproximar a carga fiscal em Portugal da média da UE. No âmbito da adenda ao PRR, Portugal deverá rever o quadro jurídico de um conjunto substancial de benefícios fiscais até 2026. A simplificação do

Quadro A19.1: **Indicadores da fiscalidade**

		Portugal					EU-27				
		2010	2020	2021	2022	2023	2010	2020	2021	2022	2023
Tax structure	Total taxes (including compulsory actual social contributions) (% of GDP)	30.4	35.2	35.2	36.0	35.8	37.9	40.0	40.4	40.2	
	Labour taxes (as % of GDP)	12.6	16.3	16.1	15.9		20.0	21.3	20.7	20.3	
	Consumption taxes (as % of GDP)	11.4	12.1	12.6	12.7		10.8	10.7	11.2	11.0	
	Capital taxes (as % of GDP)	6.4	6.7	6.5	7.4		7.1	8.0	8.6	8.9	
	Of which, on income of corporations (as % of GDP)	2.7	2.8	2.4	3.3		2.4	2.5	3.0	3.4	
	Total property taxes (as % of GDP)	1.7	2.3	2.4	2.3		1.9	2.3	2.2	2.1	
	Recurrent taxes on immovable property (as % of GDP)	0.6	0.8	0.7	0.7		1.1	1.2	1.1	1.0	
	Environmental taxes as % of GDP	2.4	2.4	2.3	1.9		2.4	2.2	2.3	2.0	
Progressivity & fairness	Tax wedge at 50% of average wage (Single person) (*)	28.1	28.1	35.2	35.4	35.9	33.9	31.7	32.1	31.8	31.7
	Tax wedge at 100% of average wage (Single person) (*)	37.1	41.5	42.0	42.1	42.3	41.0	40.1	39.9	40.0	40.2
	Corporate income tax - effective average tax rates (1) (*)		28.4	28.4	28.4			19.5	19.0	19.0	
	Difference in Gini coefficient before and after taxes and cash social transfers (pensions excluded from social transfers) (2) (*)	8.4	8.5	8.4	8.3		8.6	8.1	8.2	7.9	
Tax administration & compliance	Outstanding tax arrears: total year-end tax debt (including debt considered not collectable) / total revenue (in %) (*)		45.9	45.6				40.9	35.5		
	VAT Gap (% of VAT total tax liability, VTTL)(**)	12.9	7.0	3.6				9.7	5.4		

1) Taxa de imposto efetiva prospetiva (OCDE).
2) Um valor mais elevado indica um maior impacto redistributivo da tributação.
(*) Média simples da UE27.
(**) Valor projetado para 2022. Para mais informações sobre o desvio do IVA, ver Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, *VAT gap in the EU*, 2023, https://data.europa.eu/doi/10.2778/911698.
Para mais dados sobre as receitas fiscais, bem como sobre a metodologia aplicada, ver a página Web sobre dados em matéria de fiscalidade, https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation_en.
Fonte: Comissão Europeia e OCDE

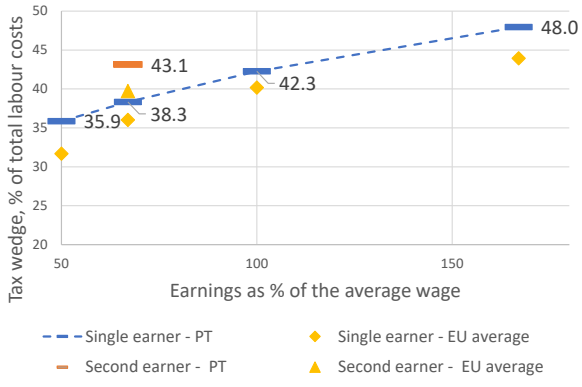
Gráfico A19.1: **Receitas fiscais de diferentes tipos de impostos, em % da tributação total**



Os valores da UE são médias ponderadas pelo PIB (agregados da UE).
Fonte: Comissão Europeia

sistema e a redução do número de benefícios fiscais serão efetuadas com base numa avaliação técnica realizada pela Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras (U-TAX) recentemente criada. Espera-se que esta reforma reduza a perda de receitas associada e reforce a relação custo-eficácia dos restantes benefícios fiscais. Em 2021, o desvio do IVA decorrente de opções fiscais em Portugal continuou a situar-se muito acima da média da UE (52,2 % das receitas ideais virtuais), o que reflete os muitos benefícios fiscais existentes a nível de IVA (ou seja, taxas reduzidas e isenções).

Gráfico A19.2: **Carga fiscal sobre os contribuintes solteiros e as segundas fontes de rendimento em % dos custos totais do trabalho, 2023**



A carga fiscal sobre o segundo rendimento pressupõe uma primeira fonte de rendimento que se eleva a 100 % do salário médio e a não existência de filhos. Para a metodologia da carga fiscal sobre as segundas fontes de rendimento, ver OCDE, *Taxing Wages 2014-2015*, 2016.
Fonte: Comissão Europeia

A carga fiscal sobre o trabalho em Portugal reflete uma progressividade que está em consonância com a média da UE. O gráfico A19.2 mostra que, em 2023, a carga fiscal sobre o trabalho em Portugal foi consideravelmente superior à média da UE, não só para as pessoas solteiras que auferem o salário médio, mas também para os trabalhadores com baixos rendimentos que auferem 50 % e 67 % do salário médio e para os trabalhadores que auferem rendimentos elevados, ao nível de 167 % do salário médio. Os trabalhadores que são segundas fontes de rendimento com um nível salarial de 67 % do salário médio, cujo cônjuge aufere o salário médio, enfrentaram uma carga fiscal significativamente superior à média da UE. Além disso, a carga fiscal para as pessoas que são segundas fontes de rendimento em Portugal foi claramente mais elevada do que para as pessoas solteiras com o mesmo nível salarial. Em 2022, o sistema português de benefícios fiscais no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ajudou a uma redução da desigualdade (medida pela diferença do coeficiente de GINI antes e depois de impostos e transferências, ver o quadro A19.1) superior à média da UE.

A eficácia da cobrança de impostos revelou resultados díspares em 2021. As dívidas fiscais em mora mantiveram-se muito elevadas no final de 2021 (45,6 % do total das receitas), pelo que não refletiram o regresso gradual aos valores anteriores à pandemia de COVID-19 observado em muitos outros Estados-Membros. Em termos de fuga ao cumprimento das obrigações em matéria de IVA, continuaram a registar-se melhorias em 2021 (quadro A19.1), em consonância com a maioria dos países da UE que também registou uma redução da fuga ao cumprimento, o que se

deveu, pelo menos em parte, à crise económica induzida pela pandemia de COVID-19. No que respeita ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, a sua estrutura complexa, com sobretaxas estatais e municipais, limita a eficácia da cobrança fiscal.

A idade relativamente avançada dos trabalhadores da administração fiscal continua a ser um desafio. A administração fiscal portuguesa apresenta um dos perfis mais velhos do mundo (53,2 % do seu pessoal tem mais de 54 anos e apenas 0,8 % tem menos de cinco anos de serviço). A falta de substituição dos trabalhadores e a reforma de metade deles ao longo da próxima década são problemáticas para a eficácia da administração fiscal. A fim de dar parcialmente resposta a este desafio, Portugal criou a Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública, mas aguardam-se novas medidas para adaptar as estruturas de governação, a gestão de competências e a cultura digital dos trabalhadores aos desafios da digitalização da administração fiscal. Espera-se que a aplicação em curso de diferentes medidas no contexto do PRR (como a digitalização de todos os processos relacionados com a tributação da propriedade rural, a digitalização dos serviços de segurança social e a criação de secções especializadas nos tribunais fiscais superiores) melhore o desempenho da administração fiscal portuguesa.

ANEXO 20: QUADRO COM INDICADORES ECONÓMICOS E FINANCEIROS

Quadro A20.1: **Principais indicadores económicos e financeiros**

							forecast	
	2004-07	2008-12	2013-20	2021	2022	2023	2024	2025
Real GDP (y-o-y)	1.7	-1.4	0.7	5.7	6.8	2.3	1.7	1.9
Potential growth (y-o-y)	.	-0.4	1.1	2.1	1.9	2.1	2.2	2.2
Private consumption (y-o-y)	2.0	-1.6	1.1	4.7	5.6	1.7	1.8	1.9
Public consumption (y-o-y)	1.4	-1.1	0.6	4.5	1.4	1.0	2.1	1.2
Gross fixed capital formation (y-o-y)	0.6	-7.7	4.4	8.1	3.0	2.5	3.9	3.7
Exports of goods and services (y-o-y)	5.6	1.5	1.5	12.3	17.4	4.1	2.8	2.5
Imports of goods and services (y-o-y)	5.7	-2.6	3.7	12.2	11.1	2.2	4.1	3.2
Contribution to GDP growth:								
Domestic demand (y-o-y)	1.8	-2.8	1.5	5.4	4.4	1.8	2.2	2.1
Inventories (y-o-y)	0.3	-0.1	0.0	0.6	0.1	-0.3	0.0	0.0
Net exports (y-o-y)	-0.4	1.5	-0.8	-0.2	2.3	0.9	-0.6	-0.3
Contribution to potential GDP growth:								
Total Labour (hours) (y-o-y)	.	-1.1	0.4	0.5	0.3	0.7	0.8	0.7
Capital accumulation (y-o-y)	.	0.3	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Total factor productivity (y-o-y)	.	0.4	0.7	1.5	1.6	1.4	1.3	1.2
Output gap	-0.9	-1.6	-1.0	-3.4	1.3	1.4	0.9	0.6
Unemployment rate	8.9	12.6	9.9	6.7	6.2	6.5	6.5	6.4
GDP deflator (y-o-y)	3.0	0.6	1.6	1.9	5.0	7.1	2.6	2.1
Harmonised index of consumer prices (HICP, y-o-y)	2.5	1.9	0.6	0.9	8.1	5.3	2.3	1.9
HICP excluding energy and unprocessed food (y-o-y)	2.2	1.4	0.6	0.3	6.2	6.3	2.5	2.1
Nominal compensation per employee (y-o-y)	3.3	0.4	1.7	5.1	5.7	8.1	3.3	2.8
Labour productivity (real, hours worked, y-o-y)	1.7	1.1	0.2	3.0	3.1	1.1	0.2	0.1
Unit labour costs (ULC, whole economy, y-o-y)	1.4	-0.2	2.3	1.3	0.5	6.6	2.6	1.8
Real unit labour costs (y-o-y)	-1.5	-0.8	0.7	-0.6	-4.3	-0.5	0.0	-0.3
Real effective exchange rate (ULC, y-o-y)	-0.2	-1.9	0.7	1.0	-2.7	0.1	-1.6	-0.5
Real effective exchange rate (HICP, y-o-y)	0.6	-0.5	-0.2	-1.6	-1.4	0.9	.	.
Net savings rate of households (net saving as percentage of net disposable income)	1.8	1.5	-1.2	0.4	-4.9	-5.0	.	.
Private credit flow, consolidated (% of GDP)	13.8	4.4	0.1	4.5	3.5	0.9	.	.
Private sector debt, consolidated (% of GDP)	173.6	203.4	167.1	156.6	141.8	130.3	.	.
of which household debt, consolidated (% of GDP)	81.5	90.6	71.3	66.3	60.9	55.2	.	.
of which non-financial corporate debt, consolidated (% of GDP)	92.1	112.8	95.8	90.3	80.9	75.1	.	.
Gross non-performing debt (% of total debt instruments and total loans and advances) (1)	1.2	4.1	10.0	3.0	2.5	.	.	.
Corporations, net lending (+) or net borrowing (-) (% of GDP)	-4.5	-1.7	1.8	-0.4	-0.7	0.5	0.5	0.4
Corporations, gross operating surplus (% of GDP)	19.8	20.9	21.6	19.4	20.9	21.9	22.3	22.4
Households, net lending (+) or net borrowing (-) (% of GDP)	1.3	3.0	2.5	3.9	0.6	1.0	1.2	0.9
Deflated house price index (y-o-y)	-1.6	-2.9	6.5	7.3	4.8	3.0	.	.
Residential investment (% of GDP)	5.7	3.7	2.9	3.9	3.9	3.7	.	.
Current account balance (% of GDP), balance of payments	-9.4	-8.0	0.4	-0.8	-1.1	1.4	1.0	0.8
Trade balance (% of GDP), balance of payments	-7.8	-5.4	0.7	-2.6	-1.9	1.2	.	.
Terms of trade of goods and services (y-o-y)	-0.1	0.0	0.9	-1.0	-3.6	4.8	0.3	0.3
Capital account balance (% of GDP)	1.4	1.5	1.0	1.7	0.9	1.4	.	.
Net international investment position (% of GDP)	-77.1	-107.8	-110.6	-94.4	-83.6	-72.5	.	.
NENDI - NIIP excluding non-defaultable instruments (% of GDP) (2)	-44.3	-71.3	-60.2	-36.3	-29.6	-20.2	.	.
IIP liabilities excluding non-defaultable instruments (% of GDP) (2)	175.7	213.4	186.3	169.4	147.8	133.6	.	.
Export performance vs. advanced countries (% change over 5 years)	.	.	3.8	-2.1	1.4	5.7	.	.
Export market share, goods and services (y-o-y)	-2.4	-3.7	-0.2	-0.4	7.3	3.0	-0.6	-1.1
Net FDI flows (% of GDP)	0.6	-2.4	-2.8	-3.4	-2.3	-1.3	.	.
General government balance (% of GDP)	-4.8	-7.8	-3.2	-2.9	-0.3	1.2	0.4	0.5
Structural budget balance (% of GDP)	.	.	-1.5	-1.4	-0.9	0.9	0.0	0.2
General government gross debt (% of GDP)	71.4	101.4	127.8	124.5	112.4	99.1	95.6	91.5

1) Grupos bancários e bancos nacionais, filiais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros e sucursais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros.
2) Posição líquida de investimento internacional, excluindo o investimento direto e carteiras de ações.
Fonte: Dados do Eurostat e do BCE de 17.5.2024, se disponíveis; previsões da Comissão Europeia (previsões da primavera de 2024)

O presente anexo avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental de Portugal a curto, médio e longo prazo. Segue a abordagem multidimensional do Debt Sustainability Monitor de 2023 da Comissão Europeia, atualizada com base nas previsões da primavera de 2024 da Comissão.

1 – Em termos gerais, os riscos a curto prazo para a sustentabilidade orçamental são baixos. O indicador de deteção precoce da Comissão (S0) não aponta para grandes riscos orçamentais a curto prazo (quadro A21.2)([149]). As necessidades brutas de financiamento das administrações públicas deverão diminuir e estabilizar em cerca de 5 % do PIB, em média, no período de 2024-2025 (quadro A21.1, quadro 1). As perceções dos mercados financeiros quanto ao risco soberano correspondem ao grau de investimento, tal como confirmado pelas principais agências de notação.

2 – Os riscos a médio prazo para a sustentabilidade orçamental afiguram-se elevados.

O cenário de referência da ASD mostra que o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir, mas manter-se a um nível elevado a médio prazo (77 % do PIB em 2034) (gráfico 1, quadro 1)([150]). A redução da dívida é apoiada pelo excedente estrutural primário assumido (excluindo variações dos custos relacionados com o envelhecimento demográfico) de 2,2 % do PIB a partir de 2024. Este valor parece bastante ambicioso em comparação com o desempenho orçamental anterior (quadro A21.2)([151]). A diminuição da dívida beneficia igualmente de um efeito de bola de neve ainda favorável, mas em declínio, nomeadamente graças ao impacto do instrumento Next Generation EU. Por último, as necessidades brutas de financiamento das administrações públicas deverão aumentar ligeiramente até ao final do período de projeção, em 2034, em cerca de 7 % do PIB, acima da média do período de 2024-2025.

As projeções de referência são sujeitas a testes de esforço em quatro cenários determinísticos alternativos para avaliar o impacto das alterações nos principais pressupostos em relação ao cenário de referência (gráfico 1). No que respeita a Portugal, todos os cenários testados conduzem a rácios da dívida mais elevados em 2034 em comparação com o cenário de referência, com uma evolução particularmente adversa no *cenário de saldo primário estrutural histórico* (ou seja, o saldo primário estrutural regressa à sua média histórica de 15 anos de 0,5 % do PIB). Neste cenário de esforço, em 2034, o rácio da dívida seria mais elevado do que no cenário de referência em cerca de 13 pontos percentuais do PIB. No *cenário de diferencial entre crescimento e taxa de juro adverso* (ou seja, a *taxa de crescimento de juros* regista uma deterioração de 1 ponto percentual em comparação com o cenário de referência), em 2034, o rácio da dívida seria mais elevado do que no cenário de referência em cerca de 7 pontos percentuais do PIB. Prevê-se um impacto negativo semelhante no rácio da dívida (cerca de 5 pontos percentuais) para 2034, no *cenário de saldo primário estrutural inferior* (ou seja, a melhoria cumulativa prevista do saldo primário estrutural no período 2023-2024 é reduzida para metade). De acordo com as previsões, o *cenário de esforço financeiro* (ou seja, em que as taxas de juro

([149])O S0 é um indicador compósito de risco de tensão orçamental a curto prazo. Baseia-se numa vasta gama de indicadores orçamentais e de competitividade financeira que no passado mostraram ser bons preditores de situações de tensão orçamental iminente.

([150])Os pressupostos subjacentes ao cenário de «políticas orçamentais inalteradas» da Comissão incluem, nomeadamente: i) um excedente estrutural primário, antes das variações dos custos relacionados com o envelhecimento demográfico, de 2,2 % do PIB a partir de 2024; ii) convergência linear da inflação para a taxa de *swap* indexada à inflação a prazo a 10 anos com uma antecedência de 10 anos (que se refere às expectativas de inflação a 10 anos); iii) a convergência linear das taxas de juro nominais de curto e de longo prazo, para a nova dívida e para a dívida renegociada, dos valores atuais para as taxas nominais de mercado a prazo até T+10; iv) as taxas de crescimento real do PIB das previsões da primavera de 2024 da Comissão, seguidas das projeções da metodologia CPE/OGWG T+10 entre T+3 e T+10 (em média, 0,9 %); v) custos relacionados com o envelhecimento em linha com o Relatório de 2024 sobre o Envelhecimento Demográfico (Comissão Europeia, Documento Institucional 279, abril de 2024). Para mais informações sobre a metodologia, ver o Debt Sustainability Monitor de 2023 (Comissão Europeia, Documento Institucional 271, março de 2024).

([151])Esta avaliação baseia-se no indicador de margem de consolidação orçamental, que mede a frequência com que foi observada no passado uma situação orçamental mais restritiva do que o previsto num determinado cenário. Tecnicamente, trata-se de analisar a classificação do percentil do saldo primário estrutural projetado na distribuição desse saldo observada no passado no país, tendo em conta todos os dados disponíveis de 1980 a 2022.

aumentam temporariamente 1,1 pontos percentuais em comparação com o cenário de referência) será aquele que apresenta menor impacto adverso, com o rácio da dívida a aumentar apenas cerca de 1 ponto percentual em 2034.

As projeções estocásticas indicam um risco médio, apontando para a sensibilidade moderada destas projeções a acontecimentos imprevistos plausíveis([152]). Estas simulações estocásticas indicam que existe uma probabilidade de 20 % de o rácio da dívida ser mais elevado em 2028 do que em 2023, o que implica riscos médios dado o nível da dívida atualmente elevado. Além disso, a incerteza das projeções de referência da dívida, medida pela diferença entre os percentis 10 e 90 de distribuição da dívida, é elevada (cerca de 46 pontos percentuais do PIB em cinco anos) (gráfico 2).

3 – Os riscos a longo prazo para a sustentabilidade orçamental afiguram-se, de modo geral, baixos. Esta avaliação baseia-se na combinação de dois indicadores de desvio orçamental, que reflete o esforço orçamental necessário para estabilizar a dívida (indicador S2) e reduzi-la a 60 % do PIB (indicador S1) a longo prazo([153]). Esta avaliação é principalmente motivada pela situação orçamental inicial favorável, que compensa parcialmente o aumento previsto dos custos relacionados com o envelhecimento demográfico. Por conseguinte, os resultados dependem da manutenção, por parte do país, de um saldo primário estrutural considerável a longo prazo e da devida execução das reformas do sistema de pensões adotadas.

O indicador S2 aponta para riscos baixos para a sustentabilidade orçamental. O indicador mostra que, em relação ao cenário de referência, a situação orçamental do saldo primário estrutural poderá ser flexibilizada em 1,5 pontos percentuais do PIB e continuar a assegurar a estabilização da dívida a longo prazo. Este resultado é sustentado pela situação orçamental inicial favorável (contribuição de 1,7 pontos percentuais do PIB), que compensa parcialmente o aumento previsto da despesa pública relacionada com o envelhecimento demográfico (0,2 pontos percentuais). A evolução dos custos decorrentes do envelhecimento deve-se principalmente ao aumento previsto das despesas com a saúde e os cuidados continuados (+1,6 pontos percentuais do PIB), sendo parcialmente compensada pela diminuição prevista das despesas públicas com pensões (1,5 pontos percentuais) (quadro A21.1, quadro 2).

O indicador S1 aponta para riscos baixos para a sustentabilidade orçamental. O indicador mostra que o país só precisa de melhorar a sua situação orçamental em 0,4 pontos percentuais do PIB em 2025 e continuar a assegurar que o rácio da dívida não excederá 60 % do PIB em 2070. Este resultado é principalmente impulsionado pela situação orçamental inicial favorável (contribuição de –2,2 pontos percentuais), que compensa parcialmente o aumento previsto da despesa pública relacionada com o envelhecimento demográfico (1,9 pontos percentuais) e o requisito de dívida (0,7 pontos percentuais) (quadro A21.1, quadro 2).

4 – Por último, há que ter em conta vários fatores de risco adicionais na avaliação. Por um lado, os fatores de aumento do risco estão relacionados com fatores específicos de Portugal, como os pedidos em curso de reequilíbrio financeiro das PPP e as vulnerabilidades em algumas empresas públicas, bem como com a posição líquida de investimento internacional negativa do país. Por outro lado, entre os fatores atenuantes do risco contam-se a reserva de tesouraria confortável de Portugal, a estrutura de prazos de vencimento da sua dívida, na sua maioria com taxas fixas, fontes de financiamento relativamente estáveis (com uma base de investidores diversificada e de grande dimensão) e

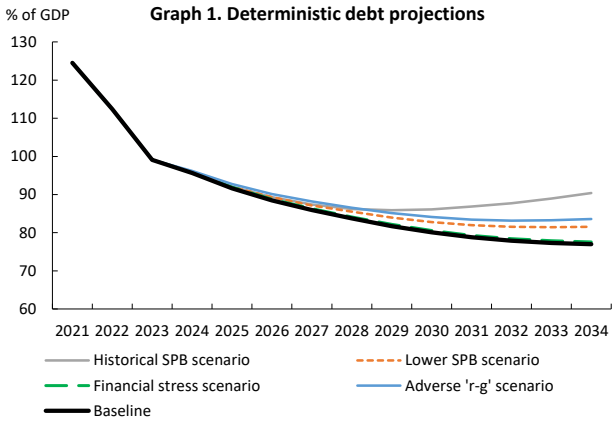
([152]) As projeções estocásticas mostram o impacto conjunto na dívida de 10 000 choques diferentes que afetam a situação orçamental, o crescimento económico, as taxas de juro e as taxas de câmbio. Tal abrange 80 % de todas as possíveis trajetórias da dívida, excluindo, por conseguinte, acontecimentos extremos.

([153]) O indicador de sustentabilidade orçamental S2 mede o ajustamento permanente do saldo primário estrutural em 2025 que seria necessário para estabilizar a dívida pública a longo prazo. É complementado pelo indicador S1, que mede o ajustamento permanente do saldo primário estrutural necessário em 2025 para reduzir o rácio da dívida para 60 % até 2070. Para os indicadores S1 e S2, a avaliação dos riscos depende do montante de consolidação orçamental necessário: «risco elevado» se o esforço exigido exceder 6 % do PIB, «risco médio» se se situar entre 2 % e 6 % do PIB e «risco baixo» se o esforço for negativo ou inferior a 2 % do PIB. A classificação global do risco a longo prazo combina as categorias de risco derivadas de S1 e S2. S1 pode aumentar a categoria de risco derivada de S2 se assinalar um risco mais elevado do que S2. Para mais informações, ver o Debt Sustainability Monitor de 2023.

a elevada percentagem da dívida denominada em euros. A estratégia de gestão da dívida de Portugal, que visa a suavização do perfil de amortização da dívida, também contribui para atenuar os riscos.

Quadro A21.1: **Análise da sustentabilidade da dívida – Portugal**

Table 1. Baseline debt projections	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Gross debt ratio (% of GDP)	**124.5**	**112.4**	**99.1**	**95.6**	**91.6**	**88.5**	**86.0**	**83.7**	**81.7**	**80.1**	**78.8**	**77.9**	**77.3**	**77.0**
Changes in the ratio	-10.3	-12.1	-13.3	-3.5	-4.0	-3.2	-2.5	-2.2	-2.0	-1.6	-1.3	-0.9	-0.6	-0.3
of which														
Primary deficit	0.5	-1.6	-3.4	-2.6	-2.4	-2.2	-1.9	-1.6	-1.4	-1.2	-0.9	-0.6	-0.4	-0.2
Snowball effect	-7.3	-11.6	-7.6	-2.0	-1.7	-1.0	-0.7	-0.6	-0.6	-0.5	-0.4	-0.3	-0.2	-0.1
Stock-flow adjustments	-3.5	1.1	-2.3	1.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gross financing needs (% of GDP)	12.1	10.7	4.0	5.4	5.1	5.5	5.7	5.7	5.6	5.2	7.5	7.5	7.3	6.6



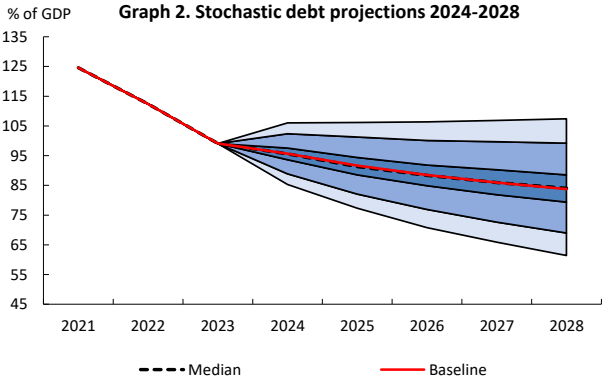


Table 2. Breakdown of the S1 and S2 sustainability gap indicators

		S1	S2
Overall index (pps. of GDP)		**0.4**	**-1.5**
of which			
Initial budgetary position		-2.2	-1.7
Debt requirement		0.7	
Ageing costs		1.9	0.2
of which	*Pensions*	0.6	-1.5
	Health care	1.0	1.2
	Long-term care	0.3	0.4
	Education	0.0	0.1

Fonte: serviços da Comissão Europeia

Quadro A21.2: **Mapa de cores da sustentabilidade orçamental – Portugal**

Short term	Medium term - Debt sustainability analysis (DSA)								Long term		
			Deterministic scenarios								
Overall (S0)	Overall		Baseline	Historical SPB	Lower SPB	Adverse 'r-g'	Financial stress	Stochastic projections	S2	S1	Overall (S1 + S2)
LOW	HIGH	Overall	MEDIUM	HIGH	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	LOW	LOW	LOW
		Debt level (2034), % GDP	77.0	90.4	81.6	83.6	77.6				
		Debt peak year	2024	2024	2024	2024	2024				
		Fiscal consolidation space	19%	45%	27%	19%	19%				
		Probability of debt ratio exceeding in 2028 its 2023 level						20%			
		Difference between 90th and 10th percentiles (pps. GDP)						46.0			

1) Nível da dívida em 2034. Verde: inferior a 60 % do PIB. Amarelo: entre 60 % e 90 %. Vermelho: superior a 90 %. 2) O ano de pico da dívida indica se se prevê um aumento global da dívida ao longo da próxima década. Verde: o pico da dívida ocorre numa fase precoce. Amarelo: o pico ocorre a meio do período de projeção. Vermelho: pico tardio. 3) A margem de manobra de consolidação orçamental mede a percentagem de situações orçamentais passadas no país que eram mais rigorosas do que a assumida no cenário de referência. Verde: valor elevado, ou seja, a situação orçamental presumida é plausível tendo em conta os padrões históricos e deixa margem para medidas corretivas, se necessárias. Amarelo: valor intermédio. Vermelho: valor baixo. 4) Probabilidade de o rácio da dívida exceder em 2028 o seu nível de 2023. Verde: probabilidade baixa. Amarelo: probabilidade intermédia. Vermelho: probabilidade alta (refletindo também o nível de dívida inicial). 5) A diferença entre os percentis 90 e 10 mede a incerteza, com base na distribuição da dívida sob 10 000 choques diferentes. As células verdes, amarelas e vermelhas indicam níveis de incerteza crescente. (Para mais informações sobre a abordagem multidimensional da Comissão, ver o Debt Sustainability Monitor de 2023)

Fonte: serviços da Comissão Europeia