



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.5.2023
SWD(2023) 622 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório sobre Portugal - 2023

que acompanha o documento

Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**sobre o programa nacional de reformas de Portugal de 2023 e que formula um parecer
do Conselho sobre o programa de estabilidade de Portugal de 2023**

{COM(2023) 622 final}

Portugal

2023 Country Report



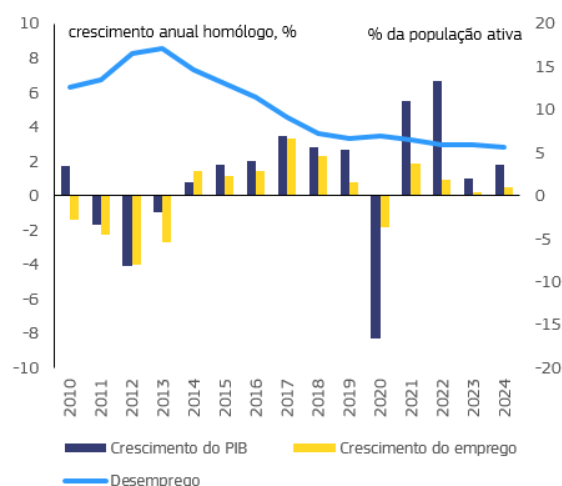
PANORÂMICA DA SITUAÇÃO DA ECONOMIA E DO EMPREGO

Portugal mantém-se numa via de sólida recuperação

A significativa recuperação económica de Portugal após a pandemia, impulsionada por uma forte retoma do turismo, abrandou. O crescimento do PIB aumentou de 5,5 % em 2021 para 6,7 % em 2022. Até ao primeiro trimestre de 2022, Portugal já tinha recuperado plenamente das perdas consideráveis na atividade económica em 2020. Porém, após um pico no primeiro trimestre de 2022, as taxas de crescimento abrandaram nos trimestres seguintes, com a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia a criar novas perturbações nas cadeias de abastecimento a nível mundial.

O crescimento deverá abrandar para 2,4 % em 2023 e 1,8 % em 2024. A incerteza do contexto mundial continua a constituir um dos principais fatores de risco para o desempenho económico de Portugal. A longo prazo, o crescimento é igualmente limitado por fragilidades estruturais.

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



Fonte: Comissão Europeia

As vulnerabilidades macroeconómicas relacionadas com a dívida externa, a dívida privada e a dívida pública elevadas estão a desvanecer-se, mas continuam presentes. ⁽¹⁾ Em 2021, após uma interrupção temporária devida à eclosão da pandemia, os rácios das dívidas pública e privada regressaram a trajetórias descendentes, prevendo-se que continuem a diminuir favorecidos pelo crescimento económico (ver o anexo 22). O endividamento externo também melhorou. Não obstante, os rácios da dívida mantiveram-se globalmente elevados. Os principais riscos para uma maior redução das vulnerabilidades prendem-se com o impacto da restritividade das condições financeiras e a incerteza da conjuntura externa, bem como com o potencial impacto destas no crescimento económico.

⁽¹⁾ Comissão Europeia (2023), Apreciação aprofundada relativa a Portugal, documento de trabalho dos serviços da Comissão [COM(2023) 641 final].

A evolução do mercado de trabalho é positiva, mas o desemprego dos jovens permanece elevado. Continuando a evolução favorável registada em 2021, os principais indicadores do mercado de trabalho registaram melhorias, na maioria dos casos voltando a ultrapassar os níveis anteriores à pandemia. Em 2022, a taxa de desemprego situou-se em 6 %, abaixo das médias da UE e da área do euro, tendo a taxa de emprego (20-64 anos) alcançado níveis historicamente elevados (77,5 %).

Embora tenha melhorado, o desemprego dos jovens (15-24 anos) mostrou uma evolução menos positiva, permanecendo elevado (19 %) e acima dos níveis anteriores à pandemia (ver o anexo 14). Além disso, os jovens com emprego enfrentam frequentemente condições de trabalho precárias. A redução do desemprego dos jovens é fundamental para alcançar a meta nacional de emprego até 2030.

Globalmente, o mercado de trabalho continua a ser relativamente restrito e a escassez de mão-de-obra tem vindo a aumentar nos últimos dez anos, incluindo nos setores da construção, da indústria e dos serviços. As taxas de desemprego são mais elevadas nas regiões do Algarve e da Madeira (ver o anexo 17).

Continuam a verificar-se disparidades regionais. A pandemia levou Portugal a divergir do resto da UE em termos de PIB *per capita*, interrompendo uma convergência (lenta) desde a crise da dívida soberana. O PIB *per capita* em percentagem da média da UE diminuiu de 78,6 % em 2019 para 75,1 % em 2021. O PIB *per capita* é inferior à média da UE em todas as regiões de Portugal, registando a região da capital o valor mais elevado. As disparidades regionais refletem significativas lacunas ao nível da produtividade do trabalho, do desempenho em matéria de inovação e da competitividade.

O PIB *per capita* das regiões de Portugal tem vindo a convergir desde 2010, mas esta convergência explica-se principalmente pela contração económica da região da capital, cujo PIB *per capita* passou de mais de 121 % da média da UE, em 2006, para 96 % em 2021

(ver o anexo 17). Neste contexto, a política de coesão da UE é fundamental para apoiar as regiões de Portugal a retomar a convergência com a UE, promovendo a sua competitividade e o seu desempenho em matéria de inovação. Portugal beneficia de um volume significativo de fundos de coesão da UE (28,9 mil milhões de EUR) (ver o anexo 4).

Houve uma melhoria das finanças públicas, persistindo a inflação elevada

Em 2022, registou-se uma melhoria das finanças públicas portuguesas. O saldo das administrações públicas diminuiu de 2,9 % do PIB em 2021 para 0,4 % do PIB em 2022. As receitas públicas beneficiaram da forte recuperação económica e da evolução favorável do mercado de trabalho, tendo as receitas fiscais sido impulsionadas pela inflação. Ao mesmo tempo, a supressão progressiva das medidas relacionadas com a COVID-19 contribuiu para reduzir as despesas. Prevê-se que o défice das administrações públicas caia para 0,1 % do PIB em 2023 e se mantenha inalterado em 2024 (ver o anexo 20). A retoma do investimento público deverá prosseguir, impulsionada pela execução do plano de recuperação e resiliência (PRR) português e de outros programas financiados pela UE. O rácio dívida pública/PIB caiu para 113,8 % em 2022, um nível já inferior ao nível anterior à pandemia, prevendo-se que diminua ainda mais em 2023 e 2024. Deverão persistir as pressões sobre a despesa corrente anteriores à pandemia, nomeadamente ligadas às prestações sociais e à massa salarial do setor público. Um quadro orçamental robusto e a melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas continuam a ser fundamentais para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas de Portugal.

Portugal enfrenta uma inflação elevada. A inflação aumentou de 0,9 % em 2021 para 8,1 % em 2022 (a inflação da área do euro atingiu 2,6 % em 2021 e 8,4 % em 2022). O aumento acentuado dos preços mundiais da

energia e dos produtos alimentares, bem como a seca severa que afetou Portugal até setembro de 2022, constituíram os principais fatores impulsionadores da inflação. Em resposta, Portugal adotou medidas para contrariar o impacto do aumento dos preços da energia (ver a caixa 1). Prevê-se que a inflação diminua progressivamente em 2023 e 2024.

Embora os efeitos diretos da invasão da Ucrânia pela Rússia sejam limitados, os efeitos indiretos são significativos. A dependência de Portugal em relação ao aprovisionamento energético a partir da Rússia é muito reduzida, mas o país depende de combustíveis fósseis importados, pelo que está exposto à volatilidade dos preços a nível mundial. O volume global das trocas comerciais de Portugal com a Rússia e com a Ucrânia é também diminuto, mas o impacto indireto das perturbações nas cadeias de abastecimento a nível mundial e dos elevados preços das matérias-primas condiciona o crescimento.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — tendência positiva, mas persistem desafios sociais e ambientais

Portugal registou melhorias no que respeita ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, mas deve recuperar do atraso em alguns domínios. A maioria dos indicadores evoluiu favoravelmente nos últimos anos (ver o anexo 1). A melhoria é mais acentuada nos domínios da segurança, da justiça, institucional e da mitigação das alterações climáticas (ODS 16 — Paz, Justiça e Instituições Eficazes e ODS 13 — Ação Climática).

Registaram-se progressos pouco significativos relativamente ao ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e ao ODS 12 (Produção e Consumo Responsáveis), devido ao desempenho medíocre em matéria de economia circular e de gestão dos resíduos.

No que respeita ao ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestruturas) e ao ODS 3 (Saúde de Qualidade), os progressos são visíveis, mas os indicadores permanecem significativamente aquém da média da UE. Por último, registou-se uma deterioração dos indicadores relativos às águas marinhas (ODS 14) e às desigualdades e inclusão social (ODS 10), refletindo-se esta última também no painel de indicadores sociais (ver *infra*).

O painel de indicadores sociais que acompanha o Pilar Europeu dos Direitos Sociais levanta várias preocupações. Embora Portugal continue a registar um desempenho melhor do que a média no que se refere à disparidade na taxa de emprego das pessoas com deficiência e entre homens e mulheres, o emprego dos jovens continua a ser altamente precário e o país continua a enfrentar um défice estrutural de competências da população adulta (ver o anexo 14).

Uma grande percentagem (40 % em 2021) da população portuguesa não concluiu mais do que o terceiro ciclo do ensino básico e persiste a inadequação das competências, pelo que o setor intensivo em tecnologia e inovação, devido à sua pequena dimensão, absorve apenas uma fração dos trabalhadores altamente qualificados disponíveis ⁽²⁾.

Além disso, os indicadores sociais mostram um crescimento da pobreza em 2020 e 2021, período durante o qual também aumentaram as desigualdades de rendimento. A cobertura e adequação do sistema de proteção social são preocupantes, nomeadamente devido à sua complexidade e relativa ineficiência. A percentagem de pessoas sobrecarregadas pelos custos com a habitação também aumentou, enquanto a oferta de habitação social e de habitação a preços acessíveis continua a ser reduzida.

As alterações climáticas estão a provocar vagas de calor, secas e incêndios florestais mais frequentes e intensos em Portugal. Estes fenómenos afetam

⁽²⁾ [OCDE, Base de dados sobre as competências para o emprego.](#)

Caixa 1: Resposta em Portugal no domínio da energia

Portugal adotou várias medidas de apoio para atenuar o impacto da subida dos preços da energia nos agregados familiares e nas empresas. As previsões da primavera de 2023 da Comissão avançam que o impacto orçamental bruto dessas medidas poderá ascender este ano a 0,8 % do PIB ⁽³⁾. A maioria das medidas elimina o sinal de preço como incentivo para os consumidores utilizarem menos energia, não sendo orientadas para as pessoas mais vulneráveis. O pressuposto é que as medidas de apoio no domínio da energia serão totalmente eliminadas em 2023.

Em 2023, as principais medidas em vigor no domínio da energia incluem pagamentos de montante fixo aos agregados familiares com baixos rendimentos, uma redução do imposto sobre os combustíveis, a suspensão do aumento do imposto sobre o carbono e uma redução do IVA da eletricidade. Prevê-se a entrada em vigor de um regime transitório para estabilizar os preços do gás pagos pelas empresas, apoiado por uma dotação máxima de mil milhões de EUR para o sistema nacional de gás. A partir de maio de 2022, Portugal aplicou também um limite máximo ao preço do gás utilizado para a produção de eletricidade, conhecido por «mecanismo ibérico», que deverá expirar até ao final de 2023 (ver o anexo 7).

Portugal aplicou uma medida nacional («contribuição de solidariedade temporária») ⁽⁴⁾, nos termos do Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho ⁽⁵⁾, aos períodos de tributação com início em 2022 e 2023. A taxa definida é de 33 % e abrange o setor da energia e o setor do comércio a retalho de produtos alimentares ⁽⁶⁾.

Para garantir um aprovisionamento estável e ininterrupto de gás a todos os consumidores, Portugal fixou uma quantidade global mínima de reservas de segurança de gás. Adotou igualmente um conjunto de medidas para reduzir o consumo de energia (eletricidade e gás) nos setores da administração pública, da indústria, do comércio, dos serviços e dos edifícios residenciais. As medidas destinadas a acelerar a transição ecológica incluem a adoção do «Simplex Ambiental», para uma maior celeridade do licenciamento, e a criação de um sistema centralizado de aquisição de biometano e hidrogénio renovável.

especialmente a agricultura e a silvicultura, a biodiversidade, a energia, os edifícios, o turismo e a saúde (ver o anexo 6) e geram problemas em matéria de adaptação às alterações climáticas, nomeadamente na gestão das florestas e da água, bem como em matéria de proteção do ambiente.

A maior frequência das secas também pode afetar o abastecimento de energia hidroelétrica. A realização de mais investimentos na rede elétrica, no armazenamento e nas instalações solares e eólicas poderá atenuar este problema no futuro.

⁽³⁾ Em 2022, o impacto orçamental bruto das medidas ascendeu a 2,0 % do PIB. Algumas medidas descritas nesta caixa já estavam em vigor em 2022.

⁽⁴⁾ [Lei n.º 24-B/2022](#), de 30 de dezembro de 2022, que regulamenta as contribuições de solidariedade temporárias sobre os setores da energia e da distribuição alimentar.

⁽⁵⁾ [Regulamento \(UE\) 2022/1854](#) do Conselho, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia.

⁽⁶⁾ Os Estados-Membros podem manter medidas nacionais equivalentes à contribuição de solidariedade prevista no Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho, desde que sejam compatíveis com os objetivos do regulamento e gerem receitas de valor comparável ou superior a essa contribuição. Essas medidas devem igualmente abranger os lucros extraordinários e inesperados das empresas que desenvolvem atividades nos setores do petróleo bruto, do gás natural, do carvão e da refinação.

O PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA ESTÁ EM CURSO

O plano de recuperação e resiliência (PRR) de Portugal visa dar resposta aos principais desafios relacionados com os serviços sociais, os cuidados de saúde, o financiamento das empresas, a inovação, o ensino e as competências, a sustentabilidade orçamental e as transições digital e ecológica. Consiste em 32 reformas e 83 eixos de investimento que são apoiados com 13,9 mil milhões de EUR em subvenções e 2,7 mil milhões de EUR em empréstimos, o que representa 7,9 % do PIB (para mais pormenores, ver o anexo 3).

A execução do plano de recuperação e resiliência de Portugal está em curso, mas com risco de alguns atrasos.

Portugal apresentou dois pedidos de pagamento correspondentes a 58 marcos e metas do plano, que resultaram num desembolso global de 2,98 mil milhões de EUR. O PRR português é ambicioso e complexo. Uma governação sólida e um acompanhamento contínuo do plano são essenciais para minimizar o risco de atrasos. Os marcos e metas relacionados com grandes investimentos, nomeadamente nos domínios da saúde, da habitação social e da mobilidade sustentável, serão avaliados no quadro dos próximos pedidos de pagamento. As medidas adotadas desde dezembro de 2021 que faziam parte do segundo pedido de pagamento incluem reformas nos domínios da gestão dos hospitais públicos e da transição digital nos setores privado e público.

O plano português deverá ser revisto com novas medidas, incluindo um capítulo REPowerEU, e terá em conta o aumento da contribuição financeira máxima ⁽⁷⁾. A revisão deverá igualmente incluir alterações ao plano vigente que se imponham devido a

circunstâncias objetivas. Portugal comunicou à Comissão a intenção de solicitar apoio adicional sob a forma de empréstimos.

A seguinte análise pormenorizada das medidas em execução ao abrigo do PRR não implica uma aprovação ou rejeição formal pela Comissão de quaisquer pedidos de pagamento.

Reforçar a resiliência do mercado de trabalho e dos serviços sociais

O PRR dá resposta aos desafios do mercado de trabalho, o que também apoia a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. No âmbito dos marcos e metas já alcançados, Portugal concluiu uma reforma que visa incentivar a colaboração entre os setores público e privado no domínio do ensino e da formação, de modo a que as necessidades do mercado de trabalho sejam tidas em conta.

O PRR inclui outras medidas, ainda por implementar, para responder aos desafios do mercado de trabalho, por exemplo uma reforma para combater os desequilíbrios de género. Para favorecer a integração dos jovens no mercado de trabalho, o apoio ao emprego atualmente disponível centra-se nos trabalhadores com menos de 35 anos.

No início de 2023, foi aprovada uma lei que regulamenta o trabalho nas plataformas digitais, a fim de dar resposta aos novos desafios criados pelas relações laborais atípicas.

Por último, e com a preocupação de promover o acesso ao mercado de

⁽⁷⁾ A contribuição financeira máxima para Portugal foi atualizada a 30 de junho de 2022 para 15,5 mil milhões de EUR em subvenções, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241 (Regulamento MRR).

trabalho, o PRR inclui medidas destinadas a aumentar a participação no ensino de adultos.

O PRR dá respostas claras a diversos desafios socioeconómicos. Inclui reformas e investimentos para a prestação de serviços sociais mais adequados. Portugal está a modernizar e a expandir as infraestruturas dos serviços de assistência social para benefício, por exemplo, das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência.

Está igualmente a lutar contra a pobreza e a exclusão social por meio de ações dirigidas às necessidades específicas das comunidades mais desfavorecidas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

O PRR inclui ações que visam tornar mais comportáveis os custos da habitação. Em 2021, a percentagem da população portuguesa sobrecarregada pelos custos com a habitação aumentou, enquanto a oferta de habitação social e de habitação a preços acessíveis continua a ser reduzida (ver o anexo 14).

O PRR disponibiliza 2,73 mil milhões de EUR para aumentar a oferta de habitação permanente e temporária a preços acessíveis, estando em curso trabalhos de construção, tanto em Portugal continental como nos Açores e na Madeira, para disponibilizar soluções de habitação adequadas aos grupos mais vulneráveis.

O PRR visa também reforçar a resiliência dos sistemas de saúde e de cuidados continuados de Portugal. Ao longo do último ano, no âmbito dos marcos e metas já alcançados, Portugal introduziu um novo modelo de contrato de gestão para os gestores públicos de empresas públicas no sistema de saúde, a fim de aumentar a responsabilização e promover práticas de gestão baseadas no desempenho.

Portugal aprovou igualmente o decreto-lei relativo à saúde mental, que reforça a capacidade de resposta do Serviço

Nacional de Saúde no domínio da saúde mental e define os princípios de organização dos serviços de saúde mental (ver o anexo 16).

Por último, no âmbito do Plano Estratégico para o Sistema Regional de Saúde da Madeira, Portugal implementou um novo sistema de classificação para simplificar o processo de referência e melhorar o acompanhamento, com o objetivo de reforçar o modelo regional de serviços de cuidados continuados integrados da Madeira.

Melhorar o ensino e as competências

Espera-se que o PRR melhore os resultados no domínio da educação em benefício de todas as pessoas. Portugal está a fazer progressos na maioria dos indicadores de desempenho no domínio da educação (ver o anexo 15). Não obstante, o nível de progresso varia entre as regiões e o contexto socioeconómico continua a ter um papel significativo no desempenho dos alunos.

O PRR inclui medidas para apoiar a transição digital na educação. No âmbito dos marcos e metas já alcançados, foram adquiridos 600 000 computadores portáteis que estão a ser distribuídos a professores e alunos de escolas públicas, estando também a ser disponibilizados cursos em linha e manuais digitais nos Açores e na Madeira.

Portugal está a introduzir medidas ambiciosas para fazer face ao baixo nível global de competências da sua população adulta. Apesar dos progressos realizados, Portugal continua a registar um défice significativo de competências em relação à UE (ver o anexo 14). No âmbito dos marcos e metas já alcançados, Portugal aprovou uma lei sobre a criação de concursos especiais de admissão ao ensino superior após a conclusão do ensino secundário profissional.

Além disso, foi aprovado um novo quadro legal que rege a cooperação das instituições de ensino superior com a administração pública e as empresas

Espera-se que estas reformas adaptem o ensino e a formação à evolução das necessidades do mercado de trabalho e às transições ecológica e digital.

No âmbito de uma reforma global do sistema de ensino e formação profissionais, Portugal também procedeu à revisão do conteúdo da formação incluída no Catálogo Nacional de Qualificações.

O PRR inclui também medidas específicas, que estão em fase inicial de implementação, para colmatar o défice de competências digitais em vários grupos sociais e etários, incluindo os funcionários públicos.

Reforço da competitividade e da inovação

O PRR também dá resposta a fragilidades do ambiente empresarial. A pesada regulamentação das empresas e as ineficiências judiciais, nomeadamente no que respeita aos processos de insolvência e de execução cível, têm constituído obstáculos importantes ao investimento (ver o anexo 13).

A percentagem relativamente elevada de atrasos de pagamento, embora mostre uma tendência decrescente, também continua a ser preocupante.

As reformas do PRR visam melhorar o quadro de insolvência e aumentar a eficiência dos tribunais. Estas reformas estão previstas para o período de 2023 a 2025, mas Portugal já deu os primeiros passos. O PRR inclui também uma reforma das profissões autorreguladas, que está em curso, com o principal objetivo de reduzir as restrições de acesso a estas profissões e ao

seu exercício, reduzir a lista de atividades reservadas e permitir a atividade de empresas de prestação de serviços empresariais multidisciplinares.

O PRR inclui igualmente medidas que visam contribuir para melhorias estruturais relacionadas com os atrasos de pagamento por parte dos adquirentes públicos e a eliminação dos obstáculos à concessão de licenças. O acesso ao financiamento por capitais próprios e capital de risco continua a ser limitado, especialmente para as pequenas e médias empresas. Para promover o investimento por capitais próprios, o Banco Português de Fomento foi recapitalizado com 250 milhões de euros. Em 2022, criou igualmente dois fundos de capitalização para disponibilizar 1,43 mil milhões de EUR a empresas sob a forma de capital próprio e quase-capital.

Esperam-se melhorias na investigação e inovação (I&I) com a execução do PRR. Portugal é considerado um «inovador moderado» (ver o anexo 11), uma vez que a intensidade da sua investigação e desenvolvimento, embora esteja a melhorar, continua a ser muito inferior à média da UE. Para resolver este problema de longa data, o PRR inclui medidas importantes para a promoção de projetos público-privados em matéria de I&I,

incluindo a criação de novos laboratórios colaborativos, tendo nove entidades recebido este título em 2021. Inclui igualmente a expansão de centros tecnológicos e a criação de consórcios entre empresas e universidades, designados por «agendas de mobilização». Portugal selecionou recentemente 53 destas agendas (10 das quais apoiadas pelo PRR), abrangendo uma vasta gama de domínios, para um investimento total superior a 3 mil milhões de EUR.

Outras medidas do PRR incluem a revisão da estratégia de inovação para 2018-2030, concluída em 2021, bem como reformas e investimentos a implementar em sistemas de I&I em setores como a

agricultura, a bioeconomia e a economia azul.

O PRR visa acelerar a transição digital da economia e da sociedade portuguesas.

Portugal tem um desempenho médio no domínio digital, estando acima da média no que se refere às infraestruturas digitais fixas e à utilização da inteligência artificial pelas empresas (ver o anexo 10). A digitalização das pequenas e médias empresas locais é baixa. No âmbito dos marcos e metas já alcançados, Portugal executou medidas para prosseguir a digitalização de serviços públicos, nomeadamente desenvolvendo o registo predial, e de outros serviços no domínio da justiça, incluindo os tribunais, as comunicações móveis seguras para funcionários públicos, o pré-preenchimento em linha de formulários fiscais e a seleção de polos de inovação digital. Iniciou igualmente a digitalização do ensino geral e do ensino de adultos, das instituições culturais, das administrações públicas e das empresas.

Reforçar a sustentabilidade orçamental

Um quadro orçamental mais sólido apoiará a recuperação. No âmbito dos marcos e metas já alcançados, Portugal implementou o pré-preenchimento em linha da declaração do imposto municipal sobre imóveis. O PRR inclui também medidas decisivas para a execução da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015. Algumas destas medidas estão atualmente em curso, tais como:

- os atos normativos que regulamentam as rubricas específicas de receitas e despesas a incluir no orçamento da Entidade Contabilística Estado;
- a adoção de um modelo de acompanhamento da execução orçamental e financeira;
- a adoção de novos modelos de contratação para o sistema central de contratação pública.

Além disso, o PRR inclui medidas que visam melhorar os sistemas de informação para a gestão das finanças públicas e a tributação do imobiliário, estando esta ainda por implementar.

Estão a ser tomadas medidas para melhorar o desempenho financeiro das empresas públicas. O PRR inclui medidas para identificar e corrigir rapidamente desvios em relação aos orçamentos aprovados, aumentar a transparência e reforçar o acompanhamento e a governação.

Em dezembro de 2021, foi adotado um novo modelo de contrato de gestão baseado em incentivos ao desempenho para os gestores públicos, tendo em junho de 2022 sido adotado o contrato de gestão relativo à gestão das entidades públicas empresariais integradas no Serviço Nacional de Saúde. Estão igualmente a ser executadas outras medidas, como a adoção de um novo modelo para a comunicação de informações e a análise da situação financeira das empresas públicas.

Apoiar a transição ecológica

A produção de energia de fontes renováveis está a avançar. No âmbito dos marcos e metas já alcançados, Portugal introduziu alterações legislativas importantes para estabelecer as condições de injeção de hidrogénio e outros gases renováveis na rede, a fim de fomentar a introdução gradual do hidrogénio renovável.

Lançou também dois convites à apresentação de propostas para apoio a projetos privados de produção de hidrogénio e outros gases renováveis. Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, outras medidas permitirão realizar investimentos em energias renováveis e soluções de armazenamento e renovar a rede elétrica.

As medidas de descarbonização da economia encontram-se nas fases

iniciais. O PRR contribui para os objetivos em matéria de alterações climáticas através de várias medidas (38 % da dotação total). No âmbito dos marcos e metas já alcançados por Portugal, a Metro do Porto assinou o contrato para a construção de uma linha de autocarro rápido (BRT) que utilizará autocarros sem emissões para melhorar a sustentabilidade dos transportes públicos.

Estão atualmente em curso outras medidas, incluindo a expansão do metropolitano em Lisboa e no Porto, tendo sido assinados os respetivos contratos.

O PRR inclui igualmente reformas e investimentos para apoiar a descarbonização e a economia circular nos setores industriais. Foram lançados concursos que visam apoiar pelo menos 300 projetos de descarbonização de processos industriais. Foram selecionados projetos para fomentar a economia circular e a bioeconomia na produção de têxteis, calçado e resinas.

Além disso, o PRR inclui 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.

O PRR também apoia investimentos consideráveis em renovação para melhorar a eficiência energética dos edifícios. Já foram adjudicados contratos de financiamento para a renovação de algumas instalações de prestação de cuidados de saúde.

- Criação de, pelo menos, 30 000 postos de trabalho permanentes (programa de subsídios à contratação)
- Reforma das profissões autorreguladas
- Entrada em vigor da lei que regula o trabalho em plataformas
- 14 100 postos de formação profissional novos ou renovados
- Faixas especiais para os autocarros com emissões zero no Porto e 145 autocarros de emissões zero
- Reforço do quadro jurídico para desenvolvimento do mercado de capitais
- Apoio à capitalização das empresas portuguesas (1,3 mil milhões de EUR)
- 12 000 pequenas e médias empresas apoiadas por aceleradores do comércio digital
- 3 000 habitações para habitação social e 12 500 lugares de alojamento para estudantes
- Medidas de digitalização nas escolas
- 179 veículos, máquinas e equipamento de combate a incêndios e de prevenção de incêndios
- Renovação de 830 000 m² em edifícios residenciais privados para melhorar a sua eficiência energética
- Entrada em vigor do regime jurídico revisto da insolvência e da recuperação
- Consultas de telemedicina no Serviço Regional de Saúde dos Açores
- Plataforma de informação digital para pessoas com deficiência
- 5 200 pontos de carregamento de veículos elétricos
- Modernização e simplificação do sistema nacional central de compras públicas

PRIORIDADES PARA O FUTURO

Além dos desafios abordados no PRR, Portugal enfrenta desafios adicionais. As finanças públicas de Portugal continuam a ser vulneráveis a choques e o envelhecimento da população afeta a despesa pública, colocando também sob pressão o sistema de proteção social, que é comparativamente ineficaz na limitação da pobreza. O sistema fiscal e o sistema de proteção social são complexos e impõem encargos administrativos significativos. O reforço e a modernização da administração pública constituem igualmente prioridades fundamentais.

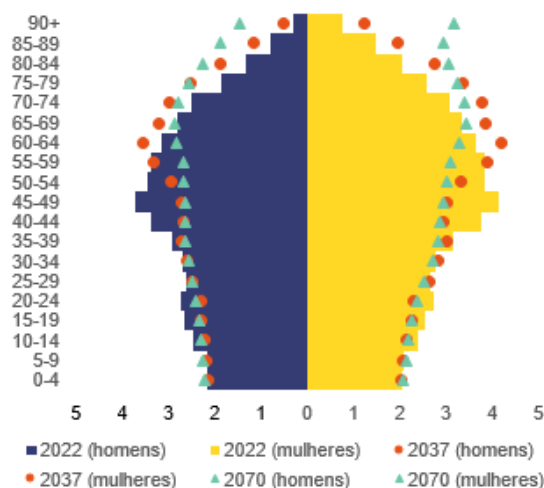
Do mesmo modo, a posição concorrencial de Portugal na transição ecológica é condicionada pela dependência dos combustíveis fósseis e pelas limitações da rede elétrica interna e das interligações energéticas. Além disso, Portugal continua a registar um atraso em matéria de economia circular, um aspeto fundamental para o crescimento sustentável. A resposta a estes desafios contribuirá também para realizar novos progressos na consecução dos ODS nos domínios em que Portugal mostra possibilidades de melhoria, como a inovação (ODS 9), as cidades sustentáveis (ODS 11), a produção e consumo responsáveis (ODS 12) e as desigualdades (ODS 10).

Garantir a sustentabilidade das finanças públicas e a eficiência do setor público acompanhando o envelhecimento da população

O envelhecimento demográfico constitui um desafio para as finanças públicas de Portugal. As despesas em pensões e saúde relacionadas com o envelhecimento demográfico tornar-se-ão um fator decisivo para a sustentabilidade orçamental de Portugal (ver o anexo 21). Prevê-se que o crescente envelhecimento da população, a

baixa taxa de fertilidade e a diminuição da migração líquida e da população em idade ativa (ver o gráfico 3.1) se traduzam numa quase duplicação do rácio de dependência dos idosos (a proporção entre beneficiários e contribuintes do sistema de pensões) em Portugal até 2050. As estimativas sugerem que este valor poderá atingir 62,8 %, o mais elevado dos Estados-Membros da UE. Este fenómeno repercute-se num aumento da despesa com pensões a médio prazo. As reformas anteriores do sistema de pensões de Portugal contribuíram para reforçar a sua sustentabilidade a longo prazo. Porém, antecipa-se que as regras vigentes em matéria de reformas antecipadas, que têm sido sucessivamente alargadas desde 2017, além dos recorrentes aumentos discricionários das pensões, tenham um efeito negativo duradouro nas finanças públicas de Portugal.

Gráfico 3.1: **Pirâmides demográficas de Portugal em 2022, 2037 e 2070**



(1) Grupo etário em percentagem da população total

Fonte: Eurostat

O sistema fiscal português é complexo e não é suficientemente transparente. Em 2022, a despesa fiscal atingiu 6,4 % do PIB, prevendo-se que volte a aumentar em

2023⁽⁸⁾. A sua eficiência económica pode beneficiar de um acompanhamento e avaliação regular⁽⁹⁾. No que respeita à tributação direta, as retenções na fonte são frequentemente superiores às obrigações fiscais dos contribuintes no final do exercício, o que se traduz num aumento dos custos para estes. A estrutura do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas é agravada por sobretaxas estatais e municipais, o que cria encargos adicionais para a administração fiscal e as empresas.

O reforço da eficiência da administração fiscal portuguesa continua a ser fundamental para incentivar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, contribuindo simultaneamente para reduzir a evasão e a fraude fiscais e melhorar o ambiente empresarial.

Em Portugal, o custo administrativo da cobrança de impostos aumentou nos últimos anos e o prazo de pagamento dos impostos parece ser mais longo do que nos países análogos da UE. As dívidas fiscais em mora aumentaram (ver o anexo 19) e estão muito acima da média da UE.

Foram dados os primeiros passos para colmatar algumas destas insuficiências do sistema fiscal português⁽¹⁰⁾.

A melhoria do desempenho e da atratividade da administração pública continua a ser uma questão fundamental.

O número de trabalhadores do setor público tem vindo a crescer de forma constante nos últimos anos e atingiu o seu ponto mais alto no quarto trimestre de 2022, o que pressiona as finanças públicas de Portugal. Neste

contexto, tendo em conta o envelhecimento da população, prevê-se que a procura de serviços públicos administrativos aumente, nomeadamente na saúde e nos cuidados continuados, já se fazendo notar a escassez de trabalhadores nestes domínios (ver o anexo 16).

A percentagem de trabalhadores da administração pública com ensino superior mantém-se bastante inferior à média da UE. Ao mesmo tempo, verifica-se o envelhecimento dos quadros da administração pública portuguesa (ver o anexo 13), o que põe em causa a sustentabilidade e a acessibilidade de serviços públicos como a educação (anexo 15), a saúde e os cuidados continuados (anexo 16). Além disso, a retenção do pessoal em setores estratégicos (nomeadamente nos cuidados de saúde e cuidados continuados), caracterizados pela concorrência entre o Estado e os empregadores privados, continua a ser problemática.

Continuam a ser fundamentais as medidas estruturais para melhorar a eficiência da administração pública portuguesa, assegurando simultaneamente uma efetiva fixação dos salários.

Não obstante algumas melhorias, o sistema judicial ainda evidencia problemas de eficiência, especialmente no que se refere ao número de processos pendentes nos tribunais administrativos e ao tempo de tramitação dos processos.

Garantir proteção social adequada

O recente aumento dos níveis de pobreza aponta para limitações persistentes da adequação e cobertura do sistema de proteção social. Em 2021, a percentagem de pessoas em risco de pobreza e exclusão social aumentou para 22,4 % (ver gráfico 3.2), em contraste com a estabilidade generalizada deste indicador na UE, o que põe em causa a capacidade de Portugal para alcançar a meta nacional de redução da pobreza até 2030.

⁽⁸⁾ «[Análise da proposta de orçamento do Estado para 2023](#)», Conselho das Finanças Públicas, outubro de 2022.

⁽⁹⁾ «[Os benefícios fiscais em Portugal - Conceitos, metodologia e prática](#)», Grupo de trabalho para o estudo dos benefícios fiscais, maio de 2019.

⁽¹⁰⁾ A 29 de setembro de 2022, o Governo aprovou uma proposta de lei para reduzir o número de benefícios fiscais, mas a mesma não incluía um processo de revisão periódica. Além disso, a partir de julho de 2023, será aplicável um novo sistema de retenção no quadro dos impostos diretos, destinado a reduzir o problema das retenções na fonte demasiado elevadas.

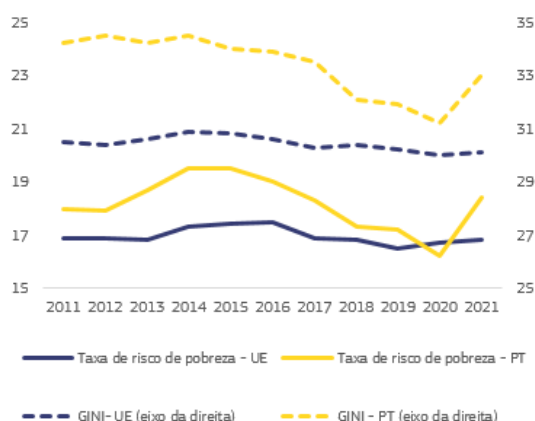
A capacidade das transferências sociais (excluindo pensões) para atenuar a pobreza é limitada (ver o anexo 14). Além disso, o aumento da despesa com pensões e saúde no futuro devido ao envelhecimento da população coloca o sistema de proteção social sob pressão.

A inflação e o aumento das taxas de juro do crédito hipotecário em 2022 representam um encargo adicional para os agregados familiares. Mantém-se o baixo nível de adequação do rendimento mínimo, fixado em 35 % do limiar de pobreza.

O sistema de proteção social e a vasta gama de prestações sociais devem ser mais simplificados e otimizados para melhorar a sua eficácia, adequação e cobertura.

Embora a legislação que regula o trabalho nas plataformas digitais seja um fator positivo (ver a secção 2), subsistem lacunas no acesso de algumas categorias de trabalhadores à proteção social.

Gráfico 3.2: **Pobreza (taxa de risco de pobreza) e desigualdades (GINI) 2011-2021 (%)**



Fonte: Eurostat, EU-SILC

O aumento dos preços da energia afeta as pessoas mais vulneráveis. Embora os indicadores da pobreza energética tenham melhorado nos últimos anos, continuam a ser dos mais elevados da UE. Apesar do efeito positivo do «mecanismo ibérico»⁽¹¹⁾ nos

⁽¹¹⁾ Nos primeiros sete meses da sua aplicação, o «mecanismo ibérico» (fixação de um limite máximo do preço do gás utilizado para a produção de eletricidade) reduziu os preços em cerca de 20 % (ver o anexo 7).

preços da energia, mais de um terço dos agregados familiares pobres está numa situação de pobreza energética e mais de 16 % da população não conseguiu manter a habitação adequadamente aquecida em 2021 (ver o anexo 8). Em Portugal, os programas de eficiência energética continuam a não ser suficientemente adequados. Até à data, o Programa Vale Eficiência do PRR⁽¹²⁾ tem sido pouco utilizado.

Reforçar a sustentabilidade e a resiliência ambientais

Portugal deve melhorar a economia circular e a gestão dos resíduos. Em 2021, a taxa média de reciclagem dos resíduos urbanos aumentou, mas continua a ser baixa (apenas 30 %), muito abaixo da média da UE, e com grandes disparidades regionais. A percentagem de resíduos urbanos que ainda são depositados em aterro é mais do dobro da média da UE. Além disso, a taxa de utilização circular de materiais (percentagem de materiais reciclados e reintroduzidos na economia) foi de 2,2 % em 2020, uma das mais baixas da UE, e não aumenta de forma significativa desde 2015.

A indústria portuguesa também utiliza mais materiais no processo produtivo do que a média da UE. Em 2021, a produtividade dos recursos em poder de compra padrão por quilograma foi de 1,4, contra 2,3 na UE (ver o anexo 9). Embora o PRR e os programas da política de coesão incluam algumas medidas relevantes para a indústria (ver a secção 2), Portugal deve realizar melhorias significativas na gestão de resíduos e na economia circular (ver o anexo 9). Neste contexto, o plano nacional de gestão de resíduos recentemente adotado, bem como o novo plano estratégico para o abastecimento de água e saneamento

Não obstante, embora esta exceção ajude a atenuar o aumento dos preços grossistas da eletricidade, também enfraqueceu os incentivos à redução do consumo de gás no setor da produção de eletricidade.

⁽¹²⁾ Trata-se de um programa que visa fornecer 100 000 vales de eficiência energética a agregados familiares vulneráveis.

de águas residuais, a adotar, serão fundamentais.

Portugal enfrenta perigos naturais mais frequentes e mais intensos. As vagas de calor, os grandes incêndios rurais e os fenómenos naturais extremos e imprevisíveis a nível local afetam a agricultura e a silvicultura, a biodiversidade, o setor da energia, os edifícios, o turismo e a saúde.

Entre 1980 e 2020, apenas cerca de 4 % dos prejuízos resultantes de catástrofes estavam cobertos por seguros, sendo as restantes perdas cobertas pelos recursos económicos próprios do país ⁽¹³⁾. No futuro, estes fenómenos naturais, em especial os incêndios florestais, representarão um risco importante para as finanças públicas portuguesas ⁽¹⁴⁾.

Embora o PRR e os programas da política de coesão incluam alguns investimentos destinados a melhorar a prevenção e a resposta aos incêndios florestais, as consequências das alterações climáticas, em particular esses mesmos incêndios florestais, ameaçam vidas humanas e representam um risco para as finanças públicas, especialmente se a cobertura dos seguros continuar a ser baixa. O apoio de emergência ligado à prestação de assistência aos agregados familiares ou o investimento para assegurar a substituição de infraestruturas danificadas implicam despesa pública adicional.

Os incêndios florestais também prejudicam a capacidade das florestas portuguesas enquanto sumidouros de carbono (ver o anexo 6).

Apesar dos progressos recentes e de algumas medidas do PRR para reforçar a resiliência dos recursos hídricos no Algarve e na Madeira, subsistem problemas em matéria de gestão da água, especialmente nos domínios da

governança, da reabilitação das massas de água e da eficiência hídrica.

Portugal beneficiaria de melhores políticas no domínio da água, nomeadamente no que respeita à recolha e tratamento de águas residuais, à redução das fugas, à melhoria do abastecimento e da monitorização da água e à introdução de soluções de gestão da água baseadas na natureza. Além disso, o país tem potencial para aumentar a reutilização de água.

Garantir a segurança energética

Portugal está no bom caminho para descarbonizar o seu sistema energético, mas continua dependente da importação de combustíveis fósseis. A iniciativa REPowerEU proporciona a Portugal uma oportunidade única para intensificar e apoiar medidas relacionadas com a energia, a fim de avançar na consecução dos seus objetivos de descarbonização. Nos últimos anos, o país aumentou a quota de energia de fontes renováveis. Tem um dos sistemas energéticos mais descarbonizados da UE, estando a aproximar-se da meta em matéria de energia de fontes renováveis para 2030 ⁽¹⁵⁾.

As importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia são pouco expressivas, sendo as necessidades de gás satisfeitas por gás natural liquefeito proveniente dos EUA e da Nigéria. O país cumpriu as suas obrigações em matéria de armazenamento de gás no inverno passado, tendo alcançado 98 %. Alcançou também a meta de redução da procura de gás em 15 % (ver o anexo 7). Os esforços contínuos baseados em medidas estruturais para diminuir a procura de gás contribuirão para preparar o próximo inverno e estabilizar os preços da energia.

⁽¹³⁾ Radu, D., «Disaster Risk Financing — Limiting the Fiscal Cost of Climate-Related Disasters», Comissão Europeia, Documento de reflexão n.º 174, novembro de 2022.

⁽¹⁴⁾ Com base no défice de proteção contra os riscos climáticos. Note-se que o indicador não fornece informações sobre a repartição dos custos privados/públicos das catástrofes relacionadas com o clima [Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA)].

⁽¹⁵⁾ Em conformidade com o Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC) em vigor, a quota de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia deverá atingir 47 % até 2030, ao passo que a quota de energia de fontes renováveis na produção de eletricidade deverá atingir 80 %. Recentemente, Portugal anunciou a sua ambição de antecipar a meta de 80 % para 2026.

Porém, a matriz energética atual de Portugal ainda assenta principalmente em combustíveis fósseis importados. A dependência em relação ao petróleo é particularmente elevada nos transportes, apesar de um aumento acentuado dos números de veículos com nível nulo de emissões e de estações de carregamento. No setor da eletricidade, a dependência em relação ao gás apresenta riscos para a segurança do aprovisionamento, especialmente num quadro de secas mais frequentes nos últimos anos, que impossibilitam a produção de energia hidroelétrica em quantidades suficientes.

Novas medidas de eficiência energética e de descarbonização reduziriam a dependência dos combustíveis fósseis. O consumo de energia no setor dos edifícios residenciais tem crescido nos últimos dez anos (ver o gráfico 3.3), principalmente devido à má retenção de calor dos edifícios, aos sistemas energéticos ineficientes e à falta geral de manutenção.

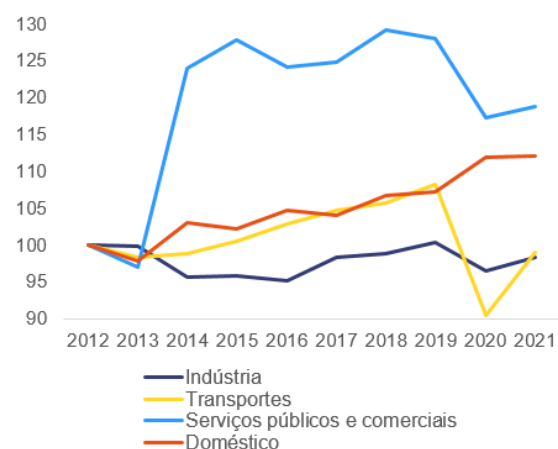
Embora o PRR e os programas da política de coesão incluam importantes medidas em matéria de renovação, Portugal terá de investir 4,95 mil milhões de EUR por ano, até 2050, para transformar completamente o seu parque imobiliário ⁽¹⁶⁾.

A ausência de regimes de financiamento para alavancar o investimento privado constitui um grande obstáculo às renovações destinadas a melhorar a eficiência energética e conduz a um défice de investimento significativo. A falta de trabalhadores qualificados para as renovações constitui outro motivo de preocupação (ver *infra*).

Está em curso a transição para a descarbonização dos transportes. Não obstante, afetar prioridade aos transportes públicos contribuiria para reduzir o tráfego pesado nas grandes áreas metropolitanas. A conclusão dos principais projetos de alta velocidade da rede transeuropeia de transportes reduziria também a dependência

dos transportes em relação aos combustíveis fósseis.

Gráfico 3.3: **Consumo de energia em setores-chave 2012-2021 (ano-base 2012)**



Fonte: Eurostat

Reforçar a posição concorrencial de Portugal na transição ecológica

Portugal definiu objetivos ambiciosos para a implantação de energia de fontes renováveis. O país ainda apresenta um potencial subexplorado no que se refere à energia eólica marítima e à energia solar (nomeadamente soluções descentralizadas, como as instalações nas coberturas de edifícios). Além das medidas já incluídas no PRR e nos programas da política de coesão, Portugal anunciou a preparação de um leilão de 10 GW para a energia eólica marítima, previsto para 2023, e planeia dispor de 9 GW de potência solar instalada até 2026, em comparação com os 2,6 GW existentes no final de 2022. Tendo em conta este objetivo, deve aumentar a potência instalada em cerca de 1,5 GW por ano, desde o início do corrente ano até 2026.

O país tomou igualmente medidas destinadas a simplificar os processos de licenciamento para a produção de energia de fontes renováveis ⁽¹⁷⁾. Não obstante, subsistem

⁽¹⁶⁾ Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), fevereiro de 2021. Os edifícios residenciais representam 76 % das necessidades de investimento.

⁽¹⁷⁾ No âmbito do programa Simplex, Portugal alterou as normas relativas ao desenvolvimento de projetos no

obstáculos à emissão de licenças de produção e à instalação e ligação de instalações à rede elétrica, nomeadamente no que respeita ao ordenamento do território e à digitalização; ademais, o número de licenças necessárias e de organismos envolvidos é elevado.

O número de projetos de autoconsumo e de comunidades de energia renovável continua a ser reduzido⁽¹⁸⁾, havendo margem para facilitar o licenciamento, criar balcões únicos e dar prioridade ao acesso desses projetos à rede. Além disso, a proporção de contadores inteligentes no país é relativamente baixa (ver o anexo 7).

O desenvolvimento do hidrogénio renovável está bastante avançado, mas verifica-se um atraso no biometano.

Portugal já se encontra entre os pioneiros da UE em matéria de desenvolvimento do hidrogénio renovável, o que é fundamental para alcançar os seus objetivos de descarbonização, e planeia investir em infraestruturas de hidrogénio renovável, nomeadamente com vista à sua exportação e comercialização. Não obstante, ainda existe margem para expandir a produção de biometano, dado o potencial que apresenta, sendo necessário um plano claro de financiamento e incentivos (ver o anexo 7).

O estado da rede elétrica e o baixo nível de interligações continuam a ser fatores que limitam o desenvolvimento das fontes de energia renováveis. Em 2022, o nível de interligação elétrica entre Portugal e Espanha era de cerca de 10,9 %. A meta nacional para 2030 é de 15 %.

A Comunicação REPowerEU⁽¹⁹⁾ enfatiza que é fundamental aumentar o nível de interligação

domínio do hidrogénio e da energia de fontes renováveis.

⁽¹⁸⁾ De acordo com o Ministério do Ambiente, Portugal tem apenas quatro comunidades de energia renovável a funcionar em pleno, estando pendentes 372 processos de licenciamento: [Portugal ainda não chegou a uma mão-cheia de comunidades de energia renovável | Energia | PÚBLICO \(publico.pt\)](#).

⁽¹⁹⁾ COM(2022) 108 final, de 8 de março de 2022.

entre Portugal e Espanha⁽²⁰⁾. O estado da rede elétrica pode ser melhorado através de investimentos adicionais em infraestruturas, nomeadamente baterias, armazenamento de energia hidroelétrica por bombagem e reforço da rede interna, por exemplo os projetos de interesse comum de Pedralva e Sobrado, aumentando a flexibilidade do sistema de eletricidade e facilitando a integração de mais fontes de energia renováveis na rede. O PRR português não inclui investimentos na rede do continente. Os programas da política de coesão apoiarão os sistemas de armazenamento de energia e a sua integração na rede de transporte, mas não incluem uma meta específica para as interligações transfronteiriças.

Portugal tem um potencial inexplorado de produção na indústria das tecnologias limpas.

Portugal está altamente dependente de países exteriores à UE no que respeita às tecnologias limpas essenciais para a implantação das energias renováveis, podendo esta forte dependência comprometer a competitividade do país na transição ecológica. Apesar do potencial do país para o fabrico de equipamentos como pás, geradores e nacelas para turbinas eólicas, a escassez de mão-de-obra qualificada e o reduzido investimento privado no fabrico de equipamentos elétricos e na I&D inibem o desenvolvimento e a implantação de tecnologias limpas. O potencial de produção também é limitado por estrangulamentos na cadeia de abastecimento, com um terço dos fabricantes de equipamentos elétricos a comunicar situações de escassez de fornecimentos.

No contexto da transição ecológica, a escassez de mão-de-obra em setores-chave aumentou nos últimos anos. A escassez está associada à falta de competências adequadas, o que cria estrangulamentos na transição para uma

⁽²⁰⁾ Em outubro de 2022, os Chefes de Estado e de Governo de França, Espanha e Portugal propuseram a criação de um corredor de energia verde, visando a conclusão de futuras interligações entre os três países e o desenvolvimento de projetos de armazenamento de energia.

economia com impacto neutro no clima. Em 2022, foi comunicada falta de mão-de-obra em 22 profissões que exigiam competências ou conhecimentos específicos para a transição ecológica, incluindo eletricitistas da construção e similares, eletromecânicos e instaladores elétricos ⁽²¹⁾. A taxa de ofertas de emprego aumentou em setores-chave como a construção (de 0,4 %, em 2015, para 1 % em 2021) e a indústria transformadora (de 0,5 %, em 2015, para 0,9 % em 2021), situando-se ambos os setores abaixo da média da UE (3,6 % e 1,9 %, respetivamente, em 2021) ⁽²²⁾.

Em 2022, a escassez de mão-de-obra foi referida como um fator limitativo da produção de 11,5 % das empresas industriais e de 31,4 % das empresas da construção ⁽²³⁾. A melhoria de competências e a requalificação para a transição ecológica, incluindo as pessoas mais afetadas, bem como a promoção de mercados de trabalho inclusivos, são alavancas políticas essenciais para acelerar a transição para a neutralidade climática e assegurar a sua equidade (ver o anexo 8).

Melhorar a produtividade e o ambiente empresarial

Ao longo da última década, o crescimento da produtividade em Portugal tem sido

⁽²¹⁾ Os dados sobre a escassez de mão-de-obra baseiam-se na seguinte publicação: Autoridade Europeia do Trabalho, *EURES Report on labour shortages and surpluses 2022, 2023*. As autoridades nacionais comunicam informações por intermédio de um questionário, com base em dados administrativos e noutras fontes apresentadas pelos gabinetes nacionais de coordenação EURES (as definições de escassez diferem, pelo que os dados não são comparáveis entre países e abrangem uma grande variedade de setores). Os requisitos em matéria de competências e conhecimentos baseiam-se na taxonomia ESCO (qualificações, competências e profissões europeias) sobre as competências para a transição ecológica (para as profissões com 4 dígitos enumeradas na CIP, num total de 436). Os exemplos são identificados com base na pontuação da componente ecológica e na relevância dos setores ESCO.

⁽²²⁾ Eurostat (JVS_A_RATE_R2).

⁽²³⁾ Inquérito Europeu às Empresas e aos Consumidores.

reduzido e o diferencial de produtividade em relação à média da UE tem aumentado ⁽²⁴⁾. Portugal enfrenta desafios no que respeita ao seu ambiente empresarial (ver o capítulo 2) e à produtividade. O investimento das empresas em I&D continua a ser baixo (ver o anexo 11) e varia consideravelmente entre regiões (ver o anexo 17). O acesso limitado a financiamento por parte das pequenas e médias empresas e os longos atrasos nos pagamentos de transações entre empresas constituem desafios para as empresas, especialmente as de menor dimensão.

Continuam a existir restrições nas profissões reguladas, por exemplo nas profissões de engenheiro civil, advogado, contabilista, arquiteto e guia turístico (ver o anexo 12). Os encargos administrativos e regulamentares para as empresas continuam a ser um obstáculo devido à complexidade dos requisitos de licenciamento e aos desafios relacionados com a eficiência do sistema judicial.

Os défices de competências e a escassez de trabalhadores qualificados permanecem um obstáculo ao investimento em Portugal.

Dado que Portugal está bem integrado no mercado único, o comércio com outros Estados-Membros representa cerca de 70 % do comércio de bens e serviços e continuou a aumentar nos últimos cinco anos. Não obstante, a abertura das profissões reguladas e a introdução de melhorias na contratação pública poderão ajudar a libertar todo o potencial do mercado único.

⁽²⁴⁾ A produtividade do trabalho (PIB por hora trabalhada, em PPC) caiu de 80 % da média da UE, em 2011, para 73 % em 2021.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal inclui medidas que têm por objetivo responder a uma série de problemas estruturais do país, visando:

- Aumentar o emprego, combater o desemprego dos jovens e reduzir a segmentação do mercado de trabalho;
- Melhorar o ensino e as competências da população adulta, incluindo as relacionadas com a transição digital;
- Assegurar a resiliência e a inclusividade dos sistemas de proteção social, de habitação social, de saúde e de cuidados continuados, tendo em conta as alterações demográficas;
- Reforçar o quadro orçamental e a sustentabilidade financeira das empresas públicas;
- Apoiar a transição ecológica, nomeadamente pelo desenvolvimento das fontes de energia renováveis, da realização de renovações para melhoria da eficiência energética e da descarbonização das indústrias;
- Melhorar o ambiente empresarial, incluindo a digitalização, reduzir as restrições nos serviços e melhorar a produtividade das empresas, o sistema de I&D e o acesso das empresas a financiamento.

Portugal deve acelerar a execução do seu plano de recuperação e resiliência, nomeadamente assegurando uma capacidade administrativa adequada, e finalizar rapidamente o capítulo REPowerEU, com vista a iniciar rapidamente a sua execução.

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

- Simplificação do sistema fiscal, redução dos encargos administrativos associados e melhoria do ambiente empresarial;
- Melhoria da eficácia do sistema de proteção social, em particular simplificando o enquadramento, reforçando a eficiência da administração e reduzindo os encargos administrativos;
- Melhoria da produtividade e do ambiente empresarial mediante um maior investimento na inovação e a redução dos encargos administrativos e regulamentares;
- Melhoria da eficiência e do desempenho dos trabalhadores do setor público;
- Melhoria da gestão da água e da proteção ambiental, a fim de reforçar a resiliência contra os efeitos das alterações climáticas;
- Melhoria da gestão dos resíduos, a fim de apoiar a transição para a economia circular;
- Reforço da redução da dependência em relação aos combustíveis fósseis e redução do consumo de energia nos setores dos transportes, dos edifícios e da indústria por meio do estímulo ao investimento na eficiência energética e no setor das energias limpas;
- Reforço da implantação da energia eólica e solar, incluindo a produção *offshore* e descentralizada, e reforço das interconexões elétricas e da rede elétrica;
- Melhoria do nível de competências verdes através de programas específicos de melhoria de competências ou requalificação, a fim de facilitar a

implantação das fontes de energia renováveis e das medidas de eficiência energética.

ANEXOS

Indicadores transversais	26
A1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	26
A2. Progressos realizados na aplicação das recomendações dirigidas a Portugal	29
A3. Plano de Recuperação e Resiliência – visão geral	32
A4. Outros instrumentos da EU para a recuperação e o crescimento	34
A5. Resiliência	37
Sustentabilidade ambiental	39
A6. Pacto Ecológico Europeu	39
A7. Segurança energética e acessibilidade dos preços	45
A8. Transição justa para a neutralidade climática	51
Produtividade	54
A9. Produtividade, eficiência na utilização e circularidade dos recursos	54
A10. Transformação digital	57
A11. Inovação	60
A12. Indústria e mercado único	62
A13. Administração pública	66
Equidade	68
A14. Desafios em matéria de emprego, competências e política social na perspetiva do Pilar Europeu dos Direitos Sociais	68
A15. Ensino e formação	71
A16. Saúde e sistemas de saúde	74
A17. Desempenho económico e social a nível regional	76
Estabilidade macroeconómica	79
A18. Principais desenvolvimentos no setor financeiro	79
A19. Tributação	82
A20. Quadro com indicadores económicos e financeiros	85
A21. Análise da sustentabilidade da dívida	86
A22. Matriz de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos	90

LISTA DOS QUADROS

A2.1.	Quadro de síntese sobre as REP 2019-2022	30
A3.1.	Principais elementos do PRR português	32
A5.1.	Situação dos indicadores de resiliência nas várias dimensões e domínios, de acordo com índices sintéticos de resiliência	38
A6.1.	Indicadores subjacentes aos progressos realizados no âmbito do Pacto Ecológico da UE do ponto de vista macroeconómico	44
A7.1.	Principais indicadores no domínio da energia	53
A8.1.	Principais indicadores para uma transição justa em Portugal	52
A9.1.	Indicadores globais e sistémicos sobre a circularidade	56
A10.1.	Principais metas da Década Digital monitorizadas por indicadores do IDES	59
A11.1.	Principais indicadores no domínio da inovação	61
A12.1.	Indústria e mercado único	65
A13.1.	Indicadores relativos à administração pública	67
A14.1.	Painel de indicadores sociais de Portugal	68
A14.2.	Situação de Portugal no que respeita às metas de emprego, competências e redução da pobreza até 2030	69
A15.1.	Metas a nível da UE e outros indicadores contextuais no âmbito do quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação	73
A16.1.	Principais indicadores no domínio da saúde	75
A17.1.	Indicadores selecionados a nível regional	77
A18.1.	Indicadores de solidez financeira	81
A19.1.	Indicadores de fiscalidade	86
A20.1.	Principais indicadores económicos e financeiros	85
A21.1.	Análise da sustentabilidade da dívida — Portugal	88
A21.2.	Mapa cromático dos riscos de sustentabilidade orçamental — Portugal	89
A22.1.	Avaliação da matriz de desequilíbrios macroeconómicos	91

LISTA DOS GRÁFICOS

A1.1.	Progressos na consecução dos ODS em Portugal nos últimos cinco anos	26
A2.1.	Progressos realizados por Portugal quanto às recomendações específicas por país de 2019-2022 (Semestre Europeu de 2023)	29
A3.1.	Total das subvenções desembolsadas ao abrigo do MRR	32
A3.2.	Desembolsos por pilar	33
A3.3.	Total dos empréstimos desembolsados ao abrigo do MRR	33
A3.4.	Estado de cumprimento dos marcos e metas	33
A4.1.	Fundos da política de coesão para 2021-2027 em Portugal: orçamento por fundo	34
A4.2.	Sinergias entre os fundos da política de coesão e os pilares do MRR em Portugal	35
A4.3.	Contribuição dos fundos da política de coesão para os ODS nos períodos de 2014-2020 e 2021-2027 em Portugal	35
A6.1.	Emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos setores de partilha de esforços, em MteCO ₂ , 2005 e 2021	43
A6.2.	Matriz energética (acima) e matriz elétrica (abaixo), 2021	40
A6.3.	Necessidades de investimento ambiental e investimento realizado, por ano, 2014-2020	43
A7.1.	Níveis de armazenamento subterrâneo em Portugal	45
A7.2.	Quota de consumo de gás por setor, 2021	46
A7.3.	Preços a retalho da energia em Portugal para os consumidores industriais (acima) e domésticos (abaixo)	47
A7.4.	Investimento privado em I&D ligada às prioridades de I&D da União da Energia — Portugal	49
A8.1.	Desafios da transição justa em Portugal	51
A8.2.	Impactos distributivos dos preços da energia devido ao aumento das despesas com a energia (2021-2023)	53
A9.1.	Evolução da utilização de materiais	55
A9.2.	Tratamento de resíduos urbanos	55
A11.1.	Intensidade de I&D em 2021	60
A12.1.	Produtividade do trabalho por trabalhador e hora trabalhada em PCP (UE = 100)	62
A12.2.	Ambiente empresarial e fatores determinantes da produtividade	62
A12.3.	Emprego nos setores tecnológicos intensivos em conhecimentos	63
A13.1.	Portugal: a) Avaliação de impacto regulamentar, b) Participação das partes interessadas e c) Avaliação ex post da legislação	67
A15.1.	Alunos com menor proficiência em leitura, matemática e ciências (de forma combinada) por estatuto socioeconómico	71
A16.1.	Esperança de vida à nascença (em anos)	74
A16.2.	Aumento previsto das despesas públicas com cuidados de saúde no período 2019-2070	74
A17.1.	PIB per capita (2010) e crescimento do PIB (2011-2020) — Portugal	76

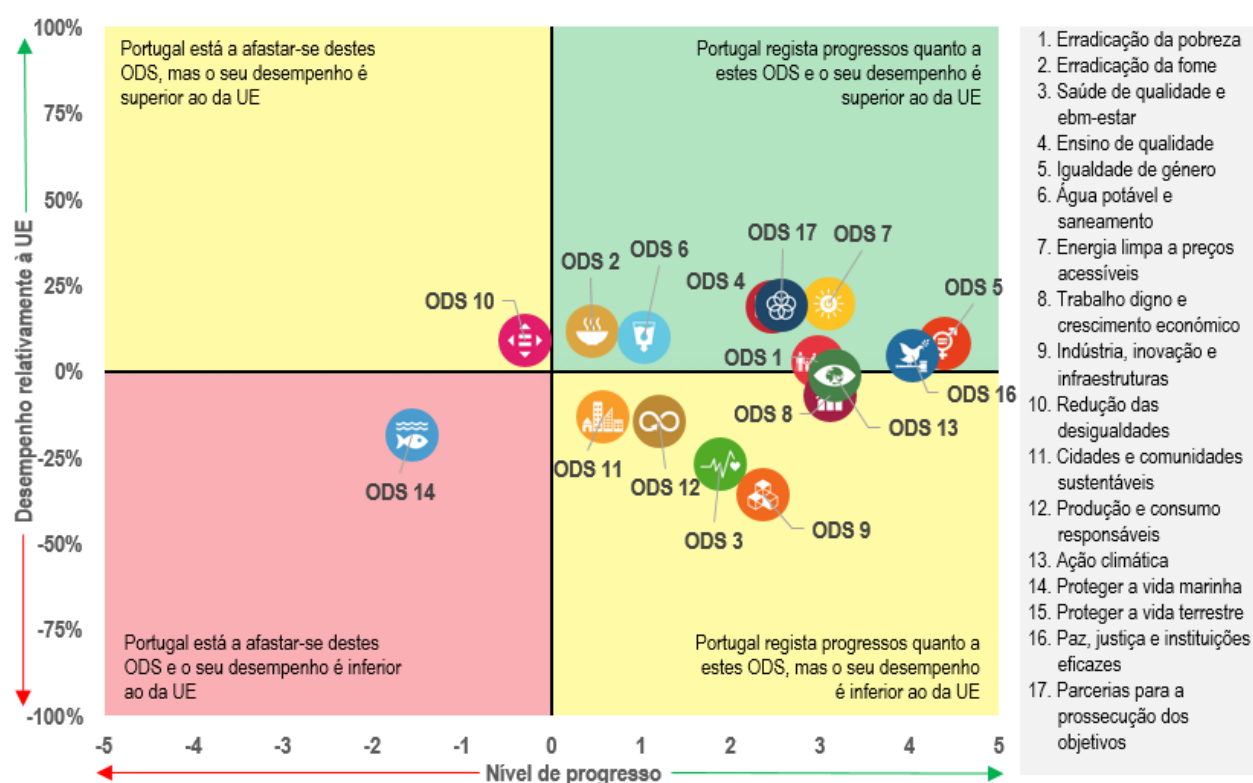
A17.2.	Produtividade do trabalho (VAB real por trabalhador), UE-27 e Portugal, 2000-2020	79
A18.1.	Rácio de NPL dos bancos	83
A19.1.	Receitas fiscais de diferentes tipos de impostos, em % da tributação total	84
A19.2.	Carga fiscal sobre os contribuintes individuais e as segundas fontes de rendimento em % dos custos totais da mão-de-obra, 2022	84



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 nos indicadores dos ODS relacionados com a *sustentabilidade ambiental*. 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 às águas marinhas (ODS 14) e às cidades sustentáveis (ODS 11). Portugal aumentou a quota de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia, passando de 30,9 %, em 2016, para 34 % em 2021 (mesmo valor de 2020), uma percentagem elevada em comparação com a média da UE (21,8 % em 2020). O impacto ambiental da agricultura é inferior à média da UE, mas o nível de nitratos nas águas subterrâneas está a aumentar (de 17,4 mg NO₃ por litro, em 2015, para 19,3 mg em 2020). A eutrofização

Gráfico A1.1: **Progressos na consecução dos ODS em Portugal nos últimos cinco anos**

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

Fonte: Eurostat, última atualização do início de abril de 2023, com exceção dos indicadores do Inquérito às Forças de Trabalho da UE (IFT) publicados a 27 de abril de 2023. Os dados referem-se principalmente a 2016-2021 ou 2017-2022.

está também a aumentar nas águas marinhas e Portugal protege menos de 5 % das suas zonas marinhas (12 % na UE). Os indicadores relativos à economia circular estão muito abaixo da média da UE. A reduzida taxa de reciclagem de resíduos urbanos foi de 30,5 % em 2021 (contra 49,6 % na UE) e a taxa de utilização circular de materiais representa apenas 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. A poluição sonora é um problema para 25,1 % da população (17,6 % na UE). As alterações climáticas constituem um desafio para Portugal, que regista um elevado índice de exploração da água, que ascendeu a 11,4 % dos recursos hídricos renováveis em 2019 (3,6 % na UE) e elevadas perdas económicas relacionadas com o clima, superiores a 40,6 EUR por habitante em 2020 (33,9 na UE). Várias medidas do plano de recuperação e resiliência (PRR) de Portugal, tais como as 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, visam reforçar o contributo para a redução geral das emissões de gases com efeito de estufa.

Embora Portugal registe melhorias na maioria dos indicadores dos ODS que avaliam a equidade da sociedade e da economia, está a afastar-se do ODS 10 relativo à redução das desigualdades, precisando também de se aproximar da média da UE no que se refere à saúde e bem-estar (ODS 3). Embora os indicadores da pobreza tenham melhorado de forma consistente até 2020, a taxa de pobreza (pessoas em risco de pobreza ou exclusão social) estava novamente acima da média da UE em 2021 (22,4 % contra 21,7 % na UE), incluindo após transferências sociais (18,4 % contra 16,8 % na UE) ou no caso das pessoas com emprego (o risco de pobreza no trabalho afeta 11,2 % das pessoas, contra 8,9 % na UE). A diferença entre as cidades e as zonas rurais (disparidade entre zonas urbanas e rurais) aumentou muito significativamente e continua a ser muito superior à média da UE. O mesmo se passa com a pobreza energética: em 2021, 16,4 % da população portuguesa não conseguiu manter a habitação adequadamente aquecida, contra 6,4 % na UE. Desde 2016, a disparidade ligada à cidadania

(diferença entre nacionais de Estados-Membros 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, em especial no que se refere à poluição sonora, à mortalidade rodoviária, à taxa de obesidade e à esperança de vida saudável à nascença (59,7 anos em 2020, contra 64 anos na UE). Os indicadores relativos ao ensino e à formação alcançaram níveis superiores à média da UE. Em 2021, a taxa de conclusão do ensino superior (população entre os 25 e os 34 anos) em Portugal aumentou, passando de 34,0 % em 2017 para 44,4 %, enquanto a participação de adultos na aprendizagem se situa agora em 13,8 %. Embora Portugal tenha, em geral, um melhor desempenho do que a UE em matéria de igualdade de género, em especial no que respeita ao emprego, a disparidade salarial entre homens e mulheres continua acima de 10 % e a percentagem de mulheres em funções governativas e parlamentares não progrediu nos últimos anos. O PRR português inclui medidas de grande alcance para avançar em direção a uma sociedade mais equitativa e saudável, entre as quais uma reforma dos serviços de cuidados primários e investimentos em serviços sociais de base comunitária, em habitação social e em alojamento para estudantes. O PRR também inclui apoio aos agregados familiares para melhorar a eficiência energética dos edifícios.

Portugal regista melhorias nos indicadores dos ODS relacionados com a produtividade, mas deve recuperar do atraso em relação à média da UE no que respeita à inovação e indústria (ODS 9). As competências digitais básicas da população adulta estão a progredir (55,3 % em 2021) e equiparam-se à média da UE. Em 2022, o desempenho do mercado de trabalho português foi relativamente bom em comparação com a média da UE, com uma elevada taxa de emprego (77,5 %) e uma diminuição acentuada do desemprego de longa duração para 2,7 %. Porém, apesar de ter registado melhorias, o domínio da I&D e da inovação continua a suscitar preocupação. Em 2021, apenas 1,69 % do PIB foi afetado a I&D (2,26 % na UE). Apesar de ter aumentado nos últimos anos, o número de pedidos de patente apresentados ao Instituto Europeu de Patentes (IEP) por milhão de habitantes continua a ser muito baixo: 30 em 2022 (151 na UE). Não obstante, as ambiciosas

medidas previstas no PRR para melhorar a ligação entre empresas e universidades, aumentar a I&D e reformar o ensino e a formação profissionais têm potencial para transformar o setor empresarial e o sistema de I&D em Portugal. O PRR prevê igualmente o levantamento de algumas restrições às profissões autorreguladas.

Portugal regista progressos nos indicadores dos ODS relacionados com a estabilidade macroeconómica (ODS 8, ODS 16 e ODS 17).

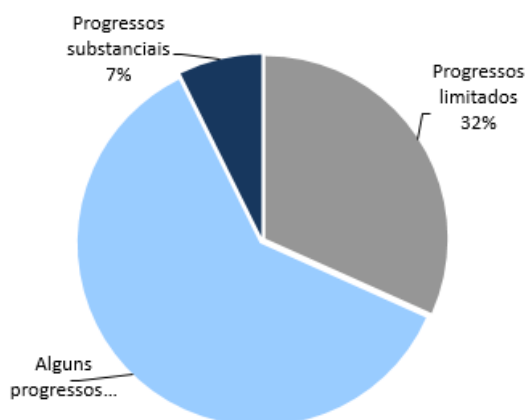
Está a recuperar do atraso em relação à UE no que respeita ao investimento em percentagem do PIB, com 20,3 % em 2022 (23,2 % na UE). A despesa pública com os tribunais judiciais progride em consonância com o resto da UE. Em 2020, a percentagem da população que denunciou um crime, violência ou vandalismo diminuiu para 6,6 % (10,7 % na UE). Porém, a ajuda pública ao desenvolvimento alcança apenas 0,18 % do RNB, enquanto a dívida pública continua a ser elevada, ascendendo a 113,9 % do PIB em 2022. O PRR inclui medidas para modernizar os tribunais administrativos e fiscais.

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 2019-2022 ⁽²⁵⁾ 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 (ver os anexos 1 e 3). A avaliação abrange as medidas já tomadas por Portugal ⁽²⁶⁾ e os compromissos assumidos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ⁽²⁷⁾. Nesta fase da implementação do PRR, 68 % das REP centradas em questões estruturais de 2019-2022 registaram pelo menos «alguns progressos», enquanto 32 % registaram «progressos limitados» (ver o 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 recomendações específicas por país de 2019-2022 (Semestre Europeu de 2023)



Fonte: Comissão Europeia.

⁽²⁵⁾ 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 \(europa.eu\)](#).

⁽²⁶⁾ Incluindo as medidas comunicadas no Programa Nacional de Reformas, bem como 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).

⁽²⁷⁾ Os Estados-Membros foram convidados a dar uma resposta efetiva, nos seus planos de recuperação e resiliência, à totalidade — ou a um subconjunto significativo — das recomendações específicas por país pertinentes formuladas pelo Conselho em 2019 e 2020. 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 2019-2022

Portugal	Avaliação em maio de 2023*	Abrangência das REP pelo PRR até 2026**	ODS relevantes
REP n.º 1 de 2019	Alguns progressos		
Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas.	Já não é pertinente	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2022 e previstas a partir de 2022, 2023 e 2025	ODS 3, ODS 8 e ODS 16
Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022	ODS 9
REP n.º 2 de 2019	Alguns progressos		
Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2023	ODS 8
Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas a partir de 2022, 2023 e 2025	ODS 4
Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e previstas a partir de 2022 e 2025	ODS 4
Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas a partir de 2022, 2023 e 2024	ODS 1, ODS 2 e ODS 10
REP n.º 3 de 2019	Alguns progressos		
Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação,	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas a partir de 2022	ODS 9, ODS 10 e ODS 11
transportes ferroviários e infraestruturas portuárias,	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022 e 2025	ODS 10 e ODS 11
na transição energética e para uma economia hipocarbónica, alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e previstas a partir de 2022, 2023 e 2024	ODS 7, ODS 9, ODS 10, ODS 11 e ODS 13
REP n.º 4 de 2019	Alguns progressos		
Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a créditos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2023	ODS 8
Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e previstas a partir de 2023	ODS 8 e ODS 9
Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022	ODS 9
Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2023	ODS 8 e ODS 16
REP n.º 1 de 2020	Alguns progressos		
Adotar, em consonância com a cláusula de derrogação geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento.	Já não é pertinente	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
Reforçar a resiliência do sistema de saúde	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e previstas a partir de 2022 e 2025	ODS 3
e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e previstas a partir de 2022 e 2025	ODS 3, ODS 8 e ODS 10
REP n.º 2 de 2020	Alguns progressos		
Apoiar o emprego e atribuir prioridade às medidas que visem preservar os postos de trabalho.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2023	ODS 8
Garantir uma proteção social suficiente e eficaz, bem como o apoio aos rendimentos.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas a partir de 2022, 2023 e 2024	ODS 1, ODS 2 e ODS 10
Apoiar a utilização das tecnologias digitais, a fim de assegurar a igualdade de acesso a uma educação e formação de qualidade	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas a partir de 2022, 2023 e 2025	ODS 4, ODS 8 e ODS 10
e reforçar a competitividade das empresas.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas a partir de 2023 e 2025	ODS 8 e ODS 9
REP n.º 3 de 2020	Alguns progressos		
Implementar medidas temporárias destinadas a proporcionar o acesso à liquidez por parte das empresas, em especial pequenas e médias empresas.	Progressos substanciais	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021	ODS 8 e ODS 9
Avançar prioritariamente com a realização de projetos de investimento público amadurecidos	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021	ODS 8 e ODS 16
e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e previstas a partir de 2023	ODS 8 e ODS 9
Focalizar o investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia,	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas a partir de 2023 e 2024	ODS 7, ODS 9 e ODS 13
bem como nas infraestruturas ferroviárias	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021	ODS 11
e na inovação.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e previstas a partir de 2022	ODS 9
REP n.º 4 de 2020	Alguns progressos		
Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2023	ODS 8 e ODS 16

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

REP n.º 1 de 2021	Alguns progressos		
Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado a nível nacional; limitar o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.	Alguns progressos	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo;	Progressos substanciais	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
aumentar, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, bem como à qualidade das medidas orçamentais, com o objetivo de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva; dar prioridade ao investimento sustentável e favorável ao crescimento, em especial ao investimento que apoie a transição ecológica e digital;	Plena aplicação	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
dar prioridade às reformas orçamentais estruturais que ajudem a disponibilizar financiamento para as prioridades estratégicas do Estado e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo, aumentando nomeadamente, se for o caso, a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos.	Alguns progressos	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
REP n.º 1 de 2022	Alguns progressos		
Em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e orientado para os agregados familiares e empresas mais expostos aos aumentos dos preços da energia e para as pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronto para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação.	Progressos limitados	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
Aumentar o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União.	Progressos substanciais	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimento e de reformas.	Progressos substanciais	Não aplicável	ODS 8 e ODS 16
Melhorar a eficácia e a adequação do sistema fiscal e do sistema de proteção social, em particular por via da simplificação do enquadramento destes dois sistemas, do reforço da eficiência das respetivas administrações e da redução dos encargos administrativos que lhes estão associados.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2022 e previstas para 2025	ODS 1, ODS 2, ODS 8, ODS 10, ODS 12 e ODS 16
REP n.º 2 de 2022			
Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021.	O acompanhamento da aplicação do PRR é efetuado através da avaliação dos pedidos de pagamento ao abrigo do PRR e da análise dos relatórios bienais sobre a consecução dos marcos e metas, devendo estes ser refletidos nos relatórios por país.		
Concluir rapidamente as negociações com a Comissão sobre os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista a dar início à sua aplicação.	O acompanhamento dos progressos realizados quanto aos documentos de programação da política de coesão é efetuado no âmbito da política de coesão da UE.		
REP n.º 3 de 2022	Progressos limitados		
Melhorar as condições da transição para uma economia circular, em particular aumentando a prevenção, a reciclagem e a reutilização de resíduos, por forma a evitar que tenham de ser depositados em aterro ou incinerados.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021	ODS 6, ODS 12 e ODS 15
REP n.º 4 de 2022	Alguns progressos		
Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis,	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021 e 2022 e previstas para 2023	ODS 7, ODS 9 e ODS 13
nomeadamente no setor dos transportes.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2022 e previstas para 2023	ODS 11
Acelerar a implantação das energias renováveis através da modernização das redes de transporte e de distribuição de eletricidade, viabilizando os investimentos em armazenamento de eletricidade	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas para 2023	ODS 7, ODS 9 e ODS 13
e racionalizando os procedimentos de licenciamento a fim de permitir um maior desenvolvimento da produção de eletricidade a partir da energia eólica, em especial ao largo da costa, e da energia solar, bem como da produção de hidrogénio renovável.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021	ODS 7, ODS 8, ODS 9 e ODS 13
Reforçar o quadro de incentivos aos investimentos em eficiência energética dos edifícios.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas para 2024 e 2025	ODS 7
Aumentar as interligações energéticas.	Progressos limitados		ODS 7, ODS 9 e ODS 13

Nota:

* Ver a nota de rodapé ⁽²⁶⁾.

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

Fonte: Comissão Europeia.



O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é o elemento central dos esforços da UE para apoiar a sua recuperação da pandemia de COVID-19, acelerar a dupla transição e reforçar a resiliência contra choques futuros. O MRR também contribui para a execução dos ODS e ajuda a dar resposta às recomendações específicas por país (ver o anexo 2). A 22 de abril de 2021, Portugal apresentou o seu plano de recuperação e resiliência (PRR), que está em vigor. A avaliação positiva da Comissão, a 16 de junho de 2021, e a aprovação do Conselho, a 13 de julho de 2021, abriram caminho ao desembolso de 13,9 mil milhões de EUR em subvenções (e 2,7 mil milhões de EUR em empréstimos) ao abrigo do MRR durante o período 2021-2026.

Desde a entrada em vigor do Regulamento MRR e a avaliação dos planos nacionais de recuperação e resiliência, a evolução geopolítica e económica causou graves perturbações em toda a UE. A fim de dar uma resposta eficaz a estas perturbações, o Regulamento MRR (ajustado) possibilita aos Estados-Membros alterarem os respetivos planos de recuperação e resiliência por uma série de razões. Além disso, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do MRR, a contribuição financeira máxima para Portugal foi atualizada a 30 de junho de 2022, para um montante de 15,5 mil milhões de EUR em subvenções. Aquando da publicação do presente relatório ainda não tinha sido apresentada qualquer revisão do PRR português.

Os progressos realizados por Portugal na implementação do seu plano são publicados na grelha de avaliação da recuperação e resiliência ⁽²⁸⁾. Esta grelha apresenta também, de forma transparente, os progressos realizados na implementação do MRR no seu conjunto. Os gráficos seguintes ilustram a situação atual, como refletida na grelha de avaliação.

Portugal já recebeu 5,14 mil milhões de EUR ao abrigo do MRR. A 3 de agosto de 2021, a Comissão pagou a título pré-financiamento um montante de 2,1 mil milhões de EUR a Portugal, o que equivale a 13 % da dotação financeira. O primeiro pedido de pagamento de Portugal foi

avaliado positivamente pela Comissão, tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, conduzindo ao desembolso de 1,2 mil milhões de EUR de apoio financeiro (líquido dos pré-financiamentos) a 9 de maio de 2022. Os 20 marcos e metas conexos abrangem reformas e investimentos nos domínios da saúde, da habitação social, dos serviços sociais, do investimento, da inovação, das qualificações e competências, da silvicultura, da economia azul, da bioeconomia, dos gases renováveis (inclusive hidrogénio), das finanças públicas e da administração pública.

Quadro A3.1: Principais elementos do PRR português

	PRR atual
Âmbito	Plano inicial
Data de adoção DEC (data de apresentação)	13 julho 2021
Dotações totais	13,9 mil milhões EUR em subvenções e 2,7 mil milhões EUR em empréstimos (7,9 % do PIB)
Investimentos e reformas	83 investimentos e 32 reformas
Número total de marcos e metas	341

Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR

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



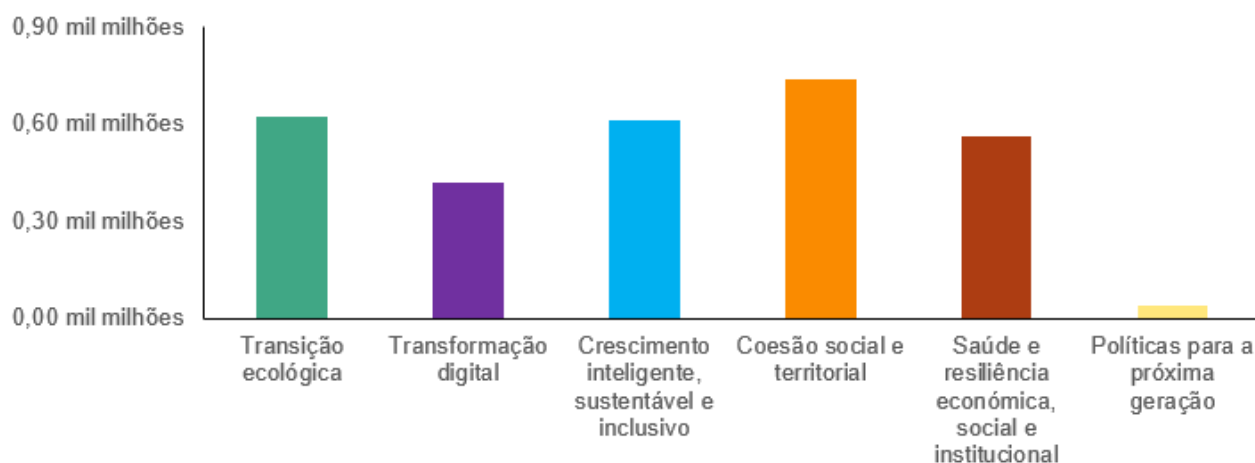
Nota: Este gráfico mostra o montante das subvenções já desembolsadas ao abrigo do MRR. As subvenções são contribuições financeiras não reembolsáveis. O montante total das subvenções concedidas a cada Estado-Membro é determinado por uma chave de repartição e pelo custo total estimado do respetivo PRR.

Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR

O primeiro pedido de pagamento de Portugal

⁽²⁸⁾ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=pt

Gráfico A3.2: Desembolsos por pilar



Nota: Cada desembolso reflete os progressos realizados na execução do MRR em todos os seis pilares de política. Este gráfico mostra a relação dos desembolsos ao abrigo do MRR (excluindo os pré-financiamentos) com os diferentes pilares. Os montantes foram calculados ligando os marcos e as metas abrangidos por um determinado desembolso à sinalização dos pilares (primária e secundária) das respetivas medidas.

Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR

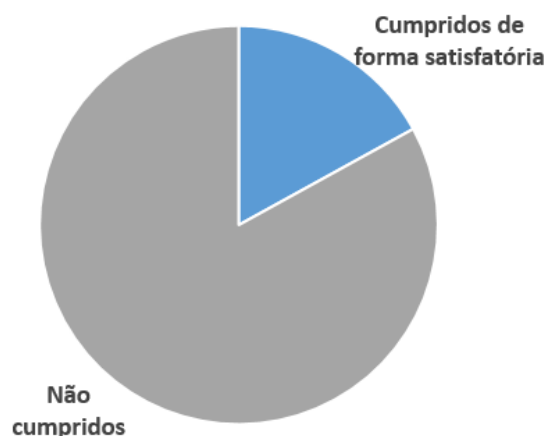
foi avaliado positivamente pela Comissão, tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro, conduzindo a um desembolso de 1,8 mil milhões de EUR de apoio financeiro (líquido dos pré-financiamentos) a 8 de fevereiro de 2023. Os 38 marcos e metas conexos abrangem reformas na gestão dos hospitais públicos e a transição digital nos setores público e privado, bem como grandes investimentos nos domínios da saúde, da silvicultura, da gestão da água, da proteção social, da inovação, da mobilidade sustentável, das competências digitais, da cultura, das finanças públicas e da administração pública.

Gráfico A3.3: Total dos empréstimos desembolsados ao abrigo do MRR



Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR

Gráfico A3.4: Estado de cumprimento dos marcos e metas



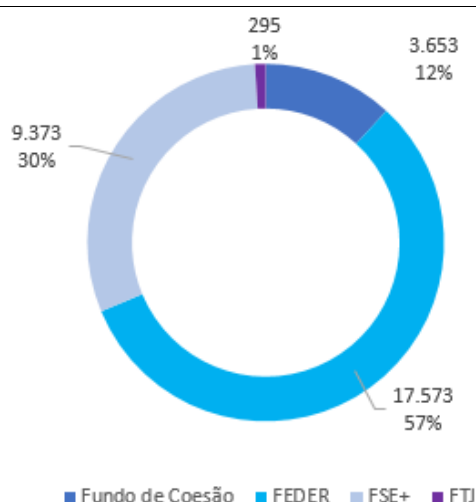
Este gráfico apresenta a percentagem dos marcos e metas satisfatoriamente cumpridos. Considera-se que os marcos e as metas são cumpridos caso um Estado-Membro forneça à Comissão provas de os ter alcançado e a Comissão avalie positivamente essa demonstração por meio de uma decisão de execução.

Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR



O orçamento da UE, que ascende a mais de 1,2 biliões de euros para 2021-2027, está orientado para a implementação das principais prioridades da UE. O investimento da política de coesão ascende a 392 mil milhões de EUR em toda a UE e representa quase um terço do orçamento total da UE, incluindo cerca de 48 mil milhões de EUR investidos em consonância com os objetivos REPowerEU.

Gráfico A4.1: Fundos da política de coesão para 2021-2027 em Portugal: orçamento por fundo



(1) milhões de EUR a preços correntes, % do total; (montante total, incluindo cofinanciamento nacional e da UE)

Fonte: Comissão Europeia, Dados abertos sobre a política de coesão

Em Portugal, os fundos da política de coesão⁽²⁹⁾ para 2021-2027 investirão 11,2 mil milhões de EUR na transição ecológica e 755 milhões de EUR na transformação digital, sendo parte da dotação total de 30,9 mil milhões de EUR para o país. Mais concretamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) reforçará a capacidade de I&D e inovação do setor privado e promoverá a digitalização, apoiando mais de 16 000 empresas. O apoio do FEDER às empresas centra-se nas PME, prevendo-se que a especialização inteligente continue a desempenhar um papel importante no desenvolvimento e na coesão regionais. Espera-se que o investimento na

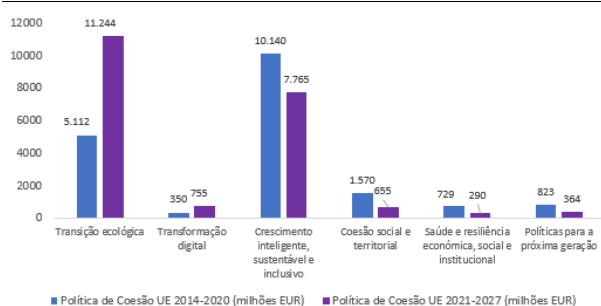
eficiência energética reduza o consumo de energia nos edifícios públicos, nas empresas e nas habitações em 13,8 milhões de MWh/ano. Importa prestar especial atenção ao acompanhamento da redução do consumo de energia, que constitui uma prioridade para Portugal em 2021-2027. O Fundo para uma Transição Justa possibilitará uma maior diversificação económica e impulsionará a criação de emprego em três territórios afetados pela transição energética, na sequência do encerramento das centrais termoelétricas a carvão de Sines (Alentejo Litoral) e do Pego (Médio Tejo) e do encerramento da refinaria de Matosinhos (Área Metropolitana do Porto). Promoverá igualmente a melhoria de competências e a requalificação dos trabalhadores, o que ajudará Portugal a cumprir o compromisso de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa até 2030 e alcançar a neutralidade climática até 2050. No âmbito do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), Portugal destina 3,1 mil milhões de EUR às competências, ao ensino e à formação, visando obter benefícios como a redução do défice estrutural de competências e a redução da elevada percentagem de adultos que não concluíram mais do que o terceiro ciclo do ensino básico.

Dos investimentos acima referidos, 2 mil milhões de EUR serão investidos em conformidade com os objetivos REPowerEU.

Este montante vem juntar-se aos mil milhões de EUR consagrados ao REPowerEU no orçamento para 2014-2020. 1,5 mil milhões de EUR (2021-2027) e 0,8 mil milhões de EUR (2014-2020) destinam-se a melhorar a eficiência energética; e 0,5 mil milhões de EUR (2021-2027) e 0,2 mil milhões de EUR (2014-2020) destinam-se a I&D em energias renováveis e hipocarbónicas.

⁽²⁹⁾ Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC), Fundo Social Europeu Mais (FSE+), Fundo para uma Transição Justa (FTJ), exceto os programas Interreg. O montante total inclui as contribuições nacionais e da UE. Fonte dos dados: [Dados abertos sobre a política de coesão](#).

Gráfico A4.2: Sinergias entre os fundos da política de coesão e os pilares do MRR em Portugal



(1) milhões de EUR a preços correntes (montante total, incluindo cofinanciamento nacional e da UE)

Fonte: Comissão Europeia

Em 2014-2020, os fundos da política de coesão disponibilizaram 23,5 mil milhões de euros a Portugal ⁽³⁰⁾, com uma absorção de 88 % ⁽³¹⁾. O investimento total, incluindo o financiamento nacional, ascende a 29,8 mil milhões de EUR, representando cerca de 2,2 % do PIB em 2014-2020.

Portugal continua a beneficiar da flexibilidade da política de coesão para apoiar a recuperação económica, reforçar a convergência e prestar um apoio vital às regiões na sequência da pandemia de COVID-19. Além da dotação da política de coesão para 2014-2020 para Portugal, o instrumento Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU) ⁽³²⁾ no âmbito do NextGenerationEU disponibiliza 2,1 mil milhões de EUR. A REACT-EU ajudou a apoiar mais de 76 000 PME nos setores mais afetados pela COVID-19. Foi igualmente concedido financiamento para a transformação digital das empresas, os cuidados de saúde, as medidas de ativação do emprego, a formação e o desenvolvimento de competências, bem como para impulsionar o investimento na transição climática. Além disso, foram afetados

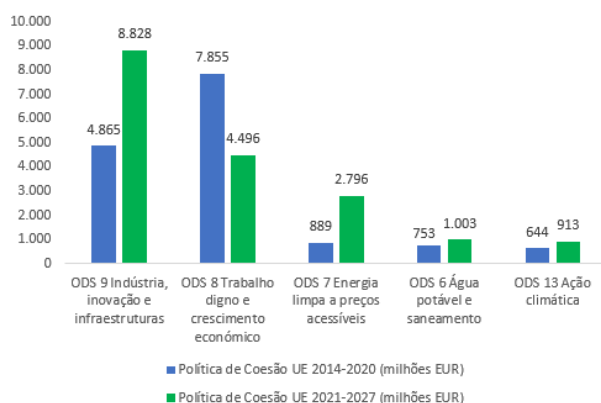
⁽³⁰⁾ Os fundos da política de coesão incluem o FEDER, o FC, o FSE e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ). Os programas CTE não se incluem neste âmbito. De acordo com a «regra N+3», os fundos autorizados para 2014-2020 devem ser gastos até 2023. A REACT-EU está incluída em todos os valores. O montante total inclui cofinanciamento nacional e da UE. Fonte dos dados: [Dados abertos sobre a política de coesão](#).

⁽³¹⁾ Os pagamentos efetuados pela UE no âmbito da política de coesão em 2014-2020, por Estado-Membro, são atualizados diariamente na página [Dados abertos sobre a política de coesão](#).

⁽³²⁾ Afetação REACT-EU nos [Dados abertos sobre a política de coesão](#).

provisoriamente a Portugal cerca de 81,4 milhões de EUR através Reserva de Ajustamento ao Brexit. Com o programa SAFE (apoio à energia a preços acessíveis), os fundos da política de coesão para 2014-2020 podem também ser mobilizados para apoiar agregados familiares vulneráveis, empregos e empresas especialmente afetados pelos elevados preços da energia.

Gráfico A4.3: Contribuição dos fundos da política de coesão para os ODS nos períodos de 2014-2020 e 2021-2027 em Portugal



(1) Cinco maiores contributos para os ODS, em milhões de EUR, a preços correntes

Fonte: Comissão Europeia

Tanto no período de 2014-2020 como no de 2021-2027, os fundos da política de coesão contribuíram substancialmente para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes fundos apoiam 11 dos 17 ODS, nomeadamente o ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestruturas) e o ODS 8 (Trabalho Digno e Crescimento Económico) ⁽³³⁾.

Outros fundos da UE disponibilizam recursos significativos a Portugal. A política agrícola comum (PAC) disponibilizou 11,8 mil milhões de EUR em 2014-2022 e continuará a apoiar Portugal com 6,1 mil milhões de EUR no período de 2023-2027. Os dois fundos da PAC (Fundo Europeu Agrícola de Garantia e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) contribuem para o Pacto Ecológico Europeu e, simultaneamente, para a segurança alimentar a longo prazo. Promovem a sustentabilidade social, ambiental e económica e a inovação na agricultura

⁽³³⁾ Outros fundos da UE contribuem para a realização dos ODS. No período 2014-2022, tais fundos incluíram tanto o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) como o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

e nas zonas rurais, em coordenação com outros fundos da UE. O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas disponibilizou 392 milhões de EUR a Portugal no período de 2014-2020 e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura atribuiu 379 milhões de EUR para o período de 2021-2027.

Portugal beneficia igualmente de outros programas da UE, nomeadamente o Mecanismo Interligar a Europa (MIE). O MIE 2 (2021-2027) já afetou 30,75 milhões de EUR de financiamento da UE a seis projetos específicos sobre redes de transporte estratégicas. Do mesmo modo, o Horizonte Europa já afetou quase 267 milhões de EUR a entidades portuguesas de I&I, além dos 1,2 mil milhões de EUR afetados ao abrigo do programa anterior (Horizonte 2020). O Mecanismo de Crédito ao Setor Público, criado ao abrigo do Mecanismo para uma Transição Justa, disponibiliza 17 milhões de EUR de apoio para 2021-2027, sob a forma de subvenções da Comissão para projetos localizados em Portugal, que serão combinados com empréstimos do BEI para apoiar investimentos de entidades do setor público nas regiões abrangidas pelo mecanismo para uma transição justa.

Portugal recebeu apoio ao abrigo do instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) para financiar regimes de tempo de trabalho reduzido, medidas análogas e, a título acessório, medidas relacionadas com a saúde destinadas a mitigar o impacto da COVID-19. O Conselho concedeu a Portugal uma assistência financeira no montante de 6,2 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos, tendo apoiado cerca de 24 % dos trabalhadores e 27 % das empresas em 2020 e cerca de 16 % dos trabalhadores e 20 % das empresas em 2021.

O Instrumento de Assistência Técnica apoia Portugal na conceção e implementação de reformas favoráveis ao crescimento, nomeadamente as inscritas no seu plano de recuperação e resiliência (PRR). Portugal recebeu um apoio significativo desde 2017, por exemplo à utilização da inteligência artificial para auditar a utilização dos fundos da UE, ao projeto-piloto do Plano Nacional de Gestão Integrada de

Fogos Rurais e à reconfiguração da sua rede hospitalar pública ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ As fichas informativas por país sobre o apoio às reformas estão disponíveis [aqui](#).



O presente anexo ilustra as capacidades e vulnerabilidades relativas de Portugal em matéria de resiliência, recorrendo aos quadros de indicadores de resiliência da Comissão ⁽³⁵⁾. Compreendendo um conjunto de 124 indicadores quantitativos, os quadros de indicadores de resiliência fornecem indicações gerais sobre a capacidade dos Estados-Membros para realizar progressos em quatro dimensões inter-relacionadas: social e económica, ecológica, digital e geopolítica. Os indicadores mostram vulnerabilidades ⁽³⁶⁾ e capacidades ⁽³⁷⁾ que podem tornar-se crescentemente relevantes para orientar as transições em curso e para fazer face a potenciais choques futuros. Para o efeito, os quadros de indicadores de resiliência ajudam a identificar os domínios em que importa envidar esforços suplementares para construir economias e sociedades mais fortes e resilientes. A situação relativa global de cada uma das quatro dimensões referidas e dos domínios que lhes subjazem é sintetizada no quadro A5.1 sob a forma de índices sintéticos de resiliência, para Portugal e a UE-27 ⁽³⁸⁾.

De acordo com o conjunto de indicadores de resiliência no âmbito dos quadros de indicadores de resiliência, Portugal mostra níveis de vulnerabilidades globalmente semelhantes à média da UE. Portugal mostra níveis médio-baixos de vulnerabilidades na dimensão geopolítica dos quadros de indicadores de resiliência e níveis médios de vulnerabilidades nas dimensões social e económica, ecológica e digital. Mostra níveis de vulnerabilidades claramente superiores à média da UE nos domínios «estabilidade económica e financeira e

sustentabilidade», «utilização sustentável dos recursos», «globalização financeira» e «digital para o espaço público». Mostra níveis de vulnerabilidades relativamente baixos nos domínios «saúde, educação e trabalho», «digital para a indústria», «digital para o espaço pessoal», «cibersegurança», «aprovisionamento de matérias-primas e energia» e «segurança e demografia».

Em comparação com a média da UE, Portugal evidencia níveis de capacidades globalmente inferiores em todos os indicadores dos quadros de indicadores de resiliência. Mostra níveis médio-elevados de capacidades na dimensão digital e níveis médios de capacidades nas dimensões social e económica, ecológica e geopolítica. Mostra capacidades mais fortes do que a média da UE no domínio «digital para o espaço público». Existe margem para melhoria das capacidades em comparação com a UE em todos os domínios da dimensão social e económica, bem como nos domínios «globalização financeira», «digital para a indústria», «atenuação das alterações climáticas e adaptação às alterações climáticas» e «utilização sustentável dos recursos».

⁽³⁵⁾ Para mais informações, consultar https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_pt; ver também o Relatório de Prospetiva Estratégica 2020 [COM(2020) 493].

⁽³⁶⁾ O termo «vulnerabilidades» refere-se a características que podem exacerbar o impacto negativo das crises e das transições, ou a obstáculos que podem dificultar a consecução dos objetivos estratégicos de longo prazo.

⁽³⁷⁾ O termo «capacidades» refere-se fatores ou competências para responder a crises e mudanças estruturais e para gerir as transições.

⁽³⁸⁾ 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 dos recursos, à eficiência e à circularidade, o anexo 10 relativo à transição digital e o anexo 14 relativo ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Quadro A5.1: **Situação dos indicadores de resiliência nas várias dimensões e domínios, de acordo com índices sintéticos de resiliência**

Dimensão/Domínio	Vulnerabilidades		Capacidades	
	PT	UE-27	PT	UE-27
Económica e social				
Desigualdades e impacto social das transições				
Saúde, educação e trabalho				
Estabilidade económica e financeira e sustentabilidade				
Ecológica				
Atenuação das alterações climáticas e adaptação às alterações climáticas				
Utilização sustentável dos recursos				
Ecosistemas, biodiversidade, agricultura sustentável				
Digital				
Digital para o espaço pessoal				
Digital para a indústria				
Digital para o espaço público				
Cibersegurança				
Geopolítica				
Aprovisionamento de matérias-primas e energia				
Cadeias de valor e comércio				
Globalização financeira				
Segurança e demografia				

Índice de vulnerabilidades

Alto

Médio-alto

Médio

Médio-baixo

Baixo

Não disponível

Índice de capacidades

Alto

Médio-alto

Médio

Médio-baixo

Baixo

Não disponível

(1) Os dados são de 2021; UE-27 refere-se ao valor da UE no seu conjunto. Os dados subjacentes às vulnerabilidades da UE-27 no domínio «cadeias de valor e comércio» não estão disponíveis, uma vez que incluem medidas de concentração de parceiros que não são comparáveis com os valores a nível dos Estados-Membros.

Fonte: Quadros de indicadores de resiliência elaborados pelo JRC — Comissão Europeia

A transição ecológica de Portugal exige uma ação continuada em vários aspetos, incluindo a descarbonização energética, a gestão sustentável da água e sumidouros de carbono no setor do uso do solo. O Pacto Ecológico Europeu está em curso de implementação em Portugal. O presente anexo apresenta uma panorâmica dos domínios-chave abrangidos ⁽³⁹⁾.

Prevê-se que Portugal alcance a sua meta climática para 2030 nos setores de partilha de esforços por uma margem confortável ⁽⁴⁰⁾. Espera-se que as emissões de gases com efeito de estufa de Portugal nestes setores em 2021 mostrem que o país gerou menos do que as suas dotações anuais de emissões ⁽⁴¹⁾. Prevê-se que, até 2030, as políticas vigentes em Portugal reduzam estas emissões cerca de 39 % em relação aos níveis de 2005, o que é mais do que suficiente para alcançar não só a meta de partilha de esforços fixada antes de a UE ter aumentado a sua meta para 55 % de redução, mas também a

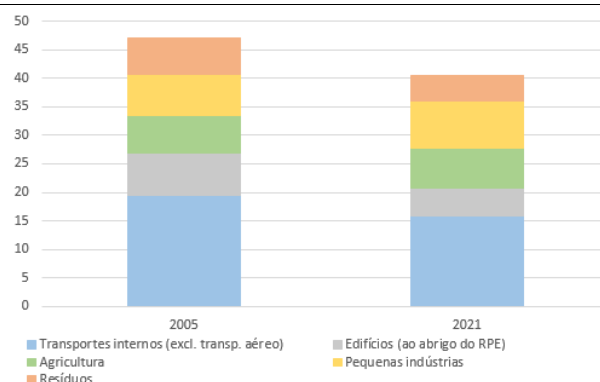
⁽³⁹⁾ A panorâmica apresentada no presente anexo é complementada pelas informações fornecidas no anexo 7 relativo à segurança energética e à acessibilidade dos preços, no anexo 8 relativo à transição justa para a neutralidade climática e à sustentabilidade ambiental, no anexo 9 relativo à produtividade dos recursos, à eficiência e à circularidade, no anexo 11 relativo à inovação e no anexo 19 relativo à fiscalidade.

⁽⁴⁰⁾ As metas de emissões de gases com efeito de estufa dos Estados-Membros para 2030 («metas de partilha de esforços») foram aumentadas pelo Regulamento (UE) 2023/857 (Regulamento Partilha de Esforços), que altera o Regulamento (UE) 2018/842, alinhando a ação nos setores em causa com o objetivo de alcançar, a nível da UE, reduções das emissões de gases com efeito de estufa de pelo menos 55 % em relação aos níveis de 1990. O regulamento fixa metas nacionais para setores não abrangidos pelo atual sistema de comércio de licenças de emissão da UE, nomeadamente os setores dos edifícios (aquecimento e arrefecimento), dos transportes rodoviários, da agricultura, dos resíduos e da pequena indústria. As emissões abrangidas pelo CELE e pelo Regulamento Partilha de Esforços são complementadas por remoções líquidas no setor do uso do solo, nos termos do Regulamento (UE) 2018/841 [Regulamento Uso do Solo, Alteração do Uso do Solo e Florestas (LULUCF)], com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2023/839.

⁽⁴¹⁾ Em termos de potencial de aquecimento global nos termos do 4.º relatório de avaliação do PIAC (AR4), as dotações de emissões de Portugal para 2021 foram de cerca de 42,3 MteCO₂, tendo as suas emissões ascendido a aproximadamente 40,5 Mt (ver Comissão Europeia, *Accelerating the transition to climate neutrality for Europe's security and prosperity: EU Climate Action Progress Report 2022*, SWD(2022) 343).

nova meta de redução das emissões em 28,7 %. As medidas adicionais propostas permitiriam alcançar 42 % de redução das emissões ⁽⁴²⁾. No seu plano de recuperação e resiliência, Portugal atribuiu 37,9 % da sua dotação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência a reformas e investimentos essenciais para alcançar os objetivos climáticos ⁽⁴³⁾. De acordo com o seu Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, Portugal está empenhado em alcançar a neutralidade climática até 2050. O país fixou a meta intermédia de reduzir as emissões entre 45 % e 55 % até 2030, e entre 65 % e 75 % até 2040, em relação a 2005 ⁽⁴⁴⁾. A meta de alcançar a neutralidade carbónica em 2050 e as metas intermédias serão revistas à luz da ambição reforçada da UE estabelecida no âmbito das iniciativas Objetivo 55 e RePowerEU.

Gráfico A6.1: Emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos setores de partilha de esforços, em MteCO₂, 2005 e 2021



Fonte: Agência Europeia do Ambiente.

Portugal está no bom caminho para alcançar a sua meta de remoções líquidas de carbono para 2030 no setor de uso do solo. As florestas de Portugal realizam uma percentagem importante das remoções líquidas de carbono e

⁽⁴²⁾ Ver as informações sobre a distância em relação à meta climática para 2030 no quadro A6.1. Medidas vigentes e adicionais à data de 15 de março de 2021.

⁽⁴³⁾ A título de exemplo, a implantação acelerada das fontes de energia renováveis e os investimentos na produção de hidrogénio verde e de outros gases renováveis conduzirão ao cumprimento precoce das metas para 2030 em matéria de energia de fontes renováveis em geral e, em particular, de energia solar fotovoltaica.

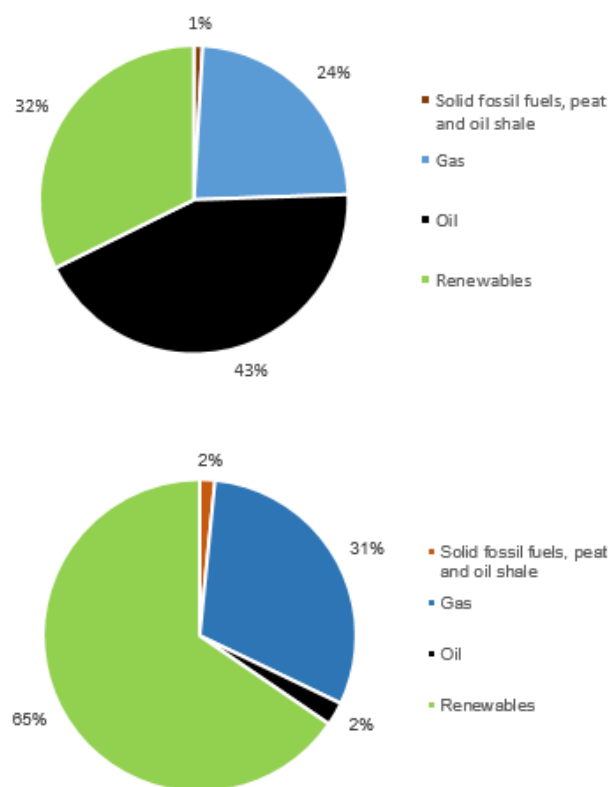
⁽⁴⁴⁾ De acordo com o Plano Nacional Energia e Clima (PNEC) de Portugal. Está em curso uma atualização do plano, tal como previsto no Regulamento (UE) 2018/1999 (Regulamento Governação).



parecem estar a recuperar, desde 2018, da diminuição do sumidouro natural durante o período 2009-2017 devida a incêndios florestais graves e outras causas. Em 2021, as remoções líquidas foram de 6 021 kteCO₂. Para 2030, a meta de Portugal para as remoções líquidas do setor de uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (LULUCF) implica a remoção de 1 358 kteCO₂ (ver o quadro A6.1) ⁽⁴⁵⁾.

Portugal está no bom caminho para transformar o seu sistema energético e acelerar a implantação de energias renováveis. Em 2021, com uma quota de 32 % de energia de fontes renováveis na sua matriz energética e de 65 % de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, também em termos de matriz elétrica, o sistema energético de Portugal era dos mais descarbonizados da UE. Em 2022, Portugal eliminou completamente o carvão da sua matriz energética. O país anunciou que pretende antecipar para 2026 o cumprimento da meta de 80 % de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, previsto inicialmente para 2030.

Gráfico A6.2: **Matriz energética (acima) e matriz elétrica (abaixo), 2021**



O cabaz energético baseia-se no consumo interno bruto e exclui o aquecimento e a eletricidade. A quota de energias renováveis inclui os biocombustíveis e os resíduos não renováveis.

Fonte: Eurostat

Fonte:

Portugal continua a tomar medidas para acelerar a implantação da energia de fontes renováveis, em especial da energia fotovoltaica. Portugal definiu o objetivo de alcançar 9 GW de potência solar até 2026. A fim de fomentar a implantação da energia solar fotovoltaica descentralizada, o plano de recuperação e resiliência atribui apoio a programas de financiamento de instalações em coberturas de edifícios residenciais. A meta de 47 % de quota de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia até 2030 incluída no PNEC de Portugal foi considerada suficientemente ambiciosa. O país deverá aumentar a sua meta em matéria de energia de fontes renováveis no PNEC atualizado, a fim de nele refletir as metas da UE em matéria de energia e clima mais ambiciosas constantes do pacote Objetivo 55 e do Plano REPowerEU, bem como de estar à altura das suas ambições em matéria de hidrogénio. Portugal financia igualmente a implantação de energia de fontes

⁽⁴⁵⁾ Este valor é indicativo e será atualizado em 2025 (como determinado pelo Regulamento (UE) 2023/839).

renováveis nos arquipélagos dos Açores e da Madeira e apoia ações de descarbonização da indústria, incluindo medidas para intensificar a utilização de energia de fontes renováveis.

Embora Portugal tenha criado vários regimes de incentivos para colmatar as lacunas de investimento em eficiência energética, a melhoria da conceção dos regimes de financiamento permitiria obter maiores economias de energia. A avaliação de 2020 da

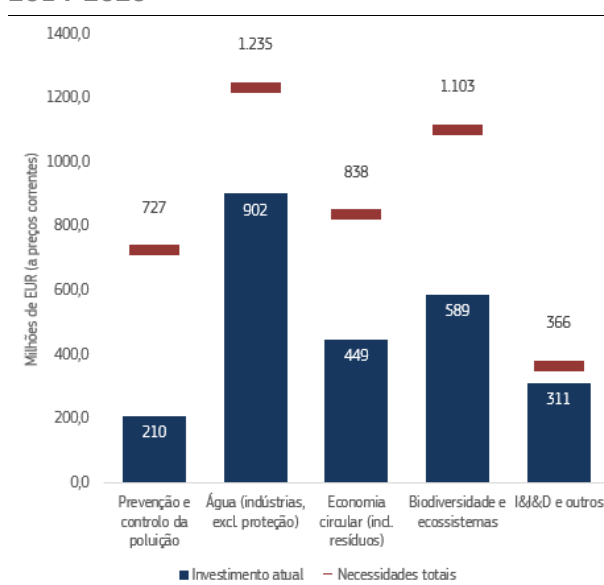
Comissão considerou pouco ambiciosas as metas do PNEC português em matéria de consumo de energia primária e final (CEP e CEF). Com base na trajetória de consumo de energia para 2018-2021, prevê-se que Portugal esteja no bom caminho para alcançar a sua meta para 2030 em matéria de CEP e CEF, uma vez que estas foram notificadas no seu PNEC ⁽⁴⁶⁾. O programa «Edifícios Mais Sustentáveis» apresenta uma procura elevada decorrente da contribuição de 85 % (até 2 500 EUR) para a instalação de painéis solares. Em contrapartida, o programa «Vale Eficiência» (um programa de vales para ações de eficiência energética), que visa disponibilizar 100 000 vales no valor unitário de 1 300 EUR a agregados familiares vulneráveis, apresenta uma procura reduzida. O programa tem problemas de conceção que reduzem o seu potencial para gerar economias de eficiência energética. Medidas adicionais destinadas a resolver estruturalmente os estrangulamentos técnicos e administrativos e os problemas de eficiência energética dos edifícios podem acelerar as economias de energia, por exemplo a criação e o desenvolvimento de balcões únicos em domínios ou setores críticos, o desenvolvimento de regimes de financiamento específicos e campanhas para estimular a procura. O Banco de Fomento poderá desempenhar um papel útil nestas medidas.

A transição para transportes sustentáveis está em curso, mas subsistem problemas nas áreas metropolitanas. Tanto a percentagem de veículos com nível nulo de emissões nas novas matrículas como o número de estações públicas de carregamento aumentaram consideravelmente nos últimos anos. A eletrificação da rede ferroviária é superior à média da UE. Porém, o

⁽⁴⁶⁾ Após a conclusão das negociações para uma Diretiva Eficiência Energética reformulada, prevê-se que aumente a ambição das metas nacionais e da UE, bem como das medidas nacionais em matéria de eficiência energética para cumprir essas metas.

transporte individual agrava os problemas sazonais relacionados com a poluição atmosférica e o congestionamento do tráfego nas principais áreas metropolitanas, gerando problemas de saúde e custos económicos. Portugal deve igualmente tomar mais medidas para dar cumprimento à Diretiva Ruído.

Gráfico A6.3: **Necessidades de investimento ambiental e investimento realizado, por ano, 2014-2020**



Fonte: Comissão Europeia.

Portugal beneficiaria de um maior investimento na proteção do ambiente e em medidas de proteção da biodiversidade e de combate à poluição. Estima-se que as necessidades de investimento ambiental ⁽⁴⁷⁾ entre 2014 e 2020 ascenderam a, pelo menos, 4,3 mil milhões de EUR, enquanto o investimento realizado foi de cerca de 2,5 mil milhões de EUR, evidenciando uma lacuna de, pelo menos, 1,8 mil milhões de EUR por ano (ver o gráfico A6.3) ⁽⁴⁸⁾. A rede Natura 2000 da UE abrange 20,6 % do território português ⁽⁴⁹⁾. Não obstante, é

⁽⁴⁷⁾ Os objetivos ambientais incluem a prevenção e o controlo da poluição, a gestão da água e setor, a economia circular e os resíduos, a biodiversidade e os ecossistemas (Comissão Europeia, *Reexame da aplicação da política ambiental, relatório por país - Portugal*, 2022).

⁽⁴⁸⁾ Tendo igualmente em conta as necessidades estimadas apenas a nível da UE (por exemplo proteção da água, maior circularidade, estratégia de biodiversidade).

⁽⁴⁹⁾ Em 2021, 22,4 % do território português estava abrangido por zonas protegidas terrestres (Natura 2000 e zonas designadas a nível nacional), sendo a média da UE de 26,4 % (Agência Europeia do Ambiente, *Barómetro Natura 2000*, 2023).

necessário designar áreas adicionais, nomeadamente para a proteção de sítios marinhos. Portugal deve também adotar planos de gestão para os sítios Natura, que identifiquem os objetivos e as medidas de conservação e prevejam recursos suficientes. O país pode alargar o recurso a impostos ambientais, reforçando a aplicação do princípio do poluidor-pagador (ver o anexo 19). No seguimento de uma reforma fiscal que retomou as recomendações formuladas por uma comissão de peritos sobre a reforma da fiscalidade verde em 2015, as autoridades estão atualmente a equacionar a forma de alargar a tributação ambiental.

As alterações climáticas estão a afetar muitos setores em Portugal, nomeadamente a gestão da água ⁽⁵⁰⁾. Portugal é um dos países mais afetados pela seca na Europa ⁽⁵¹⁾. Prevê-se que a diminuição e a maior variabilidade anual da precipitação reduzam os caudais fluviais, afetem a recarga dos aquíferos e aumentem a vulnerabilidade às inundações. As novas tendências de temperatura e de precipitação também implicam mais vagas de calor, mais prolongadas e mais intensas, incêndios rurais de grandes dimensões e fenómenos locais extremos imprevisíveis, como chuvas torrenciais, granizo, ciclones e tornados, afetando a agricultura e a silvicultura, a biodiversidade, o setor da energia, os edifícios, o turismo e a saúde. Portugal apresenta um elevado défice de proteção contra os riscos climáticos no que se refere aos incêndios florestais. Esta situação pode constituir um risco para as finanças públicas caso a taxa de penetração dos seguros se mantenha baixa. O plano de recuperação e resiliência de Portugal contém medidas sobre a gestão dos incêndios florestais e da água. Apesar dos progressos recentes, subsistem problemas em matéria de gestão da água, nomeadamente nos domínios da governação, da reabilitação das massas de água e da eficiência hídrica. As políticas relacionadas com o ciclo da água ainda não estão atualizadas de forma a responderem aos impactos climáticos futuros em todos os cenários plausíveis e todos os setores em causa. Além disso, existe margem para melhorar a gestão da água, nomeadamente

através da melhoria da recolha e tratamento de águas residuais, da redução das fugas, da melhoria do abastecimento e da monitorização da água e de soluções baseadas na natureza. O país tem também potencial para aumentar a reutilização de água.

Portugal atribui subsídios aos combustíveis fósseis e outros subsídios prejudiciais para o ambiente que poderiam ser redirecionados no âmbito de uma reforma da tributação, garantindo simultaneamente a segurança alimentar e energética e atenuando os efeitos sociais. Em 2020, os subsídios aos combustíveis fósseis em Portugal ascenderam a 825 milhões de EUR, o que representa um aumento de 24 % desde 2015. No âmbito de uma avaliação inicial, foram identificados subsídios prejudiciais para o ambiente nos setores da agricultura, silvicultura e pesca, eletricidade, gás, vapor e ar condicionado, transporte e armazenamento, indústria transformadora, indústrias extrativas e serviços. Em 2014, o Governo português criou a Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, tendo esta trabalhado, em 2015, numa reforma da fiscalidade ambiental e numa estratégia para a neutralidade fiscal. A Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde trabalhou na identificação de isenções e reduções da tributação sobre a energia e elaborou propostas de reforma dessas isenções. As subvenções referidas incluem, por exemplo, a taxa reduzida de IVA para os adubos e pesticidas, o desagravamento do imposto sobre a energia incidente sobre o gasóleo para as empresas dos setores agrícola e florestal, o reembolso do imposto especial sobre o consumo de gasóleo utilizado no transporte de mercadorias e outras categorias de transporte de passageiros ou o regime de reembolso sob condições para as indústrias energeticamente intensivas ⁽⁵²⁾. Portugal poderia tirar partido deste levantamento para

⁽⁵⁰⁾ Agência Europeia do Ambiente, *Advancing towards climate resilience in Europe*, a publicar.

⁽⁵¹⁾ Agência Europeia do Ambiente, [quadro sobre o impacto da seca nos ecossistemas da Europa](#), 2000-2020. Portugal é o país da UE com a quarta maior área média afetada pela seca, em percentagem da superfície do país e em todos os ecossistemas.

⁽⁵²⁾ O relatório de 2022 sobre o estado da União da Energia indica os valores de 2021 para os combustíveis fósseis, em EUR. A Comissão efetuou uma avaliação inicial dos subsídios prejudiciais para o ambiente no [toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe](#) de 2022, utilizando definições da OCDE e baseando-se nos seguintes conjuntos de dados: *Agriculture Policy Monitoring and Evaluations*, da OCDE; *Policy Instruments for the Environment (PINE) Database*, da OCDE; *Statistical Database for Fossil Fuels Support*, da OCDE; *Country-level energy subsidy estimates*, do FMI. O [anexo 4](#) do conjunto de instrumentos contém exemplos de subvenções que poderão ser incluídas numa reforma da tributação.

estabelecer prioridades relativamente às subvenções a incluir numa reforma.

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

									Objetivo 55		
			2005	2017	2018	2019	2020	2021	2030	Desvio	
									Meta/valor	CME	CMA
Progressos quanto às metas estratégicas	Redução de emissões de GEE nos setores de partilha de esforços ⁽¹⁾	Mte CO ₂ , %; pp	48,6	-17%	-17%	-15%	-21%	-	-28,7%	10,3	13,3
	Remoção líquida de carbono no setor LULUCF ⁽²⁾	kte CO ₂	3.489	21.472	-3.497	-4.499	-4.707	-6.021	-1358	N/D	N/D
									Contributo nacional para a meta da UE para 2030		
	Quota de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia ⁽³⁾	%	20%	31%	30%	31%	34%	34%		47%	
	Eficiência energética: consumo de energia primária ⁽⁵⁾	Mtep	24,9	22,8	22,6	22,1	19,5	19,5		21,5	
	Eficiência energética: consumo de energia final ⁽⁵⁾	Mtep	19,0	16,6	16,9	17,1	15,0	15,6		14,9	
			Portugal						UE		
			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Indicadores orçamentais e financeiros	Impostos ambientais (% do PIB)	% do PIB	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3	2,4	2,2	2,2
	Impostos ambientais (% da tributação total) ⁽⁴⁾	% da tributação	7,6	7,6	7,4	7,3	6,7	6,6	5,9	5,6	5,5
	Despesas públicas com a proteção ambiental	% das despesas totais	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4	1,7	1,7	1,6	1,6
	Investimento na proteção ambiental ⁽⁵⁾	% do PIB	0,3	0,3	0,3	0,3	-	-	0,4	0,4	0,4
	Subvenção aos combustíveis fósseis ⁽⁶⁾	EUR 2021bn	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	-	53,0	50,0	-
	Défice de proteção do clima ⁽⁷⁾	escala 1-4					2,0	2,0			1,5
Clima	Emissões líquidas de GEE	1990 = 100	113,0	124,0	118,0	113,0	99,0	98,0	76,0	69,0	72,0
	Intensidade em emissões de GEE da economia	kg/EUR 10	0,39	0,40	0,37	0,34	0,35	-	0,31	0,30	0,26
	Intensidade energética da economia	kgpe/EUR 10	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	-	0,11	0,11	-
Energia	Consumo de energia final (CEF)	2015=100	101,2	103,5	105,5	107,1	93,5	98,0	102,9	94,6	-
	CEF no setor dos edifícios residenciais	2015=100	102,5	101,8	104,6	105,1	109,5	109,8	101,3	101,3	106,8
	CEF no setor dos edifícios de serviços	2015=100	97,2	97,7	101,0	100,1	91,7	93,0	100,1	94,4	100,7
Poluição	Intensidade de emissões precursoras de smog (relativamente ao PIB) ⁽⁸⁾	tonelada/EUR 10	1,46	1,45	1,39	1,34	1,25	-	0,9	0,9	-
	Anos de vida perdidos devido à poluição atmosférica por PM _{2.5}	por 100 000 habitantes	296,4	311,1	266,4	257,4	250,9	-	581,6	544,5	-
	Anos de vida perdidos devido à poluição atmosférica por NO ₂	por 100 000 habitantes	124,4	137,3	127,8	115,6	80,6	-	309,6	218,8	-
	Nitratos nas águas subterrâneas	mg NO ₃ /litro	19,3	18,5	18,3	18,5	21,9	-	21,0	20,8	-
Biodiversidade	Zonas terrestres protegidas	% do total	22,2	22,3	-	22,3	22,3	22,4	26,2	26,4	26,4
	Zonas marinhas protegidas	% do total	3,8	-	-	4,5	-	4,5	10,7	-	12,1
	Agricultura biológica	% da superfície agrícola total utilizada	6,7	6,8	5,7	7,4	8,1	19,3	8,5	9,1	-
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Mobilidade	Quota de veículos com nível nulo de emissões ⁽⁹⁾	% de novas matrículas	0,8	2,0	3,1	5,4	9,0	10,8	5,4	8,9	10,7
	Número de pontos de carregamento CA/CC (categorização AFIR)		-	-	-	2690	3897	6242	188626	330028	432518
	Quota de linhas férreas eletrificadas	%	64,4	64,4	67,1	67,1	67,1	67,1	56,6	N/D	56,6
	Horas de congestionamento em deslocações casa-trabalho por condutor por ano		28,7	28,4	27,3	27,5	N/D	N/D	28,7	N/D	N/D

Fontes: 1) O historial das emissões e as emissões projetadas, bem como as metas de política climática dos Estados-Membros e as emissões do ano de referência de 2005 ao abrigo da Decisão Partilha de Esforços (para 2020), são indicados como valores de potencial de aquecimento global (PAG) do 4.º Relatório de Avaliação (AR4) do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC). As metas da política climática dos Estados-Membros e as emissões do ano de referência de 2005 ao abrigo do Regulamento Partilha de Esforços (para 2030) estão em valores de PAG do 5.º Relatório de Avaliação (AR5). O quadro acima mostra as emissões do ano de referência de 2005 ao abrigo da Decisão Partilha de Esforços, utilizando valores de PAG do AR4. As emissões de 2017 a 2021 são expressas em variação percentual em relação às emissões do ano de referência de 2005, com valores de PAG do AR4. Os dados de 2021 são preliminares. O quadro mostra a meta para 2030 prevista no Regulamento (UE) 2023/857, que alinha com o objetivo de 55 % fixado pela UE, em variação percentual em relação às emissões do ano de referência de 2005 (PAG do AR5). O desvio em relação à meta é o diferencial entre a meta dos Estados-Membros para 2030 (com valores de PAG do AR5) e as emissões projetadas com as medidas existentes (CME) e com medidas adicionais (CMA) (com valores de PAG do AR4), em variação percentual em relação às emissões do ano de referência de 2005. Devido à diferença entre os valores do potencial de aquecimento global, o desvio em relação à meta é apenas ilustrativo. Os valores incluídos refletem a situação a 15 de março de 2021.

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 2023. O valor das remoções líquidas de gases com efeito de estufa para 2030 é o indicado no anexo II-A, do Regulamento (UE) 2023/839 que altera o Regulamento (UE) 2018/841 (Regulamento LULUCF), em quilotoneladas de equivalente CO₂, com base nos dados apresentados em 2020.

3) As metas em matéria de energias renováveis e eficiência energética e as contribuições nacionais estão alinhadas com a metodologia estabelecida no Regulamento (UE) 2018/1999 (Regulamento Governação).

4) Percentagem das receitas totais proveniente de impostos e contribuições sociais (excluindo as contribuições sociais imputadas). As receitas provenientes do sistema de comércio de licenças de emissão da UE estão incluídas nas receitas fiscais ambientais.

5) Despesas com a formação bruta de capital fixo para a produção de serviços de proteção do ambiente (redução e prevenção da poluição), abrangendo as administrações públicas, a indústria e os prestadores especializados.

6) Comissão Europeia, *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, 2022.

7) O défice de proteção contra os riscos climáticos refere-se à percentagem de perdas económicas não seguradas provocadas por catástrofes relacionadas com o clima. Este indicador baseia-se na modelação do atual risco de inundações, incêndios florestais e tempestades, bem como de sismos, e numa estimativa da atual taxa de penetração dos seguros. O indicador não fornece informações sobre a repartição dos custos privados/públicos das catástrofes relacionadas com o clima. Uma pontuação de 0 significa que não existe défice de proteção, enquanto uma pontuação de 4 corresponde a um défice muito elevado (EIOPA, 2022).

8) Óxidos de enxofre (equivalente SO₂), amoníaco, partículas < 10 µm, óxidos de azoto no total da economia (dividido pelo PIB).

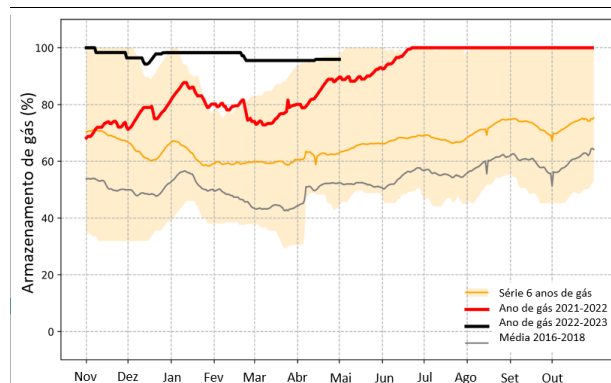
9) Veículos elétricos a bateria (BEV) e veículos elétricos a pilha de combustível (FCEV).

Não obstante a sua baixa dependência do aprovisionamento de gás proveniente da Rússia, Portugal utiliza a maior parte do gás para a produção de eletricidade. Continuar a depender do gás para a produção de eletricidade pode conduzir a riscos crescentes para a segurança do aprovisionamento de eletricidade, agravados pela maior frequência das secas extremas. A realização de novos investimentos na implantação da energia de fontes renováveis, o financiamento de projetos de eficiência energética e a realização de investimentos nas redes podem contribuir para aumentar a resiliência no que respeita à segurança do aprovisionamento de eletricidade. O presente anexo ⁽⁵³⁾ descreve as ações realizadas por Portugal para alcançar os objetivos REPowerEU, nomeadamente através da execução do seu plano de recuperação e resiliência, a fim de melhorar a segurança energética e a acessibilidade dos preços, acelerando simultaneamente a transição para as energias limpas e contribuindo para reforçar a competitividade da UE no setor das energias limpas ⁽⁵⁴⁾.

Baseando-se principalmente no aprovisionamento de gás natural liquefeito (GNL) de fontes exteriores à UE, a resiliência da segurança do aprovisionamento de gás em Portugal é muito elevada. No último inverno, Portugal cumpriu as suas obrigações em matéria de armazenamento de gás ao alcançar 98,32 % até 1 de novembro (muito acima da obrigação jurídica de 80 % fixada a nível da UE), tendo terminado a estação de aquecimento com as instalações de armazenamento de gás em 95,90 %, a 15 de abril de 2023 ⁽⁵⁵⁾ (ver o

gráfico A7.1). Dispõe de 3,97 TWh de armazenamento subterrâneo de gás na instalação de Carriço ⁽⁵⁶⁾, com uma capacidade total de cerca de 0,41 mil milhões de metros cúbicos, o que representa cerca de 7 % da procura anual total do país. Em setembro de 2022, foi anunciada uma extensão de 1,2 TWh desta infraestrutura de armazenamento de gás ⁽⁵⁷⁾. Apesar da sua capacidade de armazenamento limitada, Portugal depende principalmente de fornecimentos de GNL provenientes dos EUA e da Nigéria através do terminal de GNL de Sines. O porto de águas profundas de Sines tem capacidade para receber grandes navios metaneiros, estando previsto um investimento de 4,5 milhões de euros para possibilitar a trasfega entre navios no porto ⁽⁵⁸⁾. Portugal é abastecido por dois gasodutos: um para importar principalmente gás da Argélia via Marrocos e Espanha, e outro, menos importante, para ligar Portugal à Galiza.

Gráfico A7.1: Níveis de armazenamento subterrâneo em Portugal



Fonte: Cálculos do JRC com base na plataforma de transparência AGSI+, 2022-2023 (última atualização, 2 de maio de 2023)

Se não for acompanhada de investimentos significativos em energias renováveis e redes de transporte e distribuição, a política de descarbonização centrada na eletrificação

⁽⁵³⁾ É complementado pelo anexo 6, uma vez que o Pacto Ecológico Europeu se centra na transição para as energias limpas; pelo anexo 8 relativo às medidas tomadas para atenuar a pobreza energética e proteger as pessoas mais vulneráveis; pelo anexo 9, uma vez que a transição para uma economia circular permitirá realizar economias significativas de energia e de recursos, reforçando a segurança energética e a acessibilidade dos preços; e pelo anexo 12 relativo à indústria e ao mercado único, complementando os esforços em curso ao abrigo do Pacto Ecológico Europeu e do REPowerEU.

⁽⁵⁴⁾ Em consonância com o Plano Industrial do Pacto Ecológico [COM(2023) 62 final] e a proposta de Regulamento Indústria de Impacto Zero [COM(2023) 161 final].

⁽⁵⁵⁾ Regulamento (UE) 2022/1032 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2017/1938 e (CE)

n.º 715/2009 no que respeita ao armazenamento de gás e Regulamento de Execução (UE) 2022/2301 da Comissão, de 23 de novembro de 2022, que estabelece a trajetória de enchimento com metas intermédias para 2023 para cada Estado-Membro com instalações de armazenamento subterrâneo de gás no seu território e diretamente interligadas com a sua área de mercado.

⁽⁵⁶⁾ A instalação de armazenamento subterrâneo do Carriço é gerida pela REN Armazenagem e é composta por seis cavidades numa formação salina.

⁽⁵⁷⁾ Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2022.

⁽⁵⁸⁾ *Idem*.

alargada pode comprometer a segurança do abastecimento de eletricidade de Portugal.

A utilização de carvão para a produção de eletricidade acabou em novembro de 2021, estando agora a produção de eletricidade em Portugal dividida entre as fontes de energia renováveis (eólica, solar e hidroelétrica) e o gás natural (anexo 6). Mais de metade do gás natural consumido destina-se à produção de eletricidade (ver o gráfico A7.2). Portugal foi importador líquido de eletricidade entre 2012 e 2021, tendo sido exportador líquido unicamente em 2016, 2017 e 2018. Devido às secas frequentes, a produção hidroelétrica foi baixa (em 2022, dez pontos percentuais abaixo do ano anterior) ⁽⁵⁹⁾, em especial durante o verão, com uma utilização limitada de água para a produção de eletricidade. Em resultado, a percentagem de gás consumido para a produção de eletricidade subiu de 23 %, em 2021, para 32 % em 2022 ⁽⁶⁰⁾. Uma vez que as secas são mais frequentes, pode haver pouca água para a produção de energia hidroelétrica. O armazenamento de energia hidroelétrica por bombagem pode aumentar a flexibilidade do sistema energético. Portugal adotou medidas que abrangem os setores público e privado da energia, da água e dos transportes ⁽⁶¹⁾. Algumas das ações mais relevantes incluem desligar a iluminação noturna em edifícios públicos e privados, campanhas de comunicação e sensibilização destinadas à administração pública, bem como formação profissional adicional e capacitação para reforçar os conhecimentos especializados dos funcionários públicos. A aplicação dessas medidas conduziu a uma redução da procura de gás em 16 % no período compreendido entre agosto de 2022 e março de 2023, em comparação com a média dos cinco anos anteriores ⁽⁶²⁾. Esta redução da procura de gás deve-se principalmente à diminuição do consumo nos setores da indústria, doméstico e de serviços. A menos que estas economias se tenham tornado estruturais através de medidas de eficiência energética, existem riscos crescentes de destruição da procura.

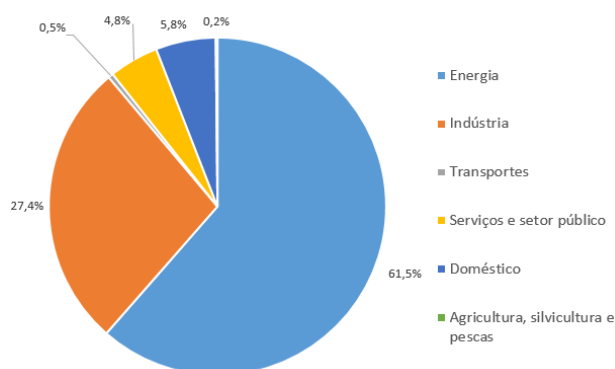
⁽⁵⁹⁾ REN, análise da APREN.

⁽⁶⁰⁾ *Idem*.

⁽⁶¹⁾ Plano de Poupança de Energia 2022-2023 de Portugal.

⁽⁶²⁾ Os países da UE acordaram a redução da sua procura de gás em 15 % entre 1 de agosto de 2022 e 31 de março de 2023, em comparação com o consumo médio dos últimos cinco anos, aplicando medidas da sua própria escolha. Espanha beneficia de uma derrogação parcial, podendo limitar a redução obrigatória da procura a 8 pontos percentuais.

Gráfico A7.2: Quota de consumo de gás por setor, 2021



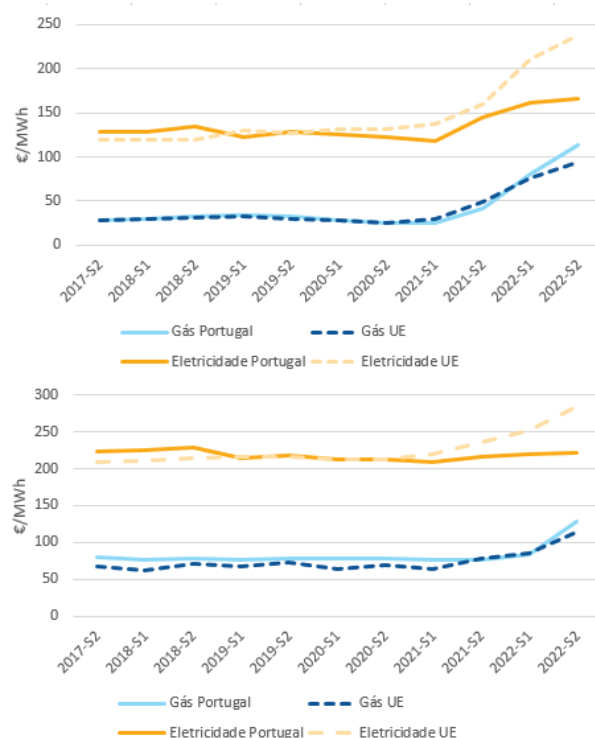
Fonte: Eurostat

A melhoria das redes de eletricidade e das capacidades de interligação pode aumentar a resiliência do sistema elétrico e possibilitar uma implantação mais rápida da capacidade de produção de energia renovável. O estado atual das redes de transporte e distribuição de eletricidade limita o desenvolvimento das energias limpas. Novos investimentos em infraestruturas energéticas, incluindo melhorias no armazenamento de eletricidade, poderão facilitar a integração de mais fontes de energia renováveis na rede. Em 2022, o nível de interligação transfronteiriça de Portugal era de 10,92 % e Portugal ainda está atrasado na consecução da meta de 15 % de interligações elétricas até 2030. No que respeita a interligações, esperam-se progressos significativos nos próximos anos com a entrada em funcionamento de projetos de interesse comum no domínio da eletricidade na Península Ibérica até 2030. Os projetos do golfo da Biscaia e de travessia dos Pirenéus aumentarão o nível de interligação entre Espanha e França, sendo importante que Portugal também aumente a capacidade de interligação por meio da interligação Portugal-Espanha entre Beariz e Ponte de Lima e reforce a rede Pedralva-Sobrado. Em outubro de 2022, os Chefes de Estado e de Governo de França, Espanha e Portugal emitiram uma declaração conjunta enfatizando a importância de acelerar o desenvolvimento das interligações energéticas, centrando-se nas infraestruturas de eletricidade e de hidrogénio.

Apesar dos elevados riscos de aumento dos preços da energia para as pessoas mais vulneráveis, a estrutura do mercado da energia em Portugal e as medidas adotadas permitiram evitar picos de preços, como

noutros países da UE. Os indicadores de pobreza energética do país situam-se entre os mais preocupantes (ver o anexo 8), com mais de um terço dos agregados familiares pobres em situação de pobreza energética. Mesmo antes da crise energética, Portugal já dispunha de medidas de intervenção nos preços para os consumidores vulneráveis — a tarifa social de energia (eletricidade e gás natural) proporciona descontos em partes da tarifa de acesso às redes de distribuição para reduzir as faturas de eletricidade e gás dos agregados familiares que preenchem determinados requisitos socioeconómicos. A maioria dos contratos é de preço fixo. No entanto, alguns comercializadores deixaram de oferecer contratos de preço fixo aquando da renovação dos contratos, disponibilizando apenas contratos variáveis. A aplicação da «exceção ibérica» trouxe benefícios significativos, permitindo reduzir os preços em 21,21 % nos primeiros sete meses face ao cenário de não aplicação do mecanismo. Porém, com a diminuição significativa dos preços do gás, o mecanismo não foi desencadeado nos últimos meses (março e abril de 2023). A taxa de implantação de sistemas de contadores inteligentes era de 52 % em outubro de 2022, um nível relativamente baixo para um país que visa aumentar a produção descentralizada de eletricidade a partir de fontes renováveis, mas prevê-se uma implantação plena até 2024.

Gráfico A7.3: **Preços a retalho da energia em Portugal para os consumidores industriais (acima) e domésticos (abaixo)**



- 1) No que respeita à eletricidade, a banda de consumo é DC para os consumidores domésticos e ID para a indústria
- 2) No que respeita ao gás, a banda de consumo é D2 para os consumidores domésticos e I4 para a indústria

Fonte: Eurostat

Há ainda margem para novas medidas em setores e tecnologias fundamentais para Portugal alcançar as suas metas de penetração das energias renováveis e de descarbonização, mas a falta de recursos humanos qualificados e suficientes para gerir um número crescente de projetos no domínio das energias renováveis pode dificultar esse desiderato. É possível alargar a implantação da energia fotovoltaica (nomeadamente soluções descentralizadas, como as instalações em coberturas de edifícios), que está subdesenvolvida em comparação com a energia eólica (potência instalada de 2,5 GW na energia fotovoltaica contra 5,5 GW na energia eólica) ⁽⁶³⁾. Deve também prestar-se especial atenção à energia eólica marítima, que apresenta um grande potencial inexplorado em Portugal (apenas 25 MW de potência instalada em 2022) ⁽⁶⁴⁾. O país anunciou a preparação de um

⁽⁶³⁾ IRENA, *Renewable capacity statistics 2023*.

⁽⁶⁴⁾ Idem.

leilão de 10 GW para a energia eólica marítima, previsto para 2023. Tomou medidas sobre os processos de licenciamento de fontes de energia renováveis, aprovando medidas excecionais destinadas a garantir a simplificação dos processos de produção de energia a partir de fontes renováveis e a racionalizar todos os processos de licenciamento. Está também a ponderar o reforço dos recursos humanos e técnicos da administração pública, a fim de responder melhor aos pedidos de licenciamento de instalações de produção de energia de fontes renováveis.

Portugal é um dos países pioneiros da UE no que respeita ao desenvolvimento do hidrogénio, com metas ambiciosas na sua estratégia do hidrogénio e investimentos significativos realizados no âmbito do plano de recuperação e resiliência nacional. Ainda existe potencial por explorar em setores fundamentais para Portugal alcançar as suas metas de penetração das energias renováveis e de descarbonização, por exemplo através de uma expansão da sua produção de biometano, sendo para tal necessário um plano claro de financiamento e incentivos. O potencial de biometano do país em 2030 é de cerca de 0,5 mil milhões de metros cúbicos por ano. A sua primeira central de biometano entrou em funcionamento em 2021 e injetou biometano na rede de gás natural em 2022. Em janeiro de 2023, Portugal anunciou o primeiro procedimento de concurso, utilizando um sistema de compras centralizado, para o fornecimento de hidrogénio renovável e biometano⁽⁶⁵⁾. O porto de Sines está a evoluir para se tornar numa plataforma de exportação de hidrogénio para a Europa Ocidental.

Esforços adicionais de Portugal em matéria de eficiência energética podem contribuir também para uma maior redução da dependência do país em relação aos combustíveis fósseis. A substituição dos incentivos públicos baseados em subvenções, por exemplo o apoio financeiro direto, por regimes que combinem subvenções, instrumentos financeiros e assistência técnica, afigura-se essencial para começar a mobilizar investimento privado em eficiência energética. Este aspeto é especialmente relevante para a renovação de edifícios, mas também para facilitar o acesso das PME a

soluções energeticamente eficientes para as suas atividades (por exemplo mediante a implementação dos resultados das auditorias energéticas). Dadas as importantes necessidades financeiras das renovações energéticas, Portugal poderá ter de afetar recursos adicionais a este objetivo. No que respeita às atividades de fiscalização do mercado, o país não está a realizar controlos de produtos abrangidos pela etiquetagem energética e pelos requisitos de conceção ecológica. Isso pode suscitar preocupações a respeito da garantia de condições de concorrência equitativas entre os operadores económicos e incerteza quanto aos níveis de conformidade dos produtos em causa, conduzindo, por conseguinte, à perda de economias de energia, de reduções de CO₂ e da confiança dos consumidores⁽⁶⁶⁾.

A formação de novos trabalhadores e a requalificação e melhoria das competências da mão-de-obra existente podem contribuir para a execução atempada dos planos de Portugal para a renovação energética de edifícios públicos, educativos e residenciais. O país carece de mão-de-obra formada em serviços de construção e de renovação integrados, inclusive instaladores de aparelhos de aquecimento em número suficiente e com as competências relevantes.

Portugal continua a estar altamente dependente de países exteriores à UE no que respeita às tecnologias de energia limpa. Portugal importa a maior parte dos módulos fotovoltaicos da China e dispõe de capacidades de fabrico limitadas, com um fabricante de módulos (Open Renewable) estabelecido no país. No que respeita à energia eólica, Portugal dispõe de capacidade de fabrico de pás, geradores e nacelas em dois produtores, não tendo capacidade de fabrico de componentes de eólicas marinhas. No final de 2022, um fabricante chinês de baterias assinou o primeiro acordo com a Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP) para a criação de uma fábrica de baterias. Além disso, Portugal aguarda a avaliação de impacto ambiental de projetos de instalação de duas minas de lítio antes de lançar um leilão de licenças de exploração mineira. Em 2021, mais de 90 % do emprego no setor das energias renováveis concentrava-se na biomassa sólida, na

⁽⁶⁵⁾ [Portaria n.º 15/2023, de 4 de janeiro.](#)

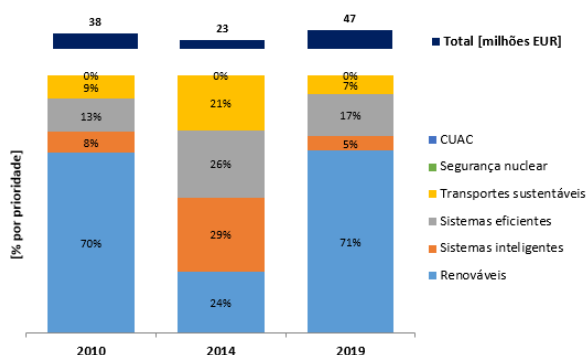
⁽⁶⁶⁾ Sistema de informação e comunicação para a fiscalização do mercado pan-europeu, baseado na Internet.

energia hidroelétrica, na energia solar fotovoltaica e na energia eólica. A escassez de mão-de-obra no fabrico de equipamento elétrico aumentou significativamente na UE desde 2020. Com uma escassez de mão-de-obra superior a 30 % no fabrico de equipamento elétrico no primeiro trimestre de 2023, Portugal está acima da média da UE.

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 I&D ligada às prioridades da União da Energia em Portugal (0,022 % em percentagem do PIB), na sua maior parte (71 %) destinada a investimentos em energias renováveis, foi significativamente inferior à média da UE. Portugal desenvolveu projetos pioneiros para a energia eólica marítima flutuante e tem duas zonas designadas para testar tecnologias energéticas marítimas inovadoras. Os investimentos de capital de risco também mostraram tendências positivas nos últimos anos, com 5,1 milhões de EUR de investimentos em empresas de tecnologia climática em 2021, a totalidade no setor da energia (produção e tecnologia de rede). Todavia, isso representa apenas 1 % dos investimentos de capital de risco em Portugal, abaixo do valor global de 10 % de investimento de capital de risco em empresas de energia registado na UE.

Gráfico A7.4: **Investimento privado em I&I ligada às prioridades de I&D da União da Energia — Portugal**



Fonte: SETIS do JRC (2022)

Quadro A7.1: Principais indicadores no domínio da energia

		Portugal				EU			
		2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
DEPENDÊNCIA ENERGÉTICA	Dependência de importações [%]	76%	74%	65%	67%	58%	61%	57%	56%
	de combustíveis fósseis sólidos	99%	122%	-7%	5%	44%	44%	36%	37%
	de petróleo e produtos petrolíferos	104%	98%	98%	98%	95%	97%	97%	92%
	de gás natural	101%	100%	99%	100%	83%	90%	84%	83%
	Dependência de combustíveis fósseis russos [%]								
	carvão de pedra	2%	6%	0%	0%	40%	44%	49%	47%
	petróleo bruto	20%	11%	0%	0%	30%	27%	26%	25%
	gás natural	0%	2%	10%	14%	40%	40%	38%	41%
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ELETRICIDADE	Produção bruta de energia elétrica (GWh)	52.420	60.329	59.432	59.636	53.154	53.078	50.980	-
	Combustíveis	30.005	29.903	38.344	32.155	27.687	25.214	21.894	-
	Nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-
	Hidro	9.800	16.909	7.632	13.628	10.243	13.633	13.455	-
	Eólica	11.607	12.474	12.248	12.617	13.667	12.299	13.216	-
	Solar	796	871	992	1.006	1.342	1.716	2.237	-
	Geotermal	204	172	217	230	215	217	179	-
	Outras fontes	8	-	0	-	-	-	-	-
	Importações líquidas de eletricidade (GWh)	2.266	- 5.085	- 2.684	- 2.657	3.399	1.456	4.753	-
	em % da eletricidade disponível para consumo final	5%	-11%	-6%	-5%	7%	3%	10%	-
	Interligação da eletricidade (%)			8,70%	8,25%	9,2%	8,0%	13,7%	10,9%
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DIVERSIFICAÇÃO DO APROVISIONAMENTO DE GÁS	Consumo de gás (milhar de milhões de m3)	4,7	5,2	6,3	5,8	6,1	5,9	5,7	5,6
	Importações de gás - por tipo (milhar de milhões de m3)	6,3	6,6	10,0	9,7	11,7	11,4	11,3	n.d.
	Importações de gás - gasoduto	4,7	4,9	6,3	5,8	6,1	5,9	5,7	n.d.
	Importações de gás - GNL	1,5	1,6	3,7	3,8	5,6	5,5	5,6	n.d.
	Importações de gás - por principal fonte fornecedora (milhar de milhões de m3) (1)								
	Nigéria	1,8	1,8	4,3	4,7	6,5	6,2	5,9	n.d.
	Estados Unidos	0,0	0,2	1,1	1,0	2,6	2,2	3,8	n.d.
	Rússia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,3	1,6	n.d.
	Argélia	2,7	2,7	2,4	1,7	0,5	0,6	0,1	n.d.
	Outros	1,8	1,9	2,3	2,3	1,8	0,9	0,1	n.d.
		2019	2020	2021	2022				
		2019	2020	2021	2022				
DIVERSIFICAÇÃO DO APROVISIONAMENTO DE GÁS	Terminais de GNL								
	Número de terminais de GNL (2)	1	1	1	1				
	Capacidade de armazenamento de GNL (m3 GNL)	390.000	390.000	390.000	390.000				
	Armazenamento subterrâneo								
DIVERSIFICAÇÃO DO APROVISIONAMENTO DE GÁS	Número de instalações de armazenamento	1	1	1	1				
	Capacidade de armazenamento operacional (milhar de milhões de m3)	0,4	0,4	0,4	0,4				
		2019	2020	2021	2022				
		2019	2020	2021	2022				
ENERGIA LIMPA	Investimentos de capital de risco em empresas de tecnologias relacionadas com o clima em fase de arranque e em expansão (milhões EUR) (3)	4,2	0,4	5,1	n.d.				
	em % do total de investimentos de capital de risco em Portugal	1,1%	0,3%	1,0%	n.d.				
	Despesa com Investigação & Inovação nas prioridades de I&I da União da Energia (2)								
	I&I pública (milhões EUR)	54,0	62,7	n.d.	n.d.				
	I&I pública (% PIB)	0,025%	0,029%	n.d.	n.d.				
	I&I privada (milhões EUR)	46,5	n.d.	n.d.	n.d.				
ENERGIA LIMPA	I&I privada (% PIB)	0,02%	n.d.	n.d.	n.d.				

1) A classificação dos principais fornecedores baseia-se nos últimos dados disponíveis (para 2021).

2) Incluindo unidades flutuantes de armazenamento e regaseificação de GNL.

3) Os investimentos em capital de risco incluem operações de capital de risco (todas as fases) e operações de crescimento/expansão de participações privadas (para empresas que anteriormente faziam parte da carteira de uma empresa de investimento de capital de risco).

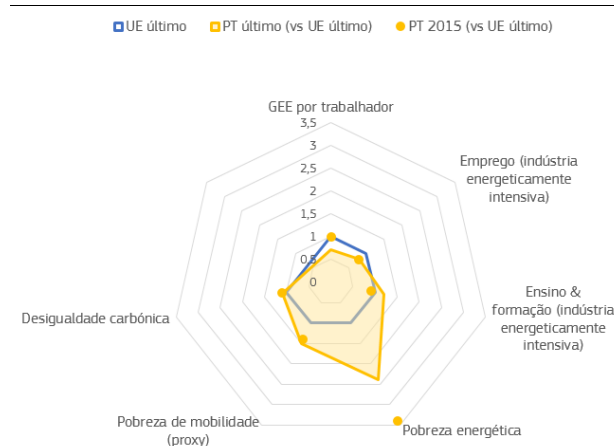
Fonte: Eurostat, Gas Infrastructure Europe (Storage and LNG Transparency Platform), SETIS do JRC (2022), análise do JRC com base nos dados da PitchBook (6/2022)

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 consecução de uma transição ecológica justa em conformidade com a recomendação do Conselho ⁽⁶⁷⁾ exigirá a realização de investimentos significativos em competências, o que, juntamente com o nível relativamente elevado de pobreza energética, constitui um desafio no caminho para uma transição ecológica justa e para a implementação do REPowerEU. No âmbito do plano de recuperação e resiliência (PRR), a modernização dos conteúdos curriculares disponibilizados pelos estabelecimentos de ensino e formação profissionais e os investimentos na qualificação de adultos e na aprendizagem ao longo da vida contribuem para a transição ecológica ⁽⁶⁸⁾. O Fundo Social Europeu Mais (FSE+) contribui para as competências e os empregos verdes através de investimentos no ensino e no acesso ao emprego.

O emprego nos setores mais afetados pela transição ecológica permanece estável em geral, a economia verde está em forte expansão, mas os trabalhadores de atividades em declínio ainda necessitam de apoio ativo. Entre 2015 e 2021, a intensidade das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) da mão-de-obra portuguesa diminuiu de 13,2 para 9,7 toneladas, situando-se abaixo da média da UE de 13,7 toneladas (ver o gráfico A8.1 e o quadro A8.1). Em 2020, o emprego nas indústrias com utilização intensiva de energia representou 2,5 % do emprego total, valor que se mantém estável desde 2018 e é inferior à média da UE de 3,0 %. O emprego nas indústrias extrativas manteve-se globalmente estável desde 2015. No entanto, estes números não refletem o encerramento recente das três maiores centrais emissoras de CO₂ do país — as centrais a carvão de Sines e do Pego e a refinaria de petróleo de Matosinhos. Os trabalhadores das regiões

afetadas necessitam de apoio ativo para adquirirem novas qualificações e encontrarem novas oportunidades de emprego. No período de 2015 a 2019, o total de postos de trabalho no setor dos bens e serviços ambientais aumentou 16,9 % (8,3 % na UE), atingindo 2,3 % do emprego total e aproximando-se da média da UE (ver o anexo 9 especificamente para os empregos circulares). A taxa de ofertas de emprego é relativamente baixa, incluindo na construção, um setor fundamental para a transição ecológica (1,5 % contra 4,0 % na UE em 2022) ⁽⁶⁹⁾. Em Portugal, um plano de investimento apoiará a criação de secções dedicadas às energias renováveis em toda a rede de centros de formação geridos pelos serviços públicos de emprego, a fim de melhorar e alargar as oportunidades de formação neste domínio.

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



Fonte: Eurostat, projetos GD-AMEDI/AMEDI+ do EMPL-JRC e World Inequality Database (ver o quadro A8.1).

A participação na melhoria de competências e na requalificação em setores em declínio e em transformação aumentou. Nas indústrias energeticamente intensivas, a participação dos trabalhadores no ensino e na formação aumentou de 9,3 %, em 2015, para 12,1 % em 2022, acima da média da UE (10,4 %). Em Portugal, 32 % dos cidadãos consideram que não possuem as competências necessárias para contribuir para a transição ecológica (38 % na UE) ⁽⁷⁰⁾. Investimentos específicos no âmbito do PRR visam reforçar a formação e as competências na economia azul e na bioeconomia. O Fundo para

⁽⁶⁷⁾ 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 fiscais e de prestações sociais e os sistemas de proteção social, os serviços essenciais e a habitação.

⁽⁶⁸⁾ Ver o relatório sobre Portugal - 2022 (anexo 6) e o anexo 3 para uma panorâmica geral.

⁽⁶⁹⁾ Eurostat (JVS_A_RATE_R2).

⁽⁷⁰⁾ Eurobarómetro Especial n.º 527. Perceções da equidade da transição ecológica (maio-junho de 2022).



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

Indicador	Description	PT 2015	PT último	EU último
GEE por trabalhador	Emissões de gases com efeito de estufa por trabalhador - toneladas de equivalente CO2	13,2	9.7 (2021)	13.7 (2021)
Emprego (indústria energética)	Percentagem do emprego em indústrias energeticamente intensivas, incluindo indústrias extrativas (NACE B), produtos químicos (C20), minerais (C23), metais (C24), automóvel (C29) - %	2,3	2.5 (2020)	3 (2020)
Ensino & formação (indústria)	Participação de adultos no ensino e formação (últimas 4 semanas) nas indústrias energeticamente intensivas - %	9,3	12.1 (2022)	10.4 (2022)
Pobreza energética	Percentagem da população total que não conseguiu manter a habitação adequadamente aquecida - %	23,8	16.4 (2021)	6.9 (2021)
	Percentagem estimada da população em risco de pobreza que gasta mais de 6 % do orçamento em combustíveis para o transporte pessoal - %	51,4	55.7 (2023)	37.1 (2023)
Pobreza de mobilidade (para o transporte pessoal - %)	Desigualdade carbónica	5,5	5.4 (2020)	5 (2020)
	Emissões médias per capita (10% maiores emissores vs 50% menores emissores)			

Fonte: Eurostat (env_ac_ainah_r2, nama_10_a64_e, ilc_mdcs01), Inquérito às Forças de Trabalho da UE (interrupção na série cronológica em 2021), projetos GD-AMEDI/AMEDI+ do EMPL-JRC e World Inequality Database (WID).

uma Transição Justa assegura formação para apoiar a requalificação de trabalhadores das regiões afetadas pela transição ecológica, juntamente com uma oferta de formação mais abrangente a nível nacional e mecanismos de flexibilidade para incentivar a formação nas empresas. Mais concretamente, prevê-se que os 223,8 milhões de EUR em investimento do Fundo para uma Transição Justa no Alentejo Litoral, no Médio Tejo e na cidade de Matosinhos contribuam para a criação de 490 novos postos de trabalho, financiar a requalificação e a formação de 390 trabalhadores e apoiar a investigação e a inovação nas PME em setores verdes emergentes. Para o período de 2021 a 2027, 609 milhões de EUR de investimentos ao abrigo do FSE+ contribuirão para competências e empregos verdes no âmbito do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão, dos quais 399 milhões de EUR serão diretamente destinados a investimentos no ensino, na formação e na aprendizagem ao longo da vida, e 41,4 milhões de EUR à melhoria do acesso ao emprego.

Embora os indicadores de pobreza energética tenham melhorado nos últimos anos, Portugal continua a ser um dos países com pior desempenho na UE, prevendo-se que o aumento acentuado dos preços da energia agrave a situação. A percentagem da população que não conseguiu manter a habitação adequadamente aquecida caiu consideravelmente, passando de 23,8 %, em 2015, para 16,4 % em 2021, permanecendo muito acima da média da UE de 6,9 % ⁽⁷¹⁾. Mais especificamente, em 2021, esta situação afetou 27,9 % da população em risco de pobreza (16,4 % na UE), tal como 18,9 % dos agregados familiares de rendimento médio-baixo (nos decis 4 e 5) (8,2 % na UE). Antes das

escaladas dos preços da energia, estima-se que 28,7 % da população total e 68 % da população em risco de pobreza (com base na despesa) destinava mais de 10 % do orçamento doméstico às despesas residenciais com a eletricidade, o gás e outros combustíveis ⁽⁷²⁾ (ainda acima da média estimada da UE de 26,9 % e 48,2 %, respetivamente). Está a ser debatida uma estratégia nacional de luta contra a pobreza energética ⁽⁷³⁾.

O aumento dos preços da energia em 2021-2023 afeta negativamente os orçamentos familiares, em especial dos grupos de baixos rendimentos. Em resultado das variações dos preços da energia entre agosto de 2021 e janeiro de 2023 face aos 18 meses anteriores (ver o anexo 7) e na ausência de políticas de apoio e respostas comportamentais, a fração de indivíduos que vivem em agregados familiares que gastam mais de 10 % do orçamento em energia teria aumentado 10,8 pontos percentuais (p.p.) no conjunto da população e 13,1 p.p. entre a população em risco de pobreza (com base na despesa), menos do que o aumento a nível da UE (16,4 p.p. e 19,1 p.p., respetivamente) ⁽⁷⁴⁾. O maior aumento ter-se-ia registado nas percentagens de despesa dos grupos de rendimento baixo e médio-baixo, tanto no que se refere à eletricidade como ao gás, como mostra o gráfico A8.2. Na população em risco de pobreza (com base na despesa), a percentagem de indivíduos que vivem em agregados familiares que gastam mais de 6 % do orçamento com combustíveis para o transporte privado ⁽⁷⁵⁾ teria aumentado 4,3 p.p. (como a média da UE), mantendo-se acima da média da UE

⁽⁷²⁾ Produtos definidos de acordo com a Classificação Europeia do Consumo Individual por Objetivo (ECOICOP): CP045.

⁽⁷³⁾ A fase de consulta pública terminou a 3 de março de 2023.

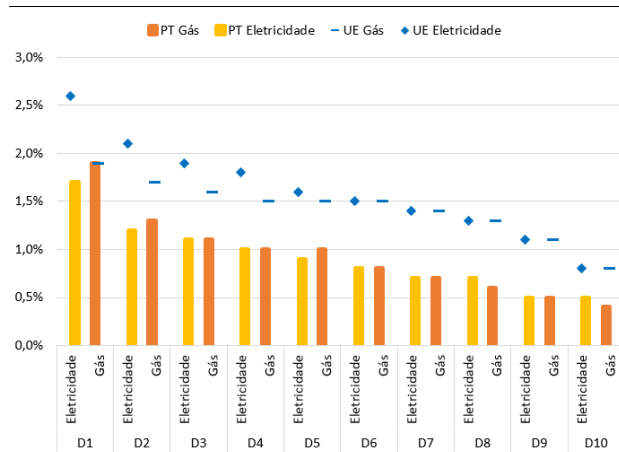
⁽⁷⁴⁾ GD-AMEDI/AMEDI+ do EMPL-JRC; ver pormenores na nota técnica conexa.

⁽⁷⁵⁾ ECOICOP: CP0722.

⁽⁷¹⁾ 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](#).

em janeiro de 2023 (55,7 % contra 37,9 %) devido ao aumento dos preços dos combustíveis para transportes. O PRR inclui medidas para apoiar a mobilidade urbana limpa e melhorar a eficiência energética na habitação social.

Gráfico A8.2: **Impactos distributivos dos preços da energia devido ao aumento das despesas com a energia (2021-2023)**



1) Variação média das despesas com energia em percentagem (%) da despesa total por decil de rendimento (D) devida a variações de preços observadas (agosto de 2021-janeiro de 2023, em relação aos 18 meses anteriores), excluindo políticas de apoio e respostas comportamentais.

Fonte: Projetos GD-AMEDI/AMEDI+ do EMPL-JRC, com base no Inquérito aos Orçamentos Familiares de 2015 e nos dados do Eurostat sobre a inflação para as PC0451 e PC0452.

O acesso aos transportes públicos revela uma profunda clivagem entre zonas urbanas e rurais. Pouco menos de metade da população portuguesa considera que os transportes públicos estão disponíveis (45 % contra 55 % na UE) e têm preços acessíveis (46 % contra 54 % na UE), sendo superior o número de cidadãos que considera que os transportes são de boa qualidade (58 % contra 60 % na UE). No que se refere a estas perceções, as zonas rurais mostram piores resultados do que as zonas urbanas nos três aspetos, apresentando uma pontuação inferior à média das zonas rurais da UE ⁽⁷⁶⁾. Os 10 % da população portuguesa responsáveis por maiores volumes de emissões têm uma pegada de carbono média cerca de 5,4 vezes superior à dos 50 % da população com menores volumes de emissões (ver o gráfico A8.1), ligeiramente acima da média da UE (5,1 vezes). Em 2020, os níveis médios de poluição atmosférica situaram-se abaixo da média da UE (8,1 contra 11,2 µg/m PM_{2.5}), com 17 % da população a viver em regiões expostas a níveis

críticos de poluição atmosférica ⁽⁷⁷⁾. Esta situação teve impactos significativos na saúde, em especial nos grupos vulneráveis, provocando 2 640 mortes prematuras por ano ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ UE (zonas rurais): 46 %, 48 % e 56 %, respetivamente. Eurobarómetro Especial n.º 527.

⁽⁷⁷⁾ O dobro do recomendado nas orientações da OMS sobre a qualidade do ar (exposição anual de 5 µg/m³).

⁽⁷⁸⁾ [AEA — Air Quality Health Risk Assessment](#).

A transição para a economia circular é fundamental para a consecução dos objetivos climáticos e ambientais da UE e assegura elevados benefícios socioeconómicos. Estimula o crescimento do emprego, a inovação e a competitividade e promove a resiliência e a segurança dos recursos. A transição para a circularidade da indústria, do ambiente construído e do setor agroalimentar pode gerar melhorias ambientais significativas (ver o anexo 6), uma vez que estes são alguns dos sistemas com maior utilização de recursos.

A transição para a economia circular de Portugal deve ser fomentada para que se cumpram os objetivos da UE em matéria de economia circular. O Plano de Ação da UE para a Economia Circular de 2020 visa duplicar a taxa de utilização circular de materiais entre 2020 e 2030. Em Portugal, a utilização circular de materiais foi de 2,1 % em 2016 e 2,5 % em 2021, sendo a média da UE de 11,7 %. Por conseguinte, Portugal está muito abaixo da média da UE, tendo registado uma ligeira melhoria do seu desempenho. O Plano de Ação para a Economia Circular também visa reduzir significativamente a pegada material da UE. Em 2020, a pegada material de Portugal (17,1 toneladas por habitante) era superior à média da UE-27 (13,7 toneladas por habitante), o que confirma a tendência para o aumento desde 2016 (15 toneladas por habitante). Os benefícios da transição circular para o mercado de trabalho aumentaram consideravelmente, registando-se um crescimento contínuo dos postos de trabalho circulares diretos de 2016 (0,6 %) para 2019 (3,2 %). No que diz respeito à saúde e segurança nos empregos circulares, os acidentes com vítimas mortais na gestão de resíduos e na recuperação de materiais estão acima da média de todos os setores económicos em Portugal e acima da média da UE ⁽⁷⁹⁾.

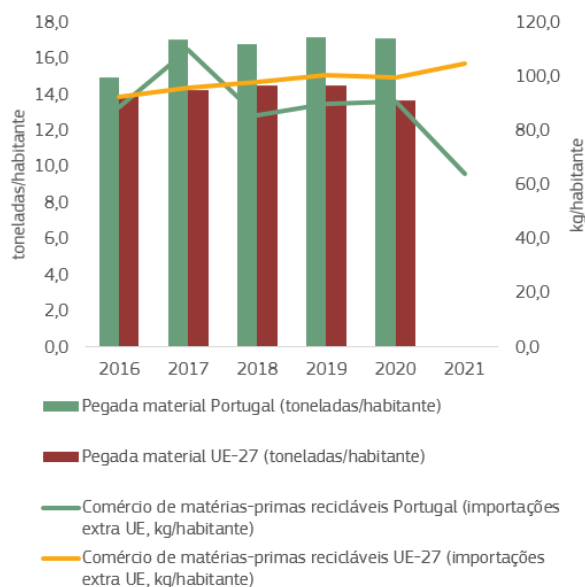
Portugal adotou políticas para dar resposta aos desafios da economia circular, cujos resultados ainda não se materializaram. Em 2017, Portugal adotou um plano de ação nacional

para a economia circular, estando em preparação um novo plano. Em 2020, foi aprovada nova legislação nacional em matéria de gestão de resíduos. O novo Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2030) e o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2030) foram adotados em março de 2023. O novo Plano de Gestão de Resíduos dos Açores está em curso de adoção. Os progressos neste domínio foram, de um modo geral, limitados. Por conseguinte, é essencial adotar as medidas pendentes, incluindo esforços suplementares e novos investimentos.

O desempenho de Portugal em matéria de reciclagem estagnou nos últimos anos, permanecendo bastante abaixo das metas vinculativas da UE. Com uma taxa de 28,9 % de reciclagem de resíduos urbanos, Portugal não alcançou a meta de 50 % de reciclagem até 2020 fixada a nível da UE. Portugal está em risco de não alcançar as metas da UE para 2030 no que se refere à reciclagem de várias frações de embalagens e de resíduos urbanos, encontrando-se a uma distância significativa da meta de redução da deposição em aterro para 2035. Em 2020, 51 % dos resíduos urbanos ainda eram depositados em aterros, mais do dobro da média da UE (23 %). A situação varia consoante as regiões, mas Portugal deverá envidar esforços consideráveis para alcançar as metas da UE em matéria de reciclagem para o período até 2035, procedendo a melhorias na recolha seletiva e no tratamento de resíduos com vista a reciclagem, em especial no atinente às embalagens e aos biorresíduos.

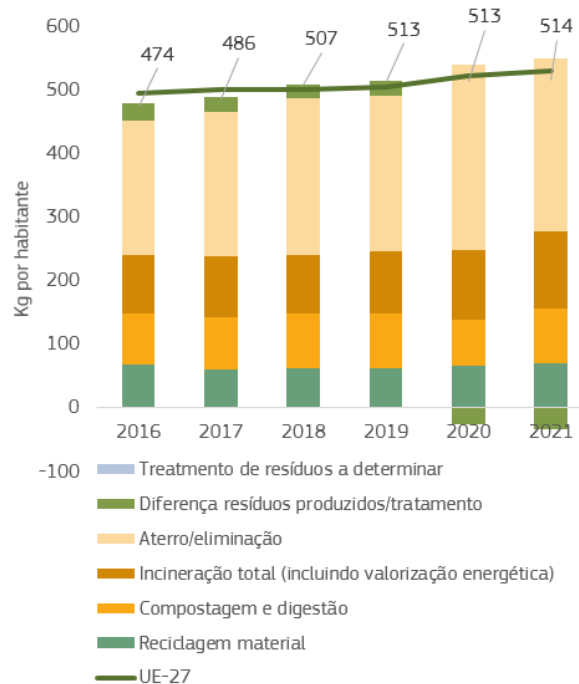
⁽⁷⁹⁾ Eurostat [HSW_N2_02] para o setor E38 da NACE Rev. 2; 7,11 acidentes com vítimas mortais por 100 000 trabalhadores em 2018-2020, contra 2,32 em todos os setores em Portugal; 6,33 na UE-27, setor E38.



Gráfico A9.1: **Evolução da utilização de materiais**

Fonte: Eurostat

O sistema industrial ainda não é circular. A economia, especialmente a indústria, é menos eficiente na utilização de materiais do que a média da UE. Em 2021, a produtividade dos recursos em poder de compra padrão por quilograma foi de 1,4, contra 2,3 na UE, prejudicando a resiliência de Portugal (ver o anexo 5). Além disso, a produtividade dos recursos manteve-se estável desde 2016, o que indica um potencial significativo para impulsionar a reparação, a reutilização e a utilização de matérias-primas secundárias. O PRR português inclui um investimento centrado na introdução de novas tecnologias ou na melhoria dos processos de produção para as descarbonizar, nomeadamente através da incorporação de novas matérias-primas e medidas de economia circular (investimento TC-C11-I01).

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

Fonte: Eurostat

O sistema do ambiente construído continua a agravar o esgotamento dos recursos. A taxa de recuperação de resíduos de construção e demolição diminuiu ligeiramente desde 2016, mas continua acima da média da UE (95 % contra 89 %). A impermeabilização dos solos manteve-se estável entre 2016 e 2018, sendo muito semelhante à média da UE. Em todo o caso, há margem para renovar os edifícios existentes e melhorar a sua utilização, bem como para aumentar a utilização de matérias-primas secundárias na construção. O PRR português contém uma série de medidas que abordam a questão da economia circular nos edifícios, concebidas para apoiar os custos dos projetos que promovem a renovação, a eficiência energética, a descarbonização, a eficiência hídrica e a economia circular nos edifícios.

O sistema agroalimentar ainda não previne os resíduos alimentares. Os valores da compostagem e da digestão anaeróbia por habitante em Portugal têm flutuado, mas permaneciam abaixo da média da UE em 2021, com 86 kg contra 100 kg por habitante, o que também não estava em consonância com as boas práticas. O aumento da compostagem e da

digestão anaeróbia pode reforçar a autonomia estratégica de Portugal por meio da produção de fertilizantes orgânicos e de biometano.

Continua a existir um défice de financiamento na economia circular, inclusive na gestão de resíduos. **Serão necessários investimentos adicionais para dar resposta às necessidades crescentes.** Estima-se que o défice de financiamento ascendeu a 389 milhões de EUR por ano entre 2014 e 2020. Estima-se que as necessidades de investimento ao longo deste período se tenham elevado a pelo menos 838 milhões de EUR por ano, enquanto as bases de referência relativas ao investimento foram de 449 milhões de EUR por ano (ver o anexo 6). São necessários investimentos adicionais para melhorar as infraestruturas de recolha seletiva e de tratamento de resíduos, a fim de desviar os resíduos da deposição em aterro, especialmente as embalagens e os biorresíduos.

Quadro A9.1: Indicadores globais e sistémicos sobre a circularidade

DOMÍNIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	UE-27	Último ano UE-27
Estado global da economia circular								
Pegada material (toneladas/habitante)	15,0	17,0	16,8	17,1	17,1	-	13,7	2020
Crescimento anual homólogo das pessoas empregadas na economia circular (%) ¹	0,6	1,1	1,6	3,2	-	-	2,9	2019
Índice de Exploração Hídrica Plus (WEI+) (%)	13,1	23,3	21,3	11,4	-	-	3,6	2019
Indústria								
Produtividade dos recursos (poder de compra padrão (PCP) por quilograma)	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	2,3	2021
Taxa de utilização circular de materiais (%) ²	2,1	2,0	2,2	2,3	2,3	2,5	11,7	2021
Taxa de reciclagem (% de resíduos urbanos)	30,9	29,1	29,1	28,9	26,8	30,5	49,6	2021
Ambiente construído								
Taxa de recuperação a partir de resíduos de construção e demolição (%) ³	97,0	-	93,0	-	95,0	-	89,0	2020
Índice de impermeabilização do solo (ano de referência = 2006) ⁴	104,3	-	108,4	-	-	-	108,3	2018
Agro-alimentar								
Resíduos alimentares (kg por habitante) ⁵	-	-	-	-	184,0	-	131,0	2020
Compostagem e digestão (kg por habitante)	79,0	83,0	86,0	86,0	72,0	86,0	100,0	2021

1) O indicador de pessoas empregadas na economia circular apenas rastreia empregos diretos em subsectores selecionados dos códigos E, C, G e S da NACE; 2) A taxa de utilização circular de materiais mede a percentagem de materiais recuperados e reintroduzidos na economia em relação à utilização global de materiais; 3) A taxa de recuperação de resíduos de construção e demolição inclui os resíduos preparados para reutilização, reciclados ou sujeitos a valorização material, nomeadamente em operações de enchimento; 4) Impermeabilização dos solos: a coluna de 2016 refere-se a dados de 2015; 5) O indicador de resíduos alimentares inclui a produção primária, a transformação e o fabrico, o comércio retalhista e a distribuição, os restaurantes e os serviços de restauração, bem como as habitações.

Fonte: Eurostat, Agência Europeia do Ambiente

A transformação digital é fundamental para garantir uma economia resiliente e concorrencial. 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 22 % do orçamento do PRR ao setor digital (3,7 mil milhões de EUR) ⁽⁸⁰⁾.

O Programa Década Digital define uma via para que a transformação digital da Europa até 2030 seja bem-sucedida. O programa estabelece um quadro para avaliar a transformação digital da UE e dos Estados-Membros, nomeadamente por meio do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES). Proporciona igualmente à UE e aos Estados-Membros um quadro para o trabalho conjunto, nomeadamente através de projetos plurinacionais, a fim de acelerar os progressos rumo à consecução das metas digitais e dos objetivos gerais da Década Digital ⁽⁸¹⁾. De um modo mais geral, vários aspetos da transformação digital são particularmente relevantes no contexto atual. Em 2023, o Ano Europeu das Competências, é prioritário desenvolver um conjunto de competências adequado para tirar pleno partido das oportunidades proporcionadas pela transformação digital. Uma população dotada de competências digitais conduz a uma maior adoção de novas tecnologias e a ganhos de produtividade ⁽⁸²⁾. As tecnologias, infraestruturas e ferramentas digitais têm um papel a desempenhar na transformação fundamental que conduzirá à

adaptação do sistema energético aos atuais desafios estruturais ⁽⁸³⁾.

Portugal tem um desempenho médio a nível das competências digitais. Em termos de competências digitais básicas e de percentagem de especialistas em TIC, o país está ligeiramente acima da média da UE, mostrando uma tendência de crescimento. A proporção de mulheres especialistas em TIC é superior à média da UE. Não obstante, Portugal dispõe de uma margem significativa para acelerar a execução das medidas e alargá-las, recuperando do seu atraso em relação aos Estados-Membros com melhor desempenho. A melhoria das competências digitais é uma prioridade nacional refletida no PRR através de iniciativas específicas destinadas a diversos grupos da população.

No que respeita às infraestruturas/conectividade digitais, Portugal apresenta resultados heterogéneos.

Tem um bom desempenho em matéria de cobertura de banda larga rápida (NGA), de redes fixas de capacidade muito elevada (VHCN) e de fibra até às instalações (FTTP), ultrapassando significativamente a média da UE. A cobertura global de 5G (70 %) é inferior à média da UE (81 %). No entanto, uma grande parte está implantada na faixa de frequências dos 3,4-3,8 GHz, o que é importante para possibilitar aplicações avançadas que exigem uma grande largura de banda. Trabalhos suplementares poderão assegurar que a cobertura de redes VHCN fixas e especialmente a cobertura da rede móvel 5G sejam uma realidade para todos os agregados familiares, incluindo as zonas rurais.

Há margem para melhorias em matéria de digitalização das empresas portuguesas. A proporção de empresas com uma intensidade digital básica (70 %) está ligeiramente acima da média da UE (69 %). O utilização de aplicações de computação na nuvem e de megadados é inferior à média da UE. Todavia, a utilização da inteligência artificial é muito mais frequente em Portugal (17 %) do que na UE (8 %). A execução eficiente das medidas do PRR pode ajudar as PME a colmatar as lacunas de conhecimento no que se refere à aplicação de soluções digitais, o que, por

⁽⁸⁰⁾ A percentagem das dotações financeiras que contribuem para os objetivos digitais foi calculada utilizando o anexo VII do Regulamento MRR.

⁽⁸¹⁾ As metas da Década Digital, medidas pelos indicadores do IDES e por fontes de dados complementares, são integradas na medida do possível e/ou considerado especialmente relevante no contexto específico dos Estados-Membros.

⁽⁸²⁾ Ver, por exemplo, OCDE, *OECD Economic Outlook, Digitalisation and productivity: A story of complementarities*, *OECD Economic Outlook, volume 2019, n.º 1*; [Library da OCDE \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/).

⁽⁸³⁾ A Comunicação intitulada «Digitalizar o sistema energético — plano de ação da UE» [COM(2022) 552] delinea as necessidades e possíveis ações em matéria de digitalização do sistema energético.

sua vez, poderá reforçar a capacidade de as integrarem nos seus processos empresariais.

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 tem dois sistemas de identificação eletrónica notificados com um nível de garantia «elevado», a Chave Móvel Digital e o Cartão de Cidadão, e participa em dois projetos-piloto financiados pelo Programa Europa Digital que testam a utilização diária da carteira europeia de identidade digital. O país coloca grande ênfase na implementação do princípio «digital como regra» nos serviços e sistemas de TI do setor público. Afetou uma parte substancial do investimento digital do PRR nacional à digitalização das finanças do Estado, ao ambiente empresarial e à melhoria da eficiência da administração pública. Em termos de acesso aos registos de saúde em linha, Portugal tem uma pontuação de 62 em 100, inferior à pontuação média da UE de 71.

Quadro A10.1: Principais metas da Década Digital monitorizadas por indicadores do IDES

	Portugal			UE	Meta da Década Digital até 2030 (UE)
	IDES 2021	IDES 2022	IDES 2023	IDES 2023	
Competências digitais					
Pelo menos um nível básico de intensidade digital	ND	55%	55%	54%	80%
% pessoas		2021	2021	2021	2030
Especialistas TIC ⁽¹⁾	4,0%	4,7%	4,7%	4,5%	20 milhões
% pessoas empregadas 15-74 anos	2020	2021	2021	2021	2030
Infraestruturas/conectividade digitais					
Cobertura de redes fixas de capacidade muito elevada (VHCN)	87%	91%	93%	73%	100%
% habitações	2020	2021	2022	2022	2030
Cobertura de fibra até às instalações (FTTP) ⁽²⁾	82%	88%	91%	56%	-
% habitações	2020	2021	2022	2022	2030
Cobertura 5G global	0%	0%	70%	81%	100%
% zonas povoadas	2020	2021	2022	2022	2030
Cobertura 5G na faixa espectral 3,4-3,8 GHz	ND	ND	48%	41%	-
% populated areas			2022	2022	2030
Digitalização das empresas					
PME com pelo menos um nível básico de intensidade digital	ND	ND	70%	69%	90%
% PME			2022	2022	2030
Megadados ⁽³⁾	11%	11%	11%	14%	75%
% empresas	2020	2020	2020	2020	2030
Nuvem ⁽³⁾	ND	29%	29%	34%	75%
% empresas		2021	2021	2021	2030
Inteligência artificial ⁽³⁾	ND	17%	17%	8%	75%
% empresas		2021	2021	2021	2030
Digitalização dos serviços públicos					
Serviços públicos digitais para os cidadãos	ND	79	78	77	100
Pontuação (0 a 100)		2021	2022	2022	2030
Serviços públicos digitais para as empresas	ND	82	82	84	100
Pontuação (0 a 100)		2021	2022	2022	2030
Acesso a registos de saúde em linha	ND	ND	62	71	100
Pontuação (0 a 100)			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 avaliação 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 União adotaram um ou mais dos seguintes elementos, em consonância com as suas atividades empresariais: i) serviços de computação na nuvem; ii) megadados; iii) inteligência artificial.

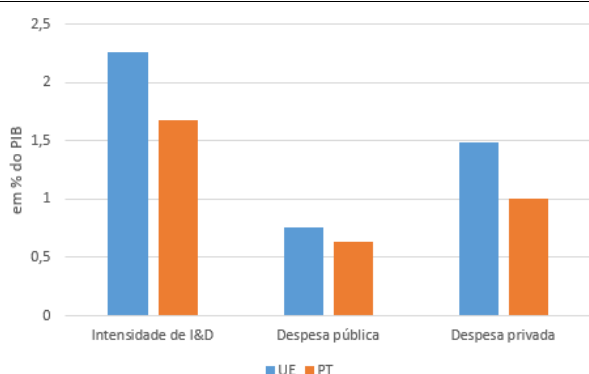
Fonte: Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade

ANEXO 11: INOVAÇÃO

O presente anexo apresenta uma visão geral do desempenho do sistema português de investigação e inovação.

Portugal é um «inovador moderado», de acordo com a edição de 2022 do Painel Europeu da Inovação⁽⁸⁴⁾. Na sequência de uma diminuição acentuada em 2020, o desempenho global de Portugal em matéria de inovação aumentou em 2022, mas continua a ser inferior à média da UE (85,8 % da média da UE, contra a média de 89,7 % registada no conjunto dos inovadores moderados).

Gráfico A11.1: **Intensidade de I&D em 2021**



Fonte: Eurostat

Os níveis insuficientes de investimento público e privado em I&D continuam a prejudicar o desempenho de Portugal em matéria de investigação e inovação. Embora o país tenha fixado metas ambiciosas para a despesa em I&D nos próximos anos, incluindo uma meta de 2,4 % até 2025 em matéria de intensidade de I&D⁽⁸⁵⁾, está ainda longe de alcançá-las. Apesar de um lento crescimento nos últimos anos, a intensidade de I&D foi de 1,68 % em 2021, contra uma média de 2,26 % da UE. A despesa pública em I&D permaneceu estagnada, situando-se em cerca de 0,64 % na última década. Contudo, a despesa das empresas em I&D está a aumentar de forma constante, mas ainda é inferior à média da UE (1 % do PIB em 2021, contra uma média da UE de 1,49 %).

⁽⁸⁴⁾ Painel Europeu da Inovação de 2022, perfil por país: Portugal https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/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).

⁽⁸⁵⁾ Definida como despesa interna bruta em I&D em percentagem do PIB.

O reduzido grau de cooperação entre os setores público e privado continua a representar um estrangulamento importante.

Embora a percentagem de copublicações científicas público-privadas tenha aumentado ligeiramente ao longo da última década (5,7 % do total de publicações em 2021), continua a ser bastante inferior à média da UE (7,1 %). Além disso, Portugal tem um desempenho modesto no que respeita à parte da despesa pública em I&D financiada pelas empresas (0,016 % em 2019, em comparação com uma média da UE de 0,054 %). O plano de recuperação e resiliência (PRR) português aborda este desafio. Com efeito, várias medidas, especialmente no âmbito da componente 5 do PRR⁽⁸⁶⁾, visam a melhoria das parcerias público-privadas e a promoção de consórcios entre as empresas e as universidades e de laboratórios colaborativos. Os «Laboratórios Colaborativos» são uma iniciativa promissora, dado que reúnem instituições de ensino superior, empresas, centros tecnológicos, empresas, associações empresariais e outros parceiros relevantes.

Apesar de um elevado nível de apoio à inovação empresarial, a capacidade de inovação das empresas permanece limitada.

O sistema público disponibiliza um elevado nível de apoio às despesas em I&D das empresas. Destaca-se o aumento dos incentivos fiscais às despesas em I&D das empresas em % do PIB, que subiram de 0,09 %, em 2010, para 0,201 % em 2019, muito acima da média da UE. Não obstante, os resultados em matéria de tecnologia mostram que a atividade global de registo de patentes permanece limitada. O acesso das jovens empresas inovadoras ao financiamento continua a ser um desafio, porquanto a disponibilidade de capital de risco ainda é bastante reduzida e tem diminuído acentuadamente desde 2010 (0,021 %, em 2021, contra 0,028 % em 2010).

Portugal dispõe de um bom sistema público de investigação que atrai novos talentos, mas que também sofre de fuga de cérebros.

Com efeito, o número de novos licenciados em ciências e engenharia por milhar de habitantes na faixa etária dos 24 aos 35 anos é um dos mais elevados da Europa (19,5, em 2020, em comparação com a média da UE de 16) e o país

⁽⁸⁶⁾ Na componente 12 do PRR português existe também uma medida de apoio à cooperação entre empresas e universidades no domínio da bioeconomia (C12.i01).

Quadro A11.1: Principais indicadores no domínio da inovação

Portugal	2010	2015	2019	2020	2021	UE Média (1)
Principais indicadores						
Intensidade de I&D (Despesa com I&D em % do PIB)	1.54	1.24	1.4	1.61	1.68	2.26
Despesa pública com I&D em % do PIB	0.68	0.65	0.64	0.66	0.64	0.76
Despesa das empresas com I&D (BERD) em % do PIB	0.71	0.58	0.73	0.92	1	1.49
Qualidade do sistema de I&D						
Publicações científicas do país entre as 10% mais citadas a nível mundial, em % das publicações totais do país	9.7	9	9.2	:	:	9.8
Pedidos de patentes (PCT) por mil milhões do PIB (em PCP)	0.6	1.0	1.0	:	:	3.3
Cooperação meio académico-empresas						
Co-publicações científicas público-privadas em % das publicações totais	4.4	4.8	5.5	5.6	5.7	7.1
Despesa pública em I&D financiada por empresas nacionais em % do PIB	0.008	0.012	0.014	0.016	:	0.054
Capital humano e disponibilidade de competências						
Novos licenciados em ciências e engenharia por mil habitantes entre os 25 e os 34 anos	13	16.2	18.6	19.5	:	16.0
Apoio público às despesas das empresas com I&D (BERD)						
Total do apoio do setor público às BERD em % do PIB	0.128	0.155	0.264	:	:	0.194
Incentivos fiscais à I&D: receitas não recebidas em % do PIB	0.09	0.11	0.201	:	:	0.1
Inovação ecológica						
Percentagem de patentes relacionadas com o ambiente relativamente ao total dos pedidos de patentes (%)	22.0	15.3	9.6	:	:	13.3
Financiamento da inovação e revitalização económica						
Capital de risco (estatísticas do mercado) em % do PIB	0.028	0.029	0.018	0.020	0.021	0.074
Emprego em empresas de crescimento rápido nos setores que fazem parte dos 50% mais inovadores	3.1	5	6.9	:	:	5.5

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), Invest Europe

também consegue atrair doutorandos estrangeiros (cerca de 33 % do número total, tendo a percentagem aumentado de forma constante desde 2015 ⁽⁸⁷⁾). No entanto, o país regista uma significativa fuga de cérebros ⁽⁸⁸⁾. Vários fatores contribuem para este fenómeno, inclusive os processos de recrutamento de investigadores e académicos, considerados pouco transparentes ⁽⁸⁹⁾, e as condições de trabalho precárias ⁽⁹⁰⁾. O setor académico oferece

frequentemente colocações de pós-doutoramento instáveis a termo certo, dificultando a obtenção de contratos permanentes na academia. Os Laboratórios Colaborativos podem ser um instrumento para reduzir a fuga de cérebros, uma vez que visam a consolidação das comunidades de investigação, bem como para criar, direta e indiretamente, emprego qualificado e científico em Portugal mediante a implementação de agendas de investigação e inovação. No entanto, serão necessários mais esforços para reter os talentos e reforçar a atratividade das carreiras académicas em Portugal.

⁽⁸⁷⁾ Fonte: Eurostat

⁽⁸⁸⁾ European Commission, *Talent circulation and intersectoral mobility: analytical report with a mapping of talent mobility and causes of brain drain: Knowledge ecosystems in the new era-KI0722381ENN.pdf*.

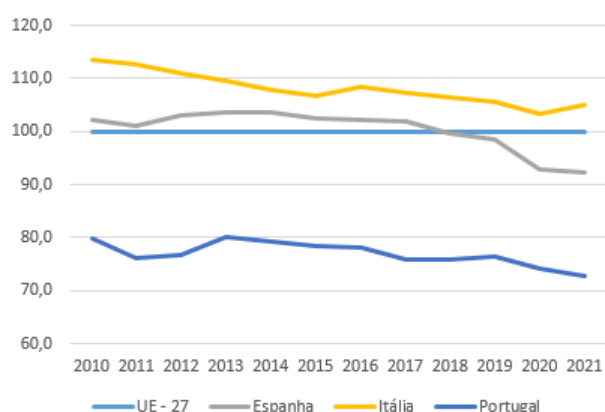
⁽⁸⁹⁾ European Commission, *Talent circulation and intersectoral mobility: analytical report with a mapping of talent mobility and causes of brain drain: Knowledge ecosystems in the new era-KI0722381ENN.pdf*.

⁽⁹⁰⁾ 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>.

O crescimento da produtividade continua a ser um desafio fundamental para a economia portuguesa. Em 2022, a produtividade real do trabalho por trabalhador aumentou 4,6 %, depois da descida registada em 2020 relacionada com a pandemia. Não obstante, o crescimento da produtividade foi lento na última década, tendo diminuído de cerca de 80 % da média da UE em poder de compra padrão (PCP), em 2010, para 74,6 % em 2022. Na indústria, a produtividade real do trabalho por trabalhador cresceu 1,7 % em 2022, ligeiramente acima da média da UE (1,4 %). Além disso, Portugal apresenta níveis de investimento relativamente baixos: a formação bruta de capital fixo representou 20,3 % do PIB em 2022, sendo de 22,7 % na UE. O investimento público, que caiu para menos de 2 % do PIB entre 2016 e 2019, recuperou para 2,47 % do PIB em 2022, impulsionado por fundos da UE, embora ainda seja inferior ao nível dos países análogos de Portugal e ao nível médio da UE.

Gráfico A12.1: **Produtividade do trabalho por trabalhador e hora trabalhada em PCP (UE = 100)**



Fonte: Eurostat

Persistem alguns obstáculos a longo prazo ao investimento. De acordo com a IMD⁽⁹¹⁾, Portugal foi a 42.ª economia mais competitiva do mundo em 2022, caindo da 36.ª posição de 2021. A disponibilidade de pessoal qualificado, o aumento dos custos da energia e a incerteza quanto ao futuro são os três obstáculos ao investimento em Portugal mais citados⁽⁹²⁾. Depois da recuperação em 2021 (crescimento de 8,7 %), prevê-se que o investimento abrande, crescendo apenas 0,8 % em 2022 devido a restrições da oferta, ao aumento dos custos de produção, ao

agravamento das condições de financiamento e à elevada incerteza. Destaca-se o investimento na construção, que representa quase metade do total, com o seu contexto de restrições relacionadas com a falta de pessoal qualificado, de materiais e com os custos crescentes.

Gráfico A12.2: **Ambiente empresarial e fatores determinantes da produtividade**



Fonte: 1) % do PIB, Eurostat 2021;

2) Indicador composto, índice de acesso ao financiamento 2021 do Fundo Europeu de Investimento;

3) Atraso médio de pagamento em número de dias, Intrum 2022;

4) % das empresas da indústria transformadora que enfrentam restrições, *Business & Consumer Survey 2022* da Comissão Europeia;

5) Proporção de contratos adjudicados com um único proponente, Painel de Avaliação do Mercado Único de 2022.

O ambiente empresarial apresenta margem para melhorias. A percentagem de empresas que declaram que a regulamentação a que estão sujeitas constitui um dos principais obstáculos ao seu investimento a longo prazo é mais elevada em Portugal do que a média da UE (46,2 % contra 29,6 % em 2022)⁽⁹³⁾. As ineficiências do sistema judicial português podem também prejudicar as atividades empresariais: a percentagem de empresas que classificam a independência dos tribunais e dos juizes como má é de 45 %, uma das mais elevadas da UE, e 54 % não se sentem confiantes de que o seu investimento é protegido pela lei e pelos tribunais⁽⁹⁴⁾. O PRR português inclui medidas destinadas a modernizar a justiça e o ambiente empresarial através da eliminação dos obstáculos ao investimento, do aumento da eficiência dos tribunais administrativos e fiscais e da simplificação do quadro de insolvência. No que

⁽⁹¹⁾ IMD, *World Competitiveness Booklet*, 2022

⁽⁹²⁾ BEI, *EIB Investment Survey*, European Union, 2022.

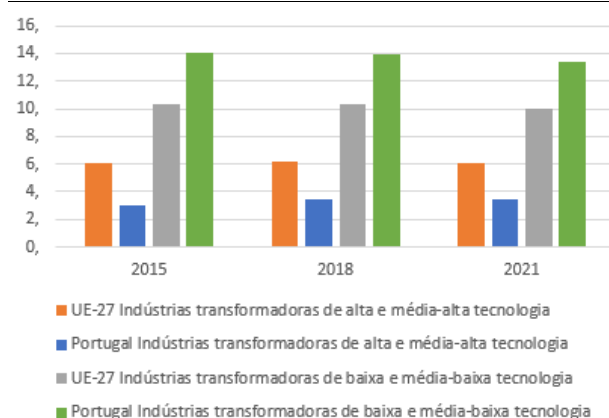
⁽⁹³⁾ Inquérito Europeu ao Investimento, 2022.

⁽⁹⁴⁾ Perceção da independência dos sistemas judiciais nacionais na UE entre as empresas, 2022.

respeita aos obstáculos levantados pelos onerosos requisitos de licenciamento, Portugal lançou, em dezembro de 2022, o programa «Simplex Ambiental», um pacote de medidas destinadas a alterar as normas ambientais aplicáveis ao desenvolvimento de projetos de hidrogénio e de energias renováveis, com o objetivo de simplificar os processos de licenciamento administrativo para os agregados familiares e a indústria (ver o anexo 7).

O acesso ao financiamento continua a apresentar dificuldades para as empresas, principalmente em termos de capital próprio (ver o quadro de indicadores). O financiamento bancário é a fonte preferida de cerca de 80 % das empresas portuguesas que utilizam financiamento externo, sendo a maior parte dos empréstimos bancários contraídos a uma taxa variável ou mista. No entanto, o investimento em capital de risco representa apenas 0,02 % do PIB. O PRR visa melhorar o acesso das empresas viáveis a investimentos em capital próprio e quase-capital. No que respeita aos atrasos de pagamento, os prazos de pagamento efetivos continuam a ser bastante longos, nomeadamente no setor público (57 dias para as transações comerciais e 65 dias para o setor público), em especial em algumas regiões, como os Açores e a Madeira. Em junho de 2022, os pagamentos em atraso do Serviço Nacional de Saúde ascenderam a 644,4 milhões de EUR, um aumento de 4,4 % em relação ao ano anterior. 41,8 % das PME registaram algum atraso de pagamento nos últimos seis meses, em linha com a média da UE (ver o quadro de indicadores). As reformas do PRR destinadas a melhorar o modelo de governação dos hospitais públicos e a modernizar e simplificar a gestão das finanças públicas deverão contribuir para melhorar a situação.

Gráfico A12.3: **Emprego nos setores tecnológicos intensivos em conhecimentos**



Fonte: Eurostat

O crescimento das PME é dificultado pelo baixo investimento em I&D e pela reduzida implantação da tecnologia digital. De acordo com o Painel da Inovação de 2022, Portugal é um inovador moderado, mas tem um desempenho pior do que os seus pares europeus (85,8 % da média da UE), estando a divergência a aumentar. As despesas das empresas em I&D são vistas como uma fraqueza relativa, tal como o número de PME inovadoras que colaboram entre si (ver o anexo 11). Além disso, em 2022, a percentagem de emprego na indústria transformadora de alta e média tecnologia foi de 3,8 % (em comparação com a média da UE de 5,9 %) e a mão-de-obra está concentrada em setores de baixa e média tecnologia (13 % em Portugal, em comparação com a média da UE de 9,9 %). Acresce que as PME enfrentam muitos desafios no domínio da digitalização, situando-se abaixo da média da UE no que se refere à intensidade digital e à utilização de megadados, de tecnologias de computação na nuvem e de vendas em linha ⁽⁹⁵⁾ (ver o anexo 10).

A economia portuguesa está bem integrada no mercado único. Em 2022, apesar de a integração comercial de Portugal no mercado único de bens e serviços ser inferior à média da UE (34,4 contra 45,8), quase 70 % das exportações e 68 % das importações portuguesas resultaram do comércio intra-UE. No setor dos serviços, as exportações de turismo continuaram a recuperar em 2022, situando-se cerca de 4 % abaixo dos níveis anteriores à pandemia; a sua percentagem no PIB, relativamente alta para o

⁽⁹⁵⁾ Índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES) de 2022.

padrões europeus, caiu de 8,1 % em 2019 para 3,7 % em 2020, recuperando para 7,9 % no primeiro semestre de 2022). Alguns obstáculos estruturais entravam a concorrência na prestação de serviços às empresas, nomeadamente, em 2021, restrições em profissões altamente reguladas, como engenheiro civil, guia turístico, advogado, contabilista/consultor fiscal e arquiteto ⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁶⁾ Comunicação da Comissão relativa à situação atual e à atualização das recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais, de 2017

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

	DOMÍNIO POLÍTICO	NOME DO INDICADOR	2018	2019	2020	2021	2022	Média UE27 (*)
INDICADORES PRINCIPAIS	Estrutura económica	Investimento privado líquido, nível das reservas de capital privado, líquido de depreciação, % GDP ⁽¹⁾	0,8	1,2	0	0,9	1,3	3,4
		Investimento público líquido, nível das reservas de capital público, líquido de depreciação, % PIB ⁽¹⁾	-0,8	-0,7	-0,5	-0,2	0,2	0,6
		Produtividade real do trabalho por trabalhador na indústria (% variação anual homóloga) ⁽²⁾	1,3	1	-4,9	3,7	1,7	1,4
	Competitividade em termos de custos	Custo unitário nominal do trabalho na indústria (% variação anual homóloga) ⁽²⁾	2,7	3,3	6,2	1,2	6,1	2,9
RESILIÊNCIA	Escassez	Escassez de materiais (indústria), empresas que enfrentam restrições, % ⁽³⁾	8	6	5	8	16	47
		Escassez de mão-de-obra com base em dados de inquéritos (indústria), empresas que enfrentam restrições, % ⁽³⁾	8	8	7	9	11	28
		Taxa de ofertas de emprego (economia empresarial) ⁽⁴⁾	1,2	1,3	0,9	1,3	2	3,1
	Dependências estratégicas	Concentração em matérias-primas específicas, índice de concentração das importações baseado num cabaz de matérias-primas críticas ⁽⁵⁾	0,17	0,18	0,18	0,18	0,21	0,18
		Potência instalada de energias renováveis, % da eletricidade total produzida ⁽⁶⁾	67,2	67,2	67,2	72,8	n.d.	50,9
MERCADO ÚNICO	Integração do mercado único	Integração do comércio UE, % ⁽⁷⁾	29,4	29,5	27,0	30,3	34,4	45,8
	Restrições	Índice de restritividade do comércio de serviços no EEE ⁽⁸⁾	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
	Contratação pública	Proponentes únicos, % do total de contraentes ⁽⁹⁾	21	38	24	20	24	29
AMBIENTE EMPRESARIAL - PME	Obstáculos ao investimento	Impacto da regulamentação no investimento a longo-prazo, % das empresas que declaram a regulamentação sobre as empresas como um obstáculo importante ⁽¹⁰⁾	45,5	45,3	48,1	45,8	46,2	29,6
	Demografia das empresas	Insolvências, Índice (2015=100) ⁽¹¹⁾	54,3	49,7	51,1	44,8	36,7	86,8
		Registos de novas empresas, Índice (2015=100) ⁽¹¹⁾	125,6	137,2	104,4	115,5	134,2	121,2
	Pagamentos em atraso	Disparidades de pagamento - empresariais B2B, diferença em dias entre a oferta e o pagamento efetivo ⁽¹²⁾	12	17	18	12	13	13
		Disparidades de pagamento - setor público, diferença em dias entre a oferta e o pagamento efetivo ⁽¹²⁾	32	28	24	12	10	15
		Percentagem de PME que enfrentaram pagamentos em atraso nos últimos 6 meses, % ⁽¹³⁾	n.a.	40,3	41,6	38,1	41,8	43
	Acesso a financiamento	Índice de acesso ao financiamento do FEI - Empréstimos, Composto: financiamento externo das PME nos últimos 6 meses, índice de 0 a 1 ⁽¹⁴⁾	0,56	0,55	0,65	0,46	n.d.	0,46
		Índice de acesso ao financiamento do FEI - Capital de risco, Composto: Capital de risco/PIB, Oferta pública inicial/PIB, PME que utilizam capital próprio, índice entre 0 e 1 ⁽¹⁴⁾	0,07	0,07	0,07	0,09	n.d.	0,23

1) Último ano disponível.

Fonte: 1) AMECO, 2) Eurostat, 3) ECFIN BCS, 4) Eurostat, 5) COMEXT e cálculos da Comissão, 6) Eurostat, 7) Eurostat, 8) OCDE, 9) Painel de Avaliação do Mercado Único, 10) Inquérito do BEI, 11) Eurostat, 12) Intrum, 13) Inquérito SAFE, 14) Índice de Acesso das PME ao Financiamento do FEI.

O presente anexo descreve o desempenho da administração pública portuguesa, que é essencial para a prestação de serviços e a realização de reformas. Em termos globais, Portugal tem uma pontuação ligeiramente inferior à média da UE-27 no que se refere à eficácia da administração pública (Portugal: 0,99, UE-27: 1,02)⁽⁹⁷⁾. Portugal lançou várias reformas no âmbito do plano de recuperação e resiliência, mantendo a dinâmica reformista em domínios de intervenção fundamentais, incluindo a transição digital nos setores público e privado, as finanças públicas e a administração pública.

O envelhecimento dos trabalhadores da administração pública e a atratividade do emprego público constituem riscos significativos para Portugal. O rácio entre as faixas etárias 25-49 e 50-64 anos é relativamente baixo na administração pública (Portugal: 1,3, UE-27: 1,5) e noutros domínios do setor público, como o ensino, o que representa um risco para a sua continuidade e capacidade. A percentagem de trabalhadores da administração pública com ensino superior mantém-se inferior à média da UE-27 (Portugal: 38,4 %, EU-27: 52 %) (A13.1). Os esforços de reforma da administração pública centram-se na aceleração do processo de recrutamento⁽⁹⁸⁾, no investimento na formação dos dirigentes da administração pública, na melhoria da integridade, na melhoria do equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar e na criação de uma cultura de inovação⁽⁹⁹⁾.

Portugal está abaixo da média da UE-27 nos indicadores de governação regulamentar. Reformas recentes tornaram obrigatória a avaliação do impacto normativo dos atos legislativos. Um organismo de supervisão controla a qualidade desses atos e fornece orientações aos ministérios. No entanto, a tónica é colocada na simplificação. A avaliação de impacto e a avaliação *ex post* da regulamentação não estão bem estabelecidas. As consultas das partes interessadas têm lugar numa fase tardia do processo, o que mantém o desempenho de

Portugal em relação aos indicadores da OCDE sobre política regulamentar e governação bem abaixo da média da UE (Portugal: 1,27, UE-27: 1,68) (Gráfico A13.1)⁽¹⁰⁰⁾.

Em matéria de maturidade da administração pública eletrónica, o desempenho global é elevado. Não obstante, a percentagem de pessoas que utilizam a Internet para interagir com a administração pública é inferior à média da UE (Portugal: 59 %; UE-27: 65 %), tendo crescido lentamente desde 2018. O plano de recuperação e resiliência português contém uma série de medidas para acelerar a transformação digital da administração pública entre 2022 e 2026.

A eficiência do sistema judicial continua a enfrentar problemas, especialmente nos tribunais administrativos e fiscais. Nos processos administrativos, o tempo necessário para proferir uma decisão continua a ser longo, registando-se um ligeiro aumento dos atrasos nos processos de primeira instância e mais atrasos nos processos de segunda instância. Embora o número de processos administrativos pendentes em primeira instância continue a ser elevado, verifica-se uma melhoria significativa na taxa de resolução de processos, que é superior a 120 %. A qualidade global do sistema judicial é boa. O nível de digitalização é avançado, existindo regras processuais que possibilitam a utilização de tecnologias digitais nos processos dos tribunais cíveis, comerciais, administrativos e penais. Embora subsistam lacunas, as tecnologias digitais estão a ser utilizadas pelos tribunais e pelos serviços do Ministério Público num número significativo de procedimentos. Estão a ser tomadas medidas para resolver a falta de pessoal, embora se mantenham algumas preocupações, em especial no que se refere a pessoal não judicial e procuradores públicos. No que respeita à independência judicial, não foram comunicadas insuficiências sistémicas⁽¹⁰¹⁾.

⁽⁹⁷⁾ Indicadores mundiais de governação, 2021.

⁽⁹⁸⁾ Diário da República, Portaria n.º 12-A/2021, de 11 de janeiro (<https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/12-a-2021-153519418>).

⁽⁹⁹⁾ AMA, Eixo 1 — Investir nas Pessoas — 1 ano da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública, 2021 (<https://www.youtube.com/watch?v=OGSZBRv98ow>).

⁽¹⁰⁰⁾ OCDE, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*.

⁽¹⁰¹⁾ Para uma análise mais pormenorizada do desempenho do sistema judicial em Portugal, ver o [Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2023](#) (a publicar) e o capítulo relativo a Portugal no [relatório de 2023 da Comissão sobre o Estado de direito](#) (a publicar).

Quadro A13.1: Indicadores relativos à administração pública

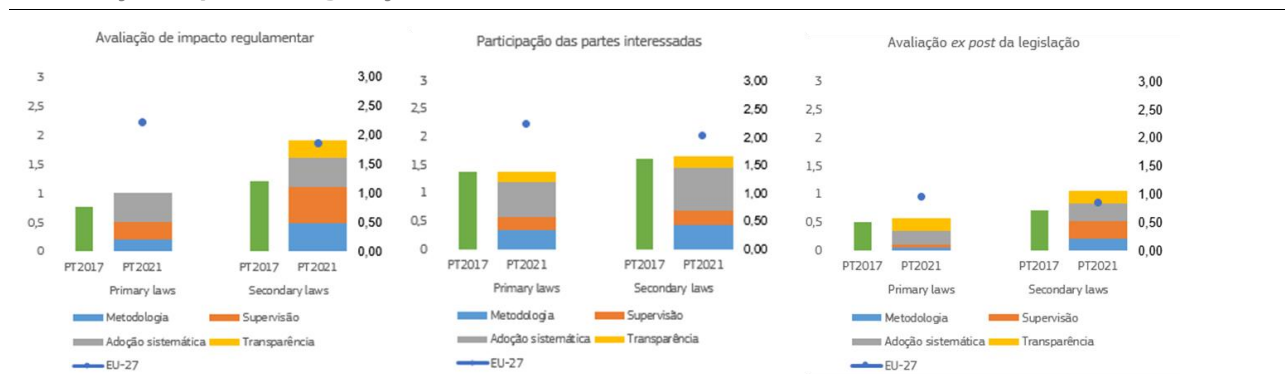
PT	Indicador ⁽¹⁾	2017	2018	2019	2020	2021	2022	EU-27 ⁽²⁾
Administração pública eletrónica e abertura dos dados da administração pública								
1	Percentagem de indivíduos que utilizaram a Internet no último ano para se relacionarem com entidades públicas (%)	61	55	54	57	59	n/d	64,8
2	Pontuação global da avaliação comparativa da administração pública eletrónica ⁽³⁾	n/d	n/d	n/d	82,3	78,4	79,1	72,9
3	Índice de maturidade dos dados abertos e dos portais	n/d	0,5	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8
Nível de escolaridade completo, aprendizagem de adultos, paridade de género e envelhecimento								
4	Percentagem de trabalhadores da administração pública com ensino superior (níveis 5-8 CITE, %)	33	32	33	35	37 (b)	38	52,0
5	Taxa de participação dos trabalhadores da administração pública no ensino para adultos (%)	13	13	13	13	17 (b)	18	16,9
6	Igualdade de género em funções de direção na administração pública ⁽⁴⁾	15,6	5,0	7,8	1,0	1,6	6,6	11,0
7	Rácio entre as faixas etárias 25-49 e 50-64 anos (setor O da NACE)	01	01	01	01	01 (b)	01	1,5
Gestão das finanças públicas								
8	Índice do quadro orçamental a médio prazo	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	n/a	0,7
9	Índice da força das normas orçamentais	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	n/a	1,5
Elaboração de políticas com base em dados								
10	Governança regulamentar	1,03	n/d	n/d	n/d	1,27	n/d	1,7

(¹) Os valores elevados denotam um bom desempenho, com exceção do indicador 6. (²) Valor de 2022. Se não estiver disponível, indica-se o valor de 2021. (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: Inquérito sobre a utilização de TIC, 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).

Gráfico A13.1: Portugal: a) Avaliação de impacto regulamentar, b) Participação das partes interessadas e c) Avaliação ex post da legislação



Fonte: Indicadores dos inquéritos à política regulamentar e governação de 2017 e de 2021, (<http://oe.cd/ireg>).

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.

Apesar da evolução globalmente positiva do mercado de trabalho português depois da pandemia, o emprego dos jovens continua a ser altamente precário. Durante 2021 e 2022, a taxa de emprego cresceu em consonância com o crescimento económico, tendo atingido 77,5 % em 2022, acima da média da UE (74,7 %). Em paralelo, a taxa de desemprego continuou a cair, situando-se em 6 % em 2022, ligeiramente abaixo da média da UE (6,1 %). No entanto, a restritividade do mercado de trabalho ao longo de 2021 foi relativamente suave e a taxa de ofertas de emprego vagos manteve-se abaixo da média da UE, situando-se em 1,5 % em 2022. O desemprego de longa duração está ligeiramente acima da média da UE (2,7 % contra 2,4 % em 2022), ao passo que a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) é inferior à média da UE (8,4 % contra 11,7 % em 2022). Não obstante, a taxa de desemprego dos jovens (grupo etário 15-24) continua a ser uma das mais elevadas da UE, com 19 % em 2022 (UE: 14,5 %), confirmando uma tendência a longo prazo que é preocupante. Além disso, os jovens com emprego enfrentam condições de trabalho precárias. Em 2022, 59,6 % dos trabalhadores do grupo etário 15-24 tinham contratos temporários (45,1 % para o grupo etário 15-29), significativamente acima da média da UE (49,5 % e 35,6 %, respetivamente). A evolução das políticas, como a reforma da agenda do trabalho digno (aprovada pela Assembleia da República em fevereiro de 2023), o acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade (assinado com os parceiros sociais em outubro de 2022) e uma nova medida de apoio à contratação de jovens, pode desempenhar um papel importante na luta contra o desemprego jovem. Importa dar resposta a este problema de longa data para alcançar a meta nacional de 80 % de taxa de emprego até 2030.

Quadro A14.1: Painel de indicadores sociais de Portugal

Domínio político	Indicadores principais					
Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho	Abandono precoce do ensino ou formação (% da população com 18-24 anos, 2022)					6,0
	Percentagem de indivíduos com competências digitais gerais básicas ou mais do que básicas (% da população 16-74 anos, 2021)					55,3
	Taxa de jovens NEET (% da população com 15-29 anos, 2022)					8,4
	Disparidade na taxa de emprego entre homens e mulheres (pontos percentuais, 2022)					5,6
	Rácio dos quintis de rendimento (S80/S20, 2021)					5,66
Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas	Taxa de emprego (% da população 20-64 anos, 2022)					77,5
	Taxa de desemprego (% da população 15-74 anos, 2022)					6,0
	Taxa de desemprego de longa duração (% da população 15-74 anos, 2022)					2,7
	Crescimento do RDBF <i>per capita</i> (2008=100, 2021)					108,45
Proteção e inclusão sociais	Taxa de risco de pobreza ou exclusão social (% da população total, 2021)					22,4
	Crianças em risco de pobreza ou exclusão social (% da população com 0-17 anos, 2021)					22,9
	Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza (% de redução do risco de pobreza, 2021)					20
	Disparidade na taxa de emprego das pessoas com deficiência (pontos percentuais, 2021)					16,2
	Sobrecarga das despesas com habitação (% da população total, 2021)					5,9
	Crianças com menos de 3 anos de idade em estruturas formais de acolhimento (% da população com menos de 3 anos, 2021)					50,4
	Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio (% da população com amis de 16 anos, 2021)					2,3
Situação crítica	A acompanhar	Fracos, mas a melhorar	Bom, mas a acompanhar	Na média	Acima da média	Melhor desempenho

Atualização de 27 de abril de 2023. O painel de indicadores sociais classifica os Estados-Membros de acordo com uma metodologia estatística acordada com os comités COEM e CPS. Analisa conjuntamente os níveis dos indicadores e as suas alterações em comparação com as respetivas médias da UE e classifica os Estados-Membros em sete categorias. Para consultar os pormenores metodológicos, consultar o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2023. Devido a alterações na definição do nível de competências digitais das pessoas em 2021, a título excecional só são utilizados níveis na avaliação deste indicador; NEET: jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação; RDBF: rendimento disponível bruto das famílias.

Fonte: Eurostat

Portugal continua a enfrentar problemas decorrentes do défice estrutural de competências da população adulta. A percentagem da população adulta (25-64 anos) que não concluiu mais do que o terceiro ciclo do ensino básico situa-se significativamente acima da média da UE (39,7 %, em 2022, contra 20,5 %). As disparidades regionais são substanciais. Em 2022, os valores deste indicador variaram entre 28,9 %, na Área Metropolitana de Lisboa, e 58,7 % na Região Autónoma dos Açores. As taxas de



abandono precoce do ensino e da formação melhoraram acentuadamente nos últimos anos (ver o anexo 15). Os adultos com baixas qualificações (25-64 anos) têm menos disponibilidade para participar no ensino e na formação do que outros grupos (em 2022, 5,4 % dos adultos com menos do que o ensino secundário contra 24 % dos adultos que concluíram o ensino superior). No âmbito do plano de recuperação e resiliência, Portugal investirá significativamente no ensino e formação profissionais (EFP), nomeadamente através do financiamento da construção/renovação de 365 centros tecnológicos, a que se junta a atualização do catálogo nacional de qualificações e o acordo assinado em 2021 com os parceiros sociais para melhorar o EFP e as qualificações. No que respeita à educação de adultos, a iniciativa emblemática Qualifica pode desempenhar um papel importante, nomeadamente estabelecendo as vias adequadas para fornecer competências básicas aos adultos (numeracia, literacia e competências digitais). Nos próximos anos, garantir a utilização complementar dos fundos nacionais e da UE será fundamental para corrigir os défices estruturais de competências. O investimento na educação de adultos será igualmente essencial para alcançar a meta nacional nominal para 2030 em matéria de participação no ensino e na formação (60 %).

Quadro A14.2: Situação de Portugal no que respeita às metas de emprego, competências e redução da pobreza até 2030

Indicadores	Últimos dados	Evolução (2015-2022)	Meta nacional até 2030	Meta da UE até 2030
Emprego (%)	77,5 (2022)		80	78
Aprendizagem de adultos ¹ (%)	38,0 (2016)		60	60
Redução da pobreza ²	+139 (2021)		-765	-15 000

1) Inquérito sobre a Educação de Adultos, adultos em aprendizagem nos últimos 12 meses.

2) Número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (AROPE), ano de referência 2019.

Fonte: Eurostat, DG EMPL

Os indicadores sociais mostram um crescimento da pobreza e limitações persistentes da adequação e cobertura do sistema de proteção social. Entre 2020 e 2021, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social aumentou 2,4 pontos percentuais (p.p.) e alcançou 22,4 %, interrompendo a tendência decrescente dos cinco anos anteriores e colocando Portugal acima da média da UE

(21,7 %). Esta deterioração foi uma das mais graves da UE (num contexto de estabilidade global na maioria dos Estados-Membros) e evidencia a necessidade de uma rápida aplicação da estratégia nacional de combate à pobreza, que está atrasada. A percentagem das despesas de proteção social em relação ao PIB permanece inferior à média da UE (27,5 % contra 31,7 %). Além disso, a capacidade das transferências sociais (excluindo pensões) para reduzir a pobreza caiu para 20 % em 2021, uma quebra de 6 p.p. em relação a 2020, revertendo as melhorias obtidas nos três anos anteriores e contrastando com a tendência global da UE em 2021. O rendimento mínimo é bastante inadequado e tem vindo a diminuir desde 2009, situando-se atualmente em 35 % do limiar de risco de pobreza. A percentagem de pessoas em agregados familiares quase sem emprego que beneficiam de prestações sociais é inferior à média da UE (88,9 % contra 96,4 % na UE, em 2021), tendo vindo a deteriorar-se desde 2009. Subsistem lacunas no acesso formal à proteção social de várias categorias de trabalhadores atípicos (trabalhadores sazonais, estagiários, algumas categorias de trabalhadores domésticos), em especial no que respeita às prestações de desemprego e de doença. O acesso efetivo foi baixo, em especial dos trabalhadores com contratos temporários (12,6 % em comparação com 41,4 % na UE) e dos trabalhadores por conta própria (3,4 % contra 10,8 % na UE). Os riscos emergentes relacionados com a inflação elevada e a crise energética reforçam os défices estruturais, em especial no atinente à pobreza energética (ver o anexo 8). Esta situação coloca novos desafios à capacidade de Portugal para alcançar a meta nacional de redução da pobreza até 2030 (menos 765 000 pessoas em risco de pobreza ou exclusão social do que em 2019). Apesar das reformas e dos investimentos no âmbito do plano de recuperação e resiliência português e do Fundo Social Europeu Mais, continua a ser imperativo melhorar a cobertura e a adequação do sistema de proteção social, em especial através da sua racionalização e de uma melhor adaptação à sua finalidade, a fim de garantir a inclusão social e reduzir os níveis de pobreza.

A oferta de habitação social, de habitação a preços acessíveis e de serviços de cuidados continuados permanece insuficiente face à procura crescente. A taxa de sobrecarga das despesas com habitação aumentou em 2021, em

especial para os mais pobres ⁽¹⁰²⁾, enquanto o mercado de arrendamento de imóveis se mantém muito restrito ⁽¹⁰³⁾. Esta situação pressiona o acesso à habitação e acentua a necessidade de acelerar a disponibilização de habitação social e de habitação a preços acessíveis. O acesso aos serviços de cuidados continuados, embora tenha melhorado, continua a ser insuficiente face à procura crescente desencadeada pela evolução demográfica desfavorável. A despesa pública com cuidados continuados é também muito baixa, menos de um quarto da média da UE (0,4 % contra 1,7 % do PIB em 2019).

⁽¹⁰²⁾A sobrecarga das despesas com habitação afeta 22,3 % das pessoas no primeiro quintil de rendimentos (20 % mais pobres), contra 14,4 % no ano anterior; entre a população em geral, a percentagem é de 5,9 % contra 4,1 % em 2020.

⁽¹⁰³⁾A renda mediana dos novos contratos aumentou 7,6 % no terceiro trimestre de 2022 face ao período homólogo de 2021 (INE, dados provisórios).

O presente anexo descreve os principais desafios do sistema de ensino e formação de Portugal tendo em conta as metas a nível da UE e outros indicadores contextuais estabelecidos no quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação, com base na análise do Monitor da Educação e da Formação de 2022.

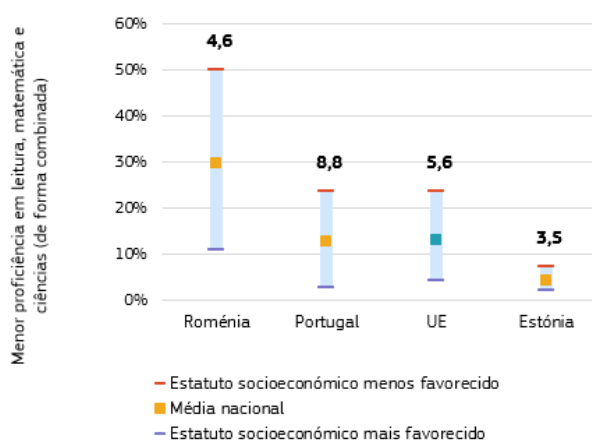
Portugal está a tomar medidas para alargar a rede pré-escolar e tornar a frequência da educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) universal. Com o apoio do plano nacional de recuperação e resiliência (PRR), o Governo português tenciona expandir a sua rede pré-escolar, que visa proporcionar acesso gratuito à EAPI a todas as crianças de idade superior a três anos. Em 2020, a participação de crianças entre os três anos de idade e a idade da escolaridade obrigatória em Portugal situava-se na média da UE (92,9 % contra 93,0 %), mas ainda abaixo da meta a nível da UE (96 %). A frequência da EAPI para as crianças de três anos de idade é inferior à média da UE (83,2 %, em comparação com 87,8 %, em 2020), mas superior à média das crianças de quatro e cinco anos de idade. 99,1 % dos professores de EAPI são mulheres (sendo a média da UE-27 de 95,7 %). A população docente está a envelhecer. Em média, o rácio entre os professores com mais de 50 anos e com menos de 35 anos é de 7 para 1.

O número de alunos que abandonam o ensino sem concluir o secundário está a diminuir. Em 2021, a taxa de abandono precoce da educação e formação foi de 6,0 %, semelhante a 2021, altura em que atingiu um mínimo histórico de 5,9 %. No entanto, continuam a verificar-se disparidades regionais, que variam entre mais de 20 % nos Açores e no Algarve e um nível inferior à média nacional na região Norte. A implementação de políticas abrangentes, como o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) ⁽¹⁰⁴⁾ e o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) ⁽¹⁰⁵⁾, deu um forte contributo para a redução as taxas de abandono precoce da educação e formação (de 23 %, em 2011, para 14 % em 2016 e 8,9 % em 2020).

Apesar dos progressos significativos na melhoria dos resultados em educação, subsistem problemas de equidade. As

reformas e as medidas de política educativa recentes parecem ter ajudado a reduzir a taxa de abandono precoce da educação e formação, melhorar as competências básicas e fomentar a frequência do ensino superior. Porém, o nível de progresso varia entre as regiões portuguesas e o contexto socioeconómico continua a ter um papel relevante no desempenho dos alunos. Os alunos de estatuto socioeconómico menos favorecido têm uma probabilidade 8,8 vezes superior de demonstrarem menor proficiência em leitura, matemática e ciências (de forma combinada) na educação escolar do que os alunos de estatuto socioeconómico mais favorecido (ver a figura). A pandemia de COVID-19 pode ter agravado as desigualdades educativas entre os alunos portugueses ⁽¹⁰⁶⁾.

Gráfico A15.1: Alunos com menor proficiência em leitura, matemática e ciências (de forma combinada) por estatuto socioeconómico



Fonte: Cálculo do JRC sobre dados da OCDE (PISA 2018)

O envelhecimento do pessoal docente e a escassez de professores em determinados domínios estão a tornar-se desafios educativos importantes. Em 2020, 48,4 % dos professores (CITE 1-3) tinham mais de 50 anos (média da UE: 39,2 %). Nos próximos cinco anos, 20 % dos professores em funções irão reformar-se e 58 % fá-lo-ão no prazo de dez anos. Atualmente, já há falta de professores qualificados para várias disciplinas (especialmente português, geografia, história, biologia, matemática, físico-química, TIC, inglês e filosofia). Esta situação é particularmente relevante na área

⁽¹⁰⁴⁾ <https://www.dge.mec.pt/teip>.

⁽¹⁰⁵⁾ <https://pnpse.min-educ.pt/programa>.

⁽¹⁰⁶⁾ CNE, *Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade*, Lisboa, 2021. CNE: https://www.cnedu.pt/content/noticias/estudos/Estudo_AssembleiaRepublica-Efeitos_da_pandemia_COVID-19.pdf.

metropolitana de Lisboa, em Setúbal e no Algarve. Até 2030/2031, serão necessários cerca de 34 500 novos professores para evitar a escassez de professores qualificados⁽¹⁰⁷⁾. O Ministério da Educação está a preparar uma proposta de alteração da lei relativa às qualificações profissionais. O Governo tenta assim colmatar a escassez de professores, por exemplo, criando margem para recrutar profissionais que possuam uma formação académica relevante. Além disso, o abuso da contratação a termo de professores nas escolas públicas e as diferenças nas condições de trabalho entre os professores do ensino básico e secundário permanecem desafios fundamentais.

A taxa de conclusão do ensino superior está a aumentar, sustentada por medidas de apoio ao acesso ao ensino superior. Em 2022, a taxa de conclusão do ensino superior foi de 44,4 %, ou seja, menos 3,1 p.p. do que em 2021, quando atingiu um nível recorde (47,5 %), acima da média da UE (42,0 %) e da meta a nível da UE (45 %). No entanto, há grandes disparidades regionais na taxa de conclusão do ensino superior, sendo a mais alta na área metropolitana de Lisboa e a mais baixa nos Açores. Existem também disparidades consoante o país de origem (ver o quadro A15.1). Em Portugal, a disparidade de género na taxa de conclusão do ensino superior⁽¹⁰⁸⁾ a favor das mulheres é superior à média da UE (20,7 %, em comparação com 11,1 %). Para alargar o acesso ao ensino superior, as propinas foram reduzidas e foram concedidas bolsas de estudo a mais estudantes, em particular aos oriundos de contextos desfavorecidos. Além disso, o Governo tomou uma série de medidas para alargar a frequência do ensino superior em regiões menos densamente povoadas e aumentar a disponibilização de cursos técnicos superiores profissionais de dois anos.

A percentagem de diplomados do ensino superior no domínio das TIC está a aumentar em Portugal. Em 2020, a percentagem de licenciados em ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM) no conjunto dos licenciados foi de 27,8 % (quase igual a 2015). No entanto, a percentagem de diplomados em TIC (2,6 %)

duplicou em comparação com 2015 (1,2 %), ao passo que a percentagem de diplomados em ciências naturais, matemática e estatística (6,2 %) se manteve ao nível de 2015.

⁽¹⁰⁷⁾ [https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1304&fileName=DGEEC_Estudo_Diagnostico_de_Necessidade_.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1304&fileName=DGEEC_Estudo_Diagnostico_de_Necessidade_.pdf).

⁽¹⁰⁸⁾ A disparidade de género é a diferença entre a proporção de mulheres e homens diplomados do ensino superior, de acordo com o Eurostat [educ_uae_grad02].

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

2015					2022	
Indicador		Meta	Portugal	UE-27	Portugal	UE-27
¹ Participação na educação na primeira infância (idade igual ou superior a 3 anos)		96%	88,7% ^d	91,9%	92,9% ^d	93,0% ²⁰²⁰
² Jovens de 15 anos com menor proficiência em:	Leitura	< 15%	17,2%	20,0%	20,2% ²⁰¹⁸	22,5% ²⁰¹⁸
	Matemática	< 15%	23,8%	22,3%	23,3% ²⁰¹⁸	22,9% ²⁰¹⁸
	Ciência	< 15%	17,4%	21,1%	19,6% ²⁰¹⁸	22,3% ²⁰¹⁸
Jovens que abandonam precocemente o ensino ou a formação (18-24 anos)	³ Total	< 9%	13,7%	11,0%	6,0%	9,6%
	³ Por género	Homens	16,4%	12,5%	7,9%	11,1%
		Mulheres	11,0%	9,4%	3,9%	8,0%
	⁴ Por grau de urbanização	Cidades	11,8%	9,6%	4,9%	8,6%
		Zonas rurais	17,3%	12,2%	7,9%	10,0%
	⁵ Por país de nascimento	Nativos	13,5%	10,0%	5,9%	8,3%
		Nascidos na UE	: ^u	20,7%	: ^u	20,3%
		Nascidos fora da UE	16,1%	23,4%	: ^u	22,1%
	⁶ Indicador de equidade (pontos percentuais)			: ^u	: ^u	20,8 ²⁰¹⁸
⁷ Exposição dos diplomados do EFP a aprendizagem em contexto de trabalho	Total	≥ 60% (2025)	: ^u	: ^u	74,3%	60,1%
Diplomados do ensino superior (25-34 anos)	⁸ Total	45%	33,1%	36,5%	44,4%	42,0%
	⁸ Por género	Homens	25,4%	31,2%	36,9%	36,5%
		Mulheres	40,6%	41,8%	51,9%	47,6%
	⁹ Por grau de urbanização	Cidades	40,5%	46,2%	48,9%	52,2%
		Zonas rurais	24,1%	26,9%	35,8%	30,2%
	¹⁰ Por país de nascimento	Nativos	33,4%	37,7%	44,9%	43,0%
		Nascidos na UE	40,1%	32,7%	48,4%	39,5%
		Nascidos fora da UE	26,3%	27,0%	39,1%	35,7%
¹¹ Percentagem de professores (CITE 1-3) com idade igual ou superior a 50 anos			36,0%	38,3%	48,4% ²⁰²⁰	39,2% ²⁰²⁰

Fonte: (1,3,4,5,7,8,9,10,11) = Eurostat; 2 = OCDE (PISA); 6 = Comissão Europeia (Centro Comum de Investigação). Notas: Ainda não estão disponíveis dados para as restantes metas a nível da UE no âmbito do quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação, que abrangem a menor proficiência em competências digitais e a participação de adultos na aprendizagem. O indicador de equidade mostra a diferença na percentagem de menor proficiência em leitura, matemática e ciências (de forma combinada) dos jovens de 15 anos entre o quartil de estatuto socioeconómico mais baixo e o quartil mais alto;

As instituições de ensino superior devem investir nas capacidades de ensino.

Existe uma clara necessidade de formação pedagógica dos professores do ensino superior, a fim de tornar o ensino superior mais atrativo para os alunos e evitar o abandono escolar⁽¹⁰⁹⁾. O pessoal académico está a envelhecer e é predominantemente masculino. Cerca de 5 % do pessoal do ensino superior tem menos de 30 anos de idade, tendo 47 % idade igual ou superior a 50 anos. As mulheres representam 44 % do pessoal docente do ensino superior.

⁽¹⁰⁹⁾ Alarcão, T., *Supervisão da Prática Pedagógica-Uma Perspetiva de Desenvolvimento e Aprendizagem*, 2.ª Edição, Almedina, 2015; Xavier, ARC e Leite, C., *Mapeamento da formação pedagógica de docentes universitários nas universidades públicas portuguesas*, Revista Lusófona de Educação, v. 45, n.º 45, p. 109-123, 2019. <http://hdl.handle.net/11449/199996>.

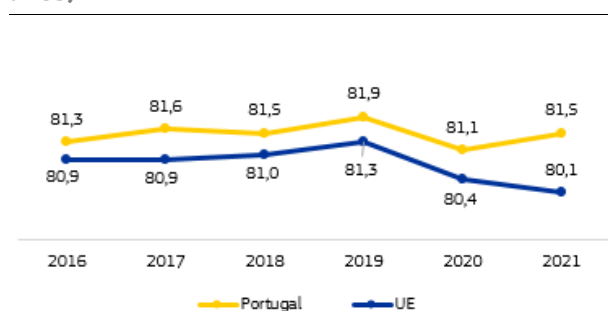
ANEXO 16: SAÚDE E SISTEMAS DE SAÚDE

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 em Portugal é, em geral, ligeiramente superior à da UE e registou uma certa recuperação depois da quebra de 2020.

Em 2021, observou-se um aumento da esperança de vida em Portugal, apesar de um novo aumento da mortalidade por COVID-19 em comparação com 2020 ⁽¹¹⁰⁾. A mortalidade por causas tratáveis em Portugal é comparativamente baixa. Em 2020, as doenças do sistema circulatório («doenças cardiovasculares») e o cancro foram as principais causas de morte.

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



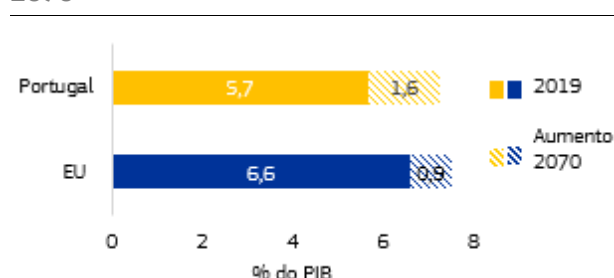
Fonte: Eurostat

Em Portugal, em 2020, as despesas de saúde relativamente ao PIB foram ligeiramente inferiores à média da UE. As despesas *per capita* com cuidados ambulatoriais são comparáveis à média da UE, enquanto as despesas com cuidados em regime de internamento, produtos farmacêuticos e dispositivos médicos são inferiores à média da UE. Em 2020, a despesa total com cuidados de saúde aumentou para 10,6 % do PIB, o que está em consonância com a tendência ascendente em todos os Estados-Membros nesse ano. Em Portugal, este aumento reflete, em grande medida, a contração significativa do PIB (cerca de 8,3 %, em comparação com 5,6 % no conjunto da UE), o que é corroborado pelo facto de as despesas de saúde em percentagem da despesa pública total se terem mantido relativamente estáveis em 2020

⁽¹¹⁰⁾Com base em dados fornecidos diretamente pelos Estados-Membros ao ECDC no âmbito do Sistema Europeu de Vigilância (dados atualizados a 13 de abril de 2023).

(cerca de 15,2 %). A parte pública das despesas de saúde é comparativamente baixa em Portugal (64,5 % em 2020), o que se traduz numa das percentagens mais elevadas de pagamentos diretos de cuidados de saúde na UE, correspondendo a quase o dobro da média da UE. Com base no perfil etário da população portuguesa, prevê-se que as despesas públicas com a saúde aumentem o correspondente a 1,6 pontos percentuais do PIB até 2070 (contra 0,9 pontos percentuais no conjunto da UE), o que pode contribuir para possíveis problemas de sustentabilidade orçamental a longo prazo.

Gráfico A16.2: **Aumento previsto das despesas públicas com cuidados de saúde no período 2019-2070**



Cenário de referência do grupo de trabalho sobre o envelhecimento da população

Fonte: Comissão Europeia / CPE (2021)

Em 2020, as despesas com a prevenção em Portugal ascenderam a 1,9 % do total das despesas com cuidados de saúde, em comparação com 3,4 % no conjunto da UE. Este nível é comparativamente baixo, tendo seis outros Estados-Membros também comunicado um nível inferior a 2 %. Entre 2019 e 2020, as despesas com a prevenção em Portugal aumentaram cerca de 10 %, em comparação com um aumento de 26 % no conjunto da UE. Na UE, este aumento foi principalmente impulsionado pelas despesas com programas de deteção, vigilância, controlo e resposta a doenças no âmbito da resposta de saúde pública à COVID-19.

Portugal enfrenta escassez e uma distribuição desigual dos profissionais de saúde. Apesar do aumento nos últimos anos, o número de enfermeiros em exercício por 1 000 habitantes (7,3 em 2020) permanece abaixo do nível registado em toda a UE. Há também carências noutras especialidades médicas e em determinadas regiões. As condições de trabalho são uma questão importante, sendo a baixa remuneração um fator dissuasor, em especial para

Quadro A16.1: Principais indicadores no domínio da saúde

	2017	2018	2019	2020	2021	Média da UE (último ano)
Mortalidade tratável por 100 000 habitantes (mortalidade evitável graças a cuidados de saúde otimizados)	84,0	82,9	79,0	79,1	NA	91,7 (2020)
Mortalidade por cancro por 100 000 habitantes	243,5	243,3	244,8	240,5	NA	242,2 (2020)
Despesas correntes com cuidados de saúde, % do PIB	9,3	9,4	9,5	10,6	NA	10,9 (2020)
Comparticipação pública nas despesas com cuidados de saúde, % das despesas correntes	61,2	61,2	60,9	64,5	NA	81,2 (2020)
Despesas com prevenção, % das despesas correntes com cuidados de saúde	1,8	1,8	1,8	1,9	NA	3,4 (2020)
Camas em unidades de cuidados intensivos por 100 000 habitantes	325	329	333	334	NA	387,4 (2019)
Médicos por 1 000 habitantes *	5,0	5,2	5,3	5,5	NA	3,9 (2020)
Enfermeiros por 1 000 habitantes *	6,7	6,9	7,1	7,3	NA	8,3 (2020)
Consumo de antibióticos para uso sistémico na comunidade, dose diária definida por 1 000 habitantes por dia (consumo total em CY e CZ) **	16,9	17,7	17,9	13,7	13,7	14,5 (2021)

Nota: A média da UE é ponderada para todos os indicadores, exceto (*) e (**), para os quais é utilizada a média simples da UE. A média simples utilizada para (*) baseia-se nos dados de 2020 ou, se não estiverem disponíveis, do ano mais recente. Os dados relativos à densidade de médicos referem-se a médicos em exercício em todos os países, exceto EL, PT (autorizados a exercer) e SK (profissionalmente ativos). Os dados relativos à densidade de enfermeiros referem-se a enfermeiros em exercício em todos os países, exceto FR, PT, SK (profissionalmente ativos) e EL (enfermeiros que trabalham apenas em hospitais).

Fonte: Eurostat; exceto: ** ECDC

os enfermeiros. A percentagem de médicos ativos com mais de 55 anos em Portugal (40 %, em comparação com uma média não ponderada de 35,9 % na UE) suscita preocupações quanto à acessibilidade a longo prazo dos serviços de saúde. Numa tentativa de resolver as disparidades geográficas da disponibilidade de médicos, Portugal criou um programa de incentivos (incluindo um bónus remuneratório) para que os médicos assumam funções em zonas com escassez de profissionais. No intuito de aumentar a capacidade da mão-de-obra no setor da saúde durante a pandemia de COVID-19, facilitou-se a contratação de trabalhadores (incluindo trabalhadores reformados do setor, sem limite de idade) em condições contratuais excecionais, tendo sido suprimidos os limites máximos de pagamento de horas extraordinárias.

Através do plano de recuperação e resiliência (PRR) nacional, Portugal prevê investir 1,383 mil milhões de EUR (8,3 % do valor total do PRR) em cuidados de saúde. O PRR inclui um conjunto de reformas e investimentos que se apoiam mutuamente para aumentar a capacidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde (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. Os investimentos estão igualmente orientados para a digitalização do SNS no seu conjunto, com medidas específicas também para as regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores. O Governo já adotou um decreto-lei sobre

a saúde mental, estabelecendo os princípios de organização, gestão e avaliação dos serviços de saúde mental. Foi introduzido um novo modelo 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. Está em curso o processo de descentralização de competências no domínio da saúde para os municípios (por exemplo participação no planeamento, na gestão e no investimento em unidades de cuidados 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.

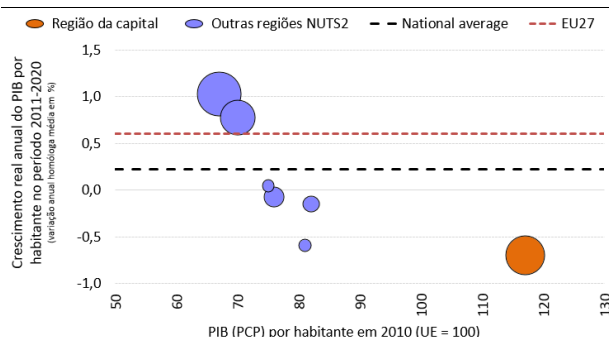
O presente anexo descreve a dinâmica económica e social de Portugal a nível regional, com informações atualizadas sobre a coesão económica, social e territorial das regiões portuguesas, entre estas e em comparação com a UE no seu conjunto, abordando também os principais desafios da recuperação económica a nível regional.

O PIB *per capita* de Portugal está divergir da UE no seu conjunto, uma vez que o país continua a crescer a um ritmo mais lento. Em 2021, o PIB *per capita* era inferior à média da UE em todas as regiões, com disparidades entre a região da capital e outras regiões. Na área metropolitana de Lisboa, o PIB *per capita* situava-se em 96 % da média da UE, mas era inferior a 75 % em todas as outras regiões (com exceção do Algarve, com 76 %).

As regiões de Portugal estão a convergir entre si, mas esta convergência explica-se principalmente pela contração económica da região da capital. As disparidades regionais no PIB *per capita* mantiveram-se praticamente constantes em 2000-2009, mas têm diminuído desde 2010, principalmente devido a perdas constantes e substanciais na região da capital.

As regiões Norte e Centro foram as únicas regiões portuguesas que cresceram mais do que a média da UE em 2011-2020. O PIB *per capita* da região da capital registou uma contração no mesmo período, tendo outras regiões registado um crescimento nulo ou negativo (ver o gráfico A17.1).

Gráfico A17.1: PIB *per capita* (2010) e crescimento do PIB (2011-2020) — Portugal



1) A dimensão das bolhas corresponde à dimensão da população, 2020

Fonte: Eurostat, elaboração da DG REGIO

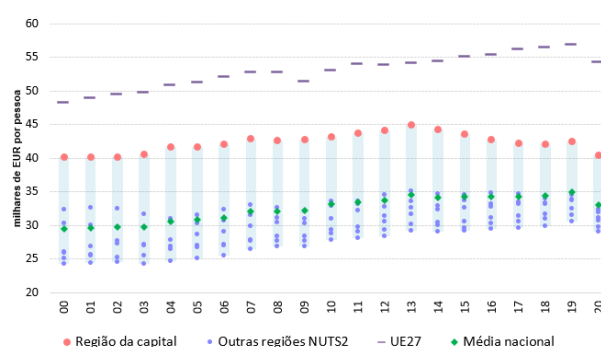
Nas regiões Norte e Centro, os fatores e processos endógenos têm sido os principais motores do crescimento económico regional

(superior à média da UE). Na região Norte, o crescimento mais elevado registou-se no Ave, onde a indústria transformadora é a principal atividade, no Cávado e no Alto Minho, que têm atividades económicas mais diversificadas, e no Douro, onde o turismo está a ganhar terreno.

Na região Centro, o desempenho superior à média regional verificou-se em Aveiro, graças a empresas dinâmicas e à inovação, e também em Viseu, um polo económico regional onde estão localizadas várias indústrias.

As disparidades do PIB *per capita* refletem significativas disparidades da produtividade do trabalho. As desigualdades regionais da produtividade do trabalho diminuíram no período 2000-2020, em especial na segunda metade da última década (ver o gráfico A17.2).

Gráfico A17.2: Produtividade do trabalho (VAB real por trabalhador), UE-27 e Portugal, 2000-2020



Fonte: Eurostat, elaboração da DG REGIO

As taxas de emprego e de desemprego são ligeiramente melhores do que a média da UE, com algumas diferenças regionais. Em 2021, as taxas de emprego mais baixas (no grupo etário 20-64) registavam-se nas regiões autónomas e ultraperiféricas dos Açores (69 %) e da Madeira (70 %). As taxas de desemprego mais elevadas registaram-se no Algarve (8,2 %), na Madeira (7,9 %) e nos Açores (7,2 %).

O nível do capital humano variou consideravelmente. Em 2021, a percentagem da população com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos com um nível de instrução elevado era superior à média da UE (42 %) na região da capital (50 %) e na região Centro (46 %), mas era inferior nos Açores (23 %), no Algarve (30 %) e na Madeira (35 %).



Quadro A17.1: Indicadores selecionados a nível regional

Nome da região	PIB por habitante (PCP)	Produtividade (VAB (PCP) por trabalhador)	Crescimento real da produtividade	Crescimento do PIB por habitante	Crescimento da população	Taxa de desemprego	Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social	População diplomada do ensino superior	Despesa em I&D
	UE27 = 100, 2021	UE27 = 100, 2021	Variação média em % relativamente ao ano anterior, 2011-2020	Variação média em % relativamente ao ano anterior, 2011-2020	Variação anual média por 1000 residentes, 2011-2020	% da população ativa, 2021	% da população, 2021	% da população 30-34 anos, 2021	% do PIB, 2020
União Europeia	100	100,0	0,2	0,6	1,7	7,0	21,7	41,6	2,3
Portugal	75	70,0	0,0	0,2	-2,6	6,6	22,4	43,7	1,6
Norte	65	61,5	0,4	1,0	-3,5	6,6	25,8	42,5	1,8
Algarve	76	67,7	-0,4	-0,1	-3,0	8,2	25,4	29,6	0,5
Centro (PT)	66	65,1	0,7	0,8	-4,5	5,8	22,6	46,3	1,4
Área Metropolitana de Lisboa	96	85,0	-0,7	-0,7	1,6	6,8	17,2	50,0	2,0
Alentejo	71	68,4	-0,6	-0,1	-8,1	6,6	20,3	38,2	0,9
Região Autónoma dos Açores	66	62,4	0,1	0,0	-1,9	7,2	27,5	22,6	0,3
Região Autónoma da Madeira	70	67,2	0,3	-0,6	-5,4	7,9	29,2	34,7	0,5

Fonte: Eurostat, base de dados EDGAR

Mobilizar o potencial de inovação para melhorar o desempenho económico e a competitividade regionais. Não obstante a tendência geral positiva em matéria de investimento em I&D durante a última década, o reduzido nível de cooperação entre a ciência e a indústria continua a constituir um desafio fundamental (ver o anexo 11). O desempenho em matéria de inovação e a competitividade também diferem significativamente a nível regional. Em 2020, o investimento em I&D representava 2,0 % do PIB na região da capital, seguindo-se as regiões Norte (1,8 %) e Centro (1,4 %), mas situava-se abaixo de 1 % em todas as outras regiões.

Em 2020, a percentagem mais elevada de vendas de inovação (produtos que não existiam no mercado) verificava-se na região Norte (16,3 %), seguida da região da capital e da região Centro (ambas com 13,3 %). As regiões com as percentagens mais baixas eram as regiões autónomas e ultraperiféricas da Madeira (6,8 %) e dos Açores (7,2 %).⁽¹¹¹⁾ A região da capital é região portuguesa mais competitiva, com uma pontuação acima da média da UE (110), seguida da região Norte (92,1), da região Centro (89,0) e do Algarve (81,9). O nível de competitividade é significativamente inferior no Alentejo e na Madeira (79,1 e 77,9, respetivamente) e nos Açores (66,2).⁽¹¹²⁾

A população diminuiu em quase todas as regiões portuguesas no período 2011-2020. A

única exceção foi a região da capital, cuja população cresceu 1,6 %. O Alentejo registou a maior diminuição da população (8,1 %), enquanto a região Centro e a Madeira registaram uma queda de cerca de 5 %.

No período 2011-2021, o rácio entre o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e o número de pessoas em idade ativa (idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos) aumentou em todas as regiões. Esta taxa varia entre 44,5 %, na região Centro, e 24,5 % nos Açores. A região Norte (10,1 p.p.), a região Centro (9,6 p.p.) e a Madeira (8,6 p.p.) registaram os aumentos mais elevados.⁽¹¹³⁾

As regiões autónomas e ultraperiféricas dos Açores e da Madeira enfrentam desafios específicos em razão das suas especificidades territoriais. Em 2021, o PIB *per capita* nos Açores era de 66 % da média da UE e na Madeira de 70 %. No período 2011-2020, a Madeira registou um crescimento negativo do PIB *per capita* (-0,6 %), com um crescimento ligeiramente superior a zero nos Açores. Em 2021, ambas as regiões registavam das mais elevadas taxas de desemprego.

Nos Açores, a percentagem da população com um nível de instrução elevado era de 22,6 % (a mais baixa em Portugal) e na Madeira era também uma das mais baixas. Ambas as regiões continuam também a apresentar um baixo desempenho em termos de inovação.

⁽¹¹¹⁾Inquérito Comunitário à Inovação de 2020.

⁽¹¹²⁾Índice de Competitividade Regional de 2022.

⁽¹¹³⁾JINE (2021)

Além disso, a população em risco de pobreza ou exclusão social (AROE) na Madeira (29 %) e nos Açores (27 %) em 2021 era significativamente mais elevada do que no conjunto de Portugal.

As consequências socioeconómicas da pandemia de COVID-19 foram particularmente severas em algumas regiões.

No período 2019-2020, todas as regiões portuguesas registaram uma diminuição do PIB *per capita*, tendo o Algarve e a Madeira registado a maior contração nesse período (-10.5 p.p. e -5.5 p.p., respetivamente).

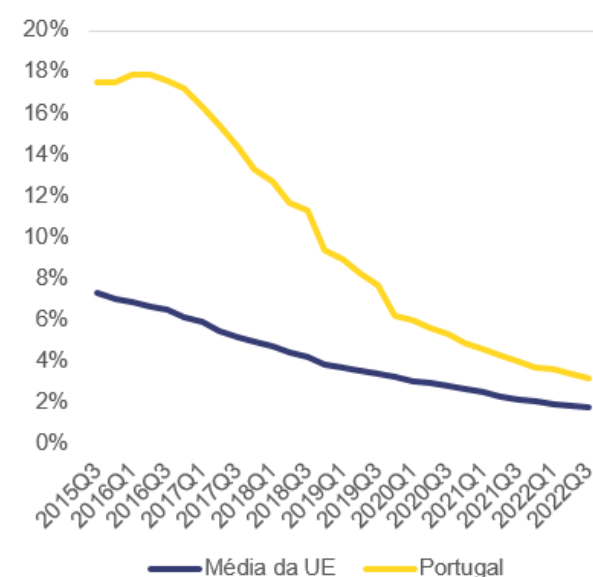
Em contraste com a tendência ascendente no período 2015-2019, a taxa de emprego caiu em todas as regiões em 2020. Em 2021, o emprego recuperou na maioria das regiões, mas não nos Açores e na Madeira, onde diminuiu 2.0 p.p. e 0.4 p.p., respetivamente. As taxas de desemprego, que aumentaram na maioria das regiões em 2020, só recuperaram significativamente na região da capital, mantendo-se acima do valor de 2019 no Algarve, na Madeira e na região Centro.

O setor bancário está concentrado e inclui intervenientes estrangeiros relevantes. A dimensão do setor bancário português, equivalente ao dobro do PIB nacional, é relativamente pequena em comparação com a média da UE. O setor está concentrado, com os cinco maiores bancos a controlarem três quartos dos ativos bancários. O Estado desempenha um papel significativo no setor, uma vez que detém a maior instituição de crédito do país. Outra importante característica estrutural do sistema bancário português é a prevalência de intervenientes estrangeiros entre os cinco principais mutuantes e o facto de apenas um banco estar cotado no mercado bolsista nacional.

O setor bancário português teve uma grande evolução desde a crise financeira de 2008-2009, mas o desempenho é mais fraco que os pares europeus em vários dos principais indicadores. Em resultado da assistência financeira concedida a Portugal em 2011, que implicou um plano ambicioso de modernização do setor financeiro nacional, as posições de capital dos bancos e os rácios de créditos não produtivos (NPL) melhoraram consideravelmente nos últimos anos. Além disso, a maioria dos bancos realizou grandes progressos em matéria de digitalização e de relação custo-eficácia. Os bancos portugueses também reforçaram recentemente os rácios de fundos próprios, embora a média do setor ainda seja inferior à média da UE (rácio de adequação dos fundos próprios de 17,2 % no terceiro trimestre de 2022, em comparação a média da UE de 18,6 %). É igualmente de salientar que existem grandes diferenças entre os rácios de capital dos mutuantes portugueses. Tal como refletido no exercício de transparência a nível da UE realizado em 2022 pela Autoridade Bancária Europeia, o banco português mais fraco abrangido por este exercício tinha um rácio de fundos próprios de apenas 8,9 %, enquanto o mais forte tinha um rácio muito mais confortável de 17,8 %. Além disso, apesar dos esforços notáveis realizados pelos bancos portugueses para continuarem a reduzir o seu volume de créditos não produtivos, o rácio de NPL ainda é um dos mais elevados da UE (3,2 % no terceiro trimestre de 2022, contra uma média da UE de 1,8 %). Acresce que estas fragilidades dificultam a capacidade dos bancos para apoiarem efetivamente o crescimento económico e afetarem eficientemente capital à economia.

O crescimento das taxas de juro está a aumentar as receitas dos bancos. O impacto do aumento das taxas de juro nos balanços dos bancos ainda não foi plenamente sentido, mas a maioria dos indicadores e das estimativas sugerem que terá um efeito líquido globalmente positivo sobre os bancos. O crescimento das taxas de juro impulsionou a margem líquida de juros dos bancos. Em resultado, a rentabilidade dos bancos portugueses tem aumentado de forma constante

Gráfico A18.1: **Rácio de NPL dos bancos**



Fonte: BCE

nos últimos trimestres, situando-se muito acima da média da UE (8,2 % de rentabilidade dos capitais próprios no terceiro trimestre de 2022, em comparação com uma média da UE de 6,1 %). Isto deverá possibilitar aos bancos reforçarem os rácios de capital e resolverem mais rapidamente os legados problemáticos, de modo a poderem concentrar-se no financiamento da economia real. Além disso, nem as taxas de juro mais elevadas nem a redução do rendimento disponível real dos agregados familiares devido à inflação elevada se traduziram num aumento do incumprimento por parte destes e das empresas. Os bancos parecem estar razoavelmente bem preparados (com provisões) para contrariar a maior parte das potenciais vulnerabilidades decorrentes da inflação e da normalização da política monetária.

O mercado da habitação e as suas implicações para a estabilidade financeira continuam a ser motivo de preocupação. Dado que 90 % das hipotecas em Portugal têm taxas

variáveis, o aumento da taxa Euribor pode fazer crescer substancialmente os pagamentos mensais dos empréstimos. Os agregados familiares em tensão financeira podem chegar a uma situação de incumprimento dos seus empréstimos hipotecários. No entanto, existem alguns fatores atenuantes. A título de exemplo, a percentagem de rendimento disponível necessária para cobrir o pagamento mensal médio das hipotecas em Portugal continua a ser suportável para a maioria dos agregados familiares⁽¹¹⁴⁾, situando-se muito abaixo do nível observado há uma década. Além disso, as medidas macroprudenciais dirigidas aos mutuários, adotadas no terceiro trimestre de 2018 pelo banco central, o Banco de Portugal, aumentaram a resiliência dos agregados familiares, o que, por sua vez, aumentou a resiliência do sistema bancário. Para os agregados familiares mais endividados que têm dificuldade em lidar com as suas faturas mensais de crédito hipotecário, uma lei recentemente adotada⁽¹¹⁵⁾ recomenda que os bancos renegoceiem os contratos hipotecários com o objetivo de fazer face ao aumento das taxas de juro e evitar preventivamente os incumprimentos.

A inflação e o abrandamento económico ainda não se traduziram em incumprimentos.

Tanto os bancos como as autoridades financeiras devem acompanhar de perto o impacto do aumento das taxas de juro nas instituições de crédito. Devem também prestar especial atenção ao desempenho do crédito das empresas e dos agregados familiares mais expostos aos aumentos dos preços da energia e das matérias-primas. A este respeito, a reforma do regime de insolvência e a transposição da Diretiva (UE) 2019/1023 terão um impacto positivo nos mecanismos e procedimentos de reestruturação vigentes. Esta diretiva visa: i) dotar as empresas e os credores de instrumentos jurídicos que lhes possibilitem gerir de forma eficiente as empresas em dificuldades financeiras, e ii) na mesma ordem de ideias, aumentar a taxa de sobrevivência das empresas em situação de insolvência ou preservar o seu valor de liquidação. Outras reformas incluídas na componente 18 do PRR de Portugal contribuirão também para aumentar a eficiência dos procedimentos de insolvência e de recuperação de empresas.

É essencial divulgar e gerir adequadamente os riscos climáticos.

De acordo com o banco central de Portugal, cerca de 60 % das exposições dos bancos a sociedades não financeiras acontecem em setores relevantes para a política climática, principalmente i) a construção, ii) a transação e a utilização de edifícios; iii) a produção e utilização de meios de transporte, e iv) as indústrias com utilização intensiva de energia. Trata-se de uma exposição significativa a setores com utilização intensiva de carbono. A transição para uma economia hipocarbónica está a acelerar, pelo que os bancos devem avaliar as indústrias que financiam. Os mutuantes devem também avaliar i) o impacto das políticas de combate às alterações climáticas, e ii) o impacto da transição para uma economia com menor intensidade de emissões nos modelos de negócio dos bancos.

As companhias de seguros são sensíveis a um aumento da inflação e dos riscos de mercado.

Apesar das pressões inflacionistas, o crescimento das receitas dos prémios de seguro está a sustentar a rentabilidade do setor em 2022-2023, mas a pressão sobre os lucros está a crescer na parte não vida. Tal como se observa noutros países, é provável que a inflação inesperadamente elevada gere algumas perdas para as empresas do ramo não-vida em Portugal. O setor continua exposto a catástrofes naturais, inclusive catástrofes de baixa probabilidade, como incêndios florestais, sismos e, cada vez mais, inundações, especialmente no sul do país.

⁽¹¹⁴⁾90 % dos empréstimos hipotecários têm uma taxa de esforço inferior a 27 %.

⁽¹¹⁵⁾Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro.

Quadro A18.1: Indicadores de solidez financeira

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	UE	Mediana
Total dos ativos do setor bancário (% do PIB)	200,8	190,8	181,2	206,3	204,5	182,3	276,8	207,9
Percentagem (ativos totais) dos cinco maiores bancos (%)	73,1	73,0	73,3	73,6	73,9	-	-	68,7
Percentagem (ativos totais) das instituições de crédito nacionais (%)¹	69,7	68,3	68,4	68,5	69,3	68,9	-	60,2
Crescimento do crédito das ENF (variação anual homóloga, em %)	-0,3	1,8	0,9	9,5	4,5	0,8	-	9,1
Crescimento do crédito aos agregados familiares (variação anual homóloga, em %)	-0,2	0,9	1,2	1,6	3,8	3,4	-	5,4
Indicadores de solidez financeira:¹								
- empréstimos não produtivos (% dos empréstimos totais)	13,3	9,4	6,1	4,9	3,6	3,2	1,8	1,8
- rácio de adequação dos fundos próprios (%)	15,2	15,2	16,7	18,1	18,0	17,2	18,6	19,8
- rentabilidade dos capitais próprios (%) ²	-0,8	2,7	4,3	0,0	4,9	8,2	6,1	6,6
Rácio custos-receitas (%)¹	52,9	60,2	59,2	56,0	51,6	47,5	60,6	51,8
Rácio empréstimos-depósitos (%)¹	78,9	76,2	76,4	72,1	68,9	78,9	88,6	78,0
Liquidez do banco central em % dos passivos	6,9	5,8	5,4	9,2	11,0	4,3	-	2,9
Dívida do setor privado (% do PIB)	163,0	155,1	149,5	163,7	156,9	-	-	120,7
Spread da taxa de juro a longo prazo versus Bund (pontos de base)	273,4	144,3	101,0	92,6	66,8	102,8	-	93,3
Rácio de financiamento do mercado (%)	42,8	43,7	45,2	45,8	45,9	-	50,8	40,0
Emissão de obrigações verdes (mil milhões de EUR)	-	-	0,4	1,0	1,7	2,0	3,9	2,3
1-3	4-10	11-17	18-24	25-27	As cores indicam a classificação entre 27 Estados-Membros da EU			

(1) Últimos dados: 3.º trimestre de 2022.

(2) Os dados foram anualizados.

Fonte: BCE, Eurostat, S&P Global Capital IQ Pro

Quadro A19.1: Indicadores da fiscalidade

		Portugal					UE-27				
		2010	2019	2020	2021	2022	2010	2019	2020	2021	2022
Estrutura da tributação	Impostos totais (incluindo contribuições sociais efetivas obrigatórias) (% do PIB)	30,4	34,5	35,2	35,3	36,4	37,9	39,9	40,0	40,6	
	Impostos sobre o trabalho (em % do PIB)	12,6	14,8	16,3	16,2		20,0	20,7	21,3	20,9	
	Impostos sobre o consumo (em % do PIB)	11,4	12,8	12,1	12,6		10,8	11,1	10,7	11,2	
	Impostos sobre o capital (em % do PIB)	6,4	7,0	6,7	6,5		7,1	8,1	8,0	8,5	
	total dos impostos sobre imóveis (em % do PIB)	1,7	2,2	2,3	2,4		1,9	2,2	2,2	2,2	
	Impostos recorrentes sobre imóveis (em % do PIB)	0,6	0,8	0,8	0,7		1,1	1,2	1,2	1,1	
	Impostos ambientais (em % do PIB)	2,4	2,5	2,4	2,3		2,4	2,4	2,2	2,2	
Progressividade e equidade	Carga fiscal para um trabalhador que aufer 50% do salário médio (solteiro) (*)	28,1	28,1	28,1	35,1	35,3	33,9	32,3	31,9	32,1	31,7
	Carga fiscal para um trabalhador que aufer 100% do salário médio (solteiro) (*)	37,1	41,4	41,5	41,9	41,9	41,0	40,1	39,9	39,7	39,7
	Imposto sobre o rendimento das sociedades - T axas de imposição médias efetivas (1) (*)		25,0	25,1	25,1			19,5	19,4	19,1	
	Diferença no coeficiente de GINI antes e depois dos impostos e transferências sociais em numerário (as transferências sociais não incluem as pensões) (2) (*)	8,4	8,3	8,5	8,4		8,6	7,7	8,1	7,8	
Administração fiscal e cumprimento das obrigações fiscais	Dívidas fiscais: Dívida fiscal total no final do ano (incluindo dívidas consideradas como não cobráveis) / receitas totais (em %) (*)		36,7	45,9				31,6	40,7		
	Desvio do IVA (% do montante total do IVA teórico devido)		8,2	8,0				11,0	9,1		

1) Taxa de imposto efetiva prospetiva (OCDE).

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

(*) Média simples da UE-27

Para mais dados sobre as receitas fiscais, bem como sobre a metodologia aplicada, ver Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, *Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom: 2021 edition*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2021 (<https://data.europa.eu/doi/10.2778/843047>) e a página Web «Data on Taxation» (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_pt).

Para mais informações sobre o desvio do IVA, ver Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, *VAT gap in the EU: report 2022*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2022 (<https://data.europa.eu/doi/10.2778/109823>).

Fonte: Comissão Europeia, OCDE

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.

As receitas fiscais de Portugal são relativamente baixas em proporção do PIB do país. Os impostos sobre o trabalho geram mais receitas fiscais, embora as receitas dos impostos sobre o trabalho em percentagem do PIB (e também em percentagem da tributação total) tenham sido inferiores à média da UE-27 em 2021. As receitas provenientes dos impostos sobre o consumo em percentagem do PIB foram relativamente elevadas e as receitas fiscais ambientais situaram-se ligeiramente acima da média da UE-27. As receitas do imposto sobre o capital situaram-se abaixo da média da UE-27 e têm vindo a diminuir constantemente desde 2019.

As receitas dos impostos imobiliários foram superiores à média da UE-27, mas as receitas provenientes de impostos recorrentes sobre imóveis, que geralmente são considerados menos prejudiciais para o crescimento, foram inferiores à média da UE-27.

Em Portugal, a carga fiscal sobre o trabalho é ligeiramente mais progressiva do que a média da UE. O gráfico A19.2 mostra que, em 2022, a carga fiscal sobre o trabalho em Portugal foi consideravelmente superior à média da UE 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 aufer 100 % do salário médio, enfrentaram uma carga fiscal significativamente superior à média da UE. Em 2021, o sistema português de benefícios fiscais no âmbito do imposto sobre o rendimento

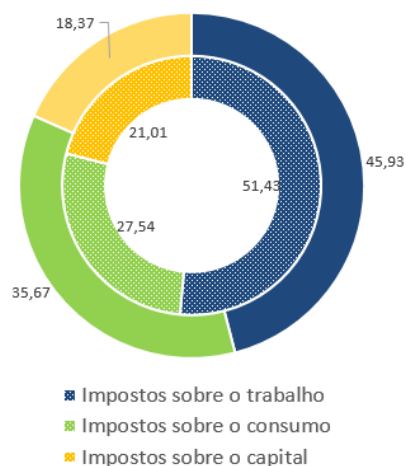
das pessoas singulares ajudou a uma redução da desigualdade (medida pela diferença do coeficiente de GINI antes e depois de impostos e transferências, ver o quadro A19.1) superior à média da UE ⁽¹¹⁶⁾. No entanto, o sistema de benefícios fiscais de Portugal continua a ser complexo (ver a secção 3). Além disso, no que respeita ao imposto sobre o rendimento das sociedades, as taxas de imposto efetivas prospetivas médias foram consideravelmente superiores à média da UE em 2021.

Há margem para melhorar o desempenho da administração fiscal portuguesa. O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) nacional inclui medidas para combater a fraude e a evasão nas contribuições e prestações para a segurança social, bem como medidas para modernizar os tribunais fiscais. Portugal também aumentou a digitalização da sua administração fiscal nos domínios dos serviços aos contribuintes, dos sistemas de TI e do controlo do cumprimento. Em 2020, as dívidas fiscais em mora aumentaram 9,2 p.p., para 45,9 % das receitas líquidas totais, a partir de um nível já significativamente elevado, 5,2 p.p. acima da média da UE-27. O desvio do IVA (a diferença entre as receitas efetivamente cobradas e o imposto devido) tem decrescido de forma constante desde 2016, diminuindo quase 4 p.p. até 2019. Em 2020, a base tributável do IVA estimada para Portugal diminuiu em paralelo com as receitas do IVA, tal como na maioria dos Estados-Membros. Por conseguinte, o desvio do IVA em 2020 manteve-se praticamente inalterado ao nível de 8 % do IVA devido (inferior ao desvio de 9,1 % a nível da UE). No entanto, o desvio do IVA devido à política fiscal de Portugal (que constitui uma estimativa da perda de receitas decorrente da utilização de taxas reduzidas e de isenções de IVA) cresceu para 53,01 % em 2020, mantendo-se bem acima da média da UE de 45,77 %.

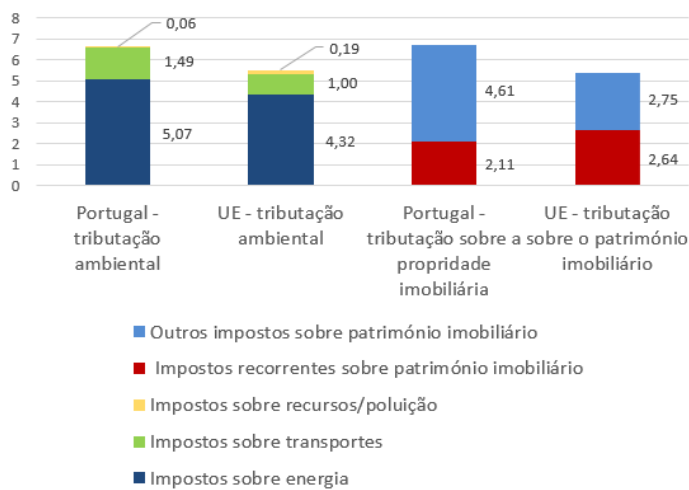
⁽¹¹⁶⁾Porém, os dados sugerem que as recentes reformas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, nomeadamente as atualizações dos escalões de tributação e a redução das taxas marginais de imposto, podem ter contribuído para aumentar a desigualdade em Portugal. Uma análise realizada pelo JRC, baseada no EUROMOD, simulou o impacto distributivo e o impacto sobre a pobreza da reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares introduzida pelo Orçamento de Estado português para 2023, tendo concluído que, embora o impacto da reforma sobre a pobreza seja limitado, a desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini) irá provavelmente agravar-se.

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

Percentagens das receitas fiscais em 2021, Portugal (anel exterior) e UE (anel interior)



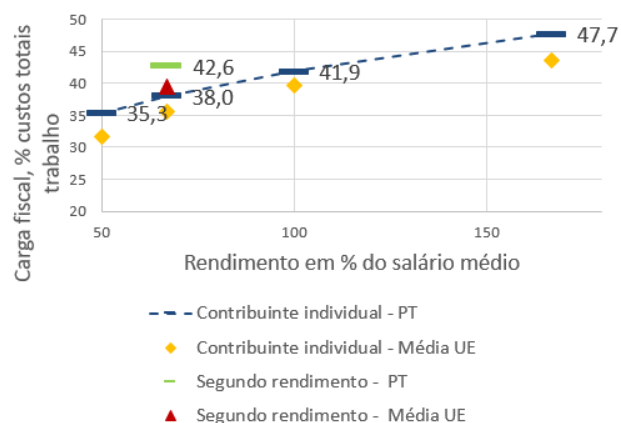
Tributação ambiental e sobre a propriedade em % das receitas fiscais totais, Portugal e UE



Nota: Os valores da UE são médias ponderadas pelo PIB (agregados da UE)

Fonte: Comissão Europeia

Gráfico A19.2: **Carga fiscal sobre os contribuintes individuais e as segundas fontes de rendimento em % dos custos totais da mão-de-obra, 2022**



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

Fonte: Comissão Europeia



Quadro A20.1: Principais indicadores económicos e financeiros

	2004-07	2008-12	2013-19	2020	2021	2022	previsão	
							2023	2024
PIB real (variação anual homóloga)	1,7	-1,4	1,8	-8,3	5,5	6,7	2,4	1,8
Crescimento potencial (variação anual homóloga)	0,9	-0,4	0,7	1,3	2,0	1,8	2,0	2,1
Consumo privado (variação anual homóloga)	2,0	-1,6	2,0	-7,0	4,7	5,8	0,5	1,5
Consumo público (variação anual homóloga)	1,4	-1,1	0,3	0,3	4,6	1,7	2,7	1,3
Formação bruta de capital fixo (variação anual homóloga)	0,6	-7,7	4,0	-2,2	8,7	3,0	2,9	3,6
Exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	5,6	1,5	5,5	-18,6	13,4	16,7	5,4	3,2
Importações de bens e serviços (variação anual homóloga)	5,7	-2,6	6,2	-11,8	13,2	11,1	3,3	3,6
Contribuição para o crescimento do PIB:								
Procura interna (variação anual homóloga)	1,8	-2,8	2,0	-4,9	5,5	4,6	1,4	1,9
Existências (variação anual homóloga)	0,3	-0,1	0,0	-0,5	0,3	0,0	0,0	0,0
Exportações líquidas (variação anual homóloga)	-0,4	1,5	-0,3	-3,0	-0,2	2,0	1,0	-0,2
Contribuição para o crescimento do PIB potencial:								
Trabalho total (horas) (variação anual homóloga)	-0,3	-1,1	0,3	0,2	0,5	0,2	0,5	0,6
Acumulação de capital (variação anual homóloga)	0,8	0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Produtividade total dos fatores (variação anual homóloga)	0,4	0,4	0,6	1,1	1,4	1,5	1,4	1,3
Desvio do produto	-1,0	-1,7	-0,7	-6,6	-3,4	1,3	1,7	1,3
Taxa de desemprego	8,9	12,6	11,3	7,0	6,6	6,0	6,5	6,3
Deflator do PIB (variação anual homóloga)	3,0	0,6	1,7	2,0	1,5	4,4	5,8	2,3
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC, variação anual homóloga)	2,5	1,9	0,6	-0,1	0,9	8,1	5,1	2,7
IHPC excluindo a energia e alimentos não transformados (variação anual homóloga)	2,2	1,4	0,7	0,0	0,3	6,2	5,9	3,0
Remuneração nominal por trabalhador (variação anual homóloga)	3,3	0,4	2,0	1,5	4,1	6,1	5,7	2,9
Produtividade do trabalho (real, horas trabalhadas, variação anual homóloga)	1,7	1,1	0,4	0,3	2,4	3,6	1,0	0,5
Custos unitários do trabalho (CUT, conjunto da economia, variação anual homóloga)	1,4	-0,2	1,3	8,7	0,6	1,5	3,7	1,7
Custos unitários reais do trabalho (variação anual homóloga)	-1,5	-0,8	-0,4	6,6	-0,9	-2,9	-2,0	-0,6
Taxa de câmbio efetiva real (CUT, variação anual homóloga)	-0,2	-1,9	0,3	3,8	0,3	-1,6	-1,5	-1,5
Taxa de câmbio efetiva real (IHPC, variação anual homóloga)	0,6	-0,5	-0,2	0,2	-1,7	-1,4	.	.
Taxa de poupança das famílias (poupança líquida em percentagem do rendimento disponível líquido)								
	1,8	1,5	-1,3	2,1	-0,6	-5,4	.	.
Fluxo de crédito ao setor privado, consolidado (% do PIB)	13,8	4,4	-0,8	4,4	4,1	2,8	.	.
Dívida do setor privado, consolidada (% do PIB)	173,6	203,4	172,6	163,7	157,0	142,7	.	.
da qual, dívida das famílias consolidada (% do PIB)	81,5	90,6	73,8	69,1	66,4	61,5	.	.
das qual, dívida das empresas não financeiras consolidada (% do PIB)	92,1	112,8	98,8	94,6	90,6	81,1	.	.
Dívida não produtiva bruta (% do total dos instrumentos de dívida e dos empréstimos e adiantamentos) (1)	1,2	4,1	10,5	3,9	3,0	.	.	.
Empresas, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)								
	-4,5	-1,7	2,3	0,4	0,4	-0,7	1,2	1,2
Empresas, excedente operacional bruto (% do PIB)	19,8	20,9	21,9	19,4	20,6	21,4	23,2	23,3
Famílias, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	1,3	3,0	2,4	5,2	3,4	0,5	1,0	0,7
Índice deflacionado de preços da habitação (variação anual homóloga)								
	-1,6	-2,9	4,9	8,1	7,9	5,9	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	5,7	3,7	2,7	3,4	3,8	4,0	.	.
Saldo da balança corrente (% do PIB), balança de pagamentos	-9,4	-8,0	0,8	-1,0	-0,8	-1,3	1,1	1,0
Balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	-7,8	-5,4	1,3	-1,9	-2,6	-2,1	.	.
Termos de troca de bens e serviços (variação anual homóloga)	-0,1	0,0	1,0	1,4	-1,2	-3,2	3,1	0,3
Saldo da balança de capitais (% do PIB)	1,4	1,5	1,1	1,0	1,7	0,9	.	.
Posição líquida de investimento internacional (% do PIB)	-77,1	-107,8	-112,9	-104,6	-95,0	-83,9	.	.
PLII excluindo instrumentos que não podem entrar em incumprimento (% do PIB) (2)	-44,3	-71,3	-64,7	-46,7	-36,5	-29,4	.	.
Passivos da PII excluindo instrumentos que não podem entrar em incumprimento (% do PIB) (2)	175,7	213,4	189,4	183,5	170,4	148,6	.	.
Desempenho das exportações face a países avançados (variação percentual em 5	5,5	-3,3	4,1	-1,0	-0,8	.	.	.
Quota de mercado das exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	-2,4	-3,7	2,2	-10,2	0,3	12,4	2,7	-0,6
Fluxos líquidos de IDE (% do PIB)	0,6	-2,4	-3,0	-2,5	-3,4	-2,0	.	.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-4,8	-7,8	-3,1	-5,8	-2,9	-0,4	-0,1	-0,1
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	.	-1,7	-1,6	-1,3	-0,8	-0,8	-0,8
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	71,4	101,4	127,3	134,9	125,4	113,9	106,2	103,1

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 a 2 de maio de 2023, se disponíveis; previsões da Comissão Europeia (previsões da primavera de 2023).

O presente anexo avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental de Portugal a curto, médio e longo prazo. Segue a mesma abordagem multidimensional que o *Debt Sustainability Monitor* de 2022 da Comissão Europeia, atualizada com base nas previsões da primavera de 2023 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 assinala grandes riscos orçamentais a curto prazo (quadro A21.2).⁽¹¹⁷⁾ As necessidades brutas de financiamento deverão manter-se moderadas, situando-se em cerca de 10 % do PIB a curto prazo (ou seja, no período de 2023-2024), embora diminuindo em comparação com o pico mais recente registado em 2020 (Quadro A21.1, Quadro 1). As perceções dos mercados financeiros quanto ao risco soberano são o grau «investimento» confirmado pelo *spread* e pela notação «BBB» (ou equivalente) que as três principais agências de notação atribuíram à dívida pública portuguesa.

2 — Em termos gerais, os riscos a médio prazo para a sustentabilidade orçamental são elevados.

A ASD relativa a Portugal mostra que, no cenário de referência, o rácio dívida pública/PIB deverá manter-se a um nível elevado a médio prazo (91,8 % do PIB em 2033), apesar de estar numa trajetória descendente contínua (gráfico 1).^{(118), (119)} O

saldo primário estrutural assumido (um excedente de 1,9 % do PIB) parece ambicioso em comparação com os resultados orçamentais anteriores. Ao mesmo tempo, as projeções de referência até 2033 beneficiam de um efeito de bola de neve favorável (embora em diminuição) até 2030, nomeadamente graças ao impacto favorável do NextGenerationEU, com um crescimento real do PIB de cerca de 0,8 % no período de 2025-2033. As necessidades brutas de financiamento das administrações públicas deverão aumentar ligeiramente durante o período de projeção, atingindo 11 % do PIB em 2033, ligeiramente acima do nível previsto para 2024.

As projeções de referência são sujeitas a testes de tensão de quatro cenários alternativos para avaliar o impacto das alterações nos principais pressupostos (gráfico 1). No que respeita a Portugal, todos os cenários testados conduzem a piores resultados em comparação com o cenário de referência, com uma evolução particularmente adversa no cenário «saldo primário estrutural histórico (SPE histórico)». Se o «SPE histórico» convergisse gradualmente para um excedente de 0,4 % do PIB (a sua média histórica de 15 anos), o resultado seria um rácio dívida/PIB projetado persistentemente mais elevado (cerca de 9 p.p.) do que no cenário de referência em 2033. O agravamento permanente das condições macrofinanceiras refletido no cenário de «diferencial da taxa de crescimento dos juros adversa» (ou seja, 1 p.p. acima do cenário de referência) conduz também a um rácio dívida pública/PIB mais elevado (cerca de 8 p.p.) em 2033 em comparação com o cenário de referência. Quanto ao cenário de «saldo primário estrutural inferior» (ou seja, redução permanente do nível do SPE em metade da variação cumulativa prevista), conduz também a um rácio dívida pública/PIB mais elevado (cerca de 4 p.p.) em 2033 em comparação com o cenário de referência. O agravamento temporário das condições financeiras refletido no cenário de «tensão financeira» (ou seja, um aumento temporário das taxas de juro de 2,4 p.p.) conduz

⁽¹¹⁷⁾O S0 é um indicador composto de risco de tensão orçamental a curto prazo. Baseia-se numa vasta gama de variáveis macrofinanceiras e orçamentais que no passado mostraram ser eficazes na deteção de situações de tensão orçamental iminente.

⁽¹¹⁸⁾Os pressupostos subjacentes ao cenário de «políticas orçamentais inalteradas» da Comissão incluem, nomeadamente: i) um excedente estrutural primário, antes de custos decorrentes do envelhecimento da população, de 1,9 % 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 2023 da Comissão até 2024, seguidas das projeções da metodologia CPE/OGWG T+10 entre T+3 e T+10, ou seja, para 2025-2033 (em média, 0,8 %); v) custos decorrentes do envelhecimento da população em linha com o *2021 Ageing Report*, Comissão Europeia, Documento Institucional 142, novembro de 2020. Para mais informações

sobre a metodologia, ver o *Debt Sustainability Monitor* de 2022.

⁽¹¹⁹⁾O quadro 1 mostra as projeções da dívida no cenário de referência e a sua repartição por saldo primário, efeito de bola de neve (o impacto combinado dos pagamentos de juros e do crescimento nominal do PIB sobre a dinâmica da dívida) e ajustamento stock-fluxo.

também a um rácio dívida pública/PIB ligeiramente mais elevado em 2033 (cerca de 2 p.p.) em comparação com o cenário de referência.

Além disso, as projeções estocásticas mostram uma sensibilidade média destas projeções a acontecimentos imprevistos plausíveis (gráfico 2). ⁽¹²⁰⁾ Estas simulações estocásticas indicam uma probabilidade de 22 % de o rácio da dívida em 2027 ser superior ao de 2022, o que implica um risco médio atendendo ao elevado nível inicial da dívida. Além disso, esses choques apontam para uma incerteza substancial (ou seja, a diferença entre o percentil 10 e o percentil 90, com base na distribuição da dívida) das projeções de referência da dívida pública.

3 — Em termos gerais, os riscos a longo prazo para a sustentabilidade orçamental são baixos. ⁽¹²¹⁾

O indicador S2 aponta para riscos baixos para a sustentabilidade orçamental. O indicador mostra que, em relação ao cenário de referência, o SPE não teria de melhorar para assegurar a estabilização da dívida a longo prazo. Este resultado tem subjacente uma situação orçamental inicial favorável (-1,5 p.p. do PIB) e a projetada diminuição dos custos relacionados com o envelhecimento demográfico (contribuição de -1,1 p.p. do PIB). A evolução dos custos relacionados com o envelhecimento demográfico é principalmente impulsionada pela diminuição prevista das despesas públicas com pensões

(contribuição de -2,9 p.p. do PIB), embora as despesas com pensões continuem a aumentar ao longo da próxima década, atingindo um pico de 14,6 % do PIB em 2035, antes de começarem a diminuir. Prevê-se que as despesas com a saúde e os cuidados continuados aumentem ao longo do período de projeção (contribuição conjunta de 1,7 p.p. do PIB) (quadro 2). No entanto, vários investimentos e reformas do PRR contribuem para apoiar a eficiência do sistema de saúde português, pelo que será importante acompanhar atentamente a execução dos mesmos.

Em combinação com o indicador S1, os riscos a longo prazo são avaliados como baixos. De facto, o indicador do défice de sustentabilidade S1 indica que não será necessário qualquer esforço de consolidação para reduzir a dívida para 60 % do PIB até 2070. Este resultado é impulsionado pela situação orçamental inicial favorável (-1,8 p.p. do PIB), que é parcialmente compensada pelo elevado rácio da dívida pública portuguesa (contribuição de 0,9 p.p. do PIB) e pela despesa pública prevista relacionada com o envelhecimento demográfico (contribuição de 0,8 p.p. do PIB) (quadro 2).

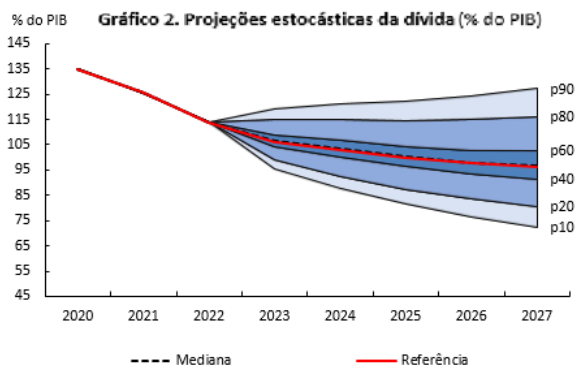
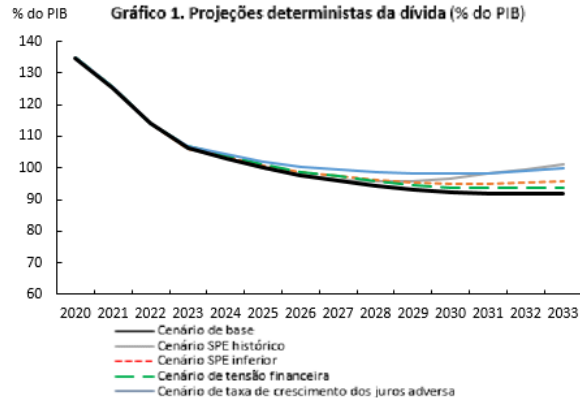
Por último, há que ter em conta vários fatores de risco adicionais na avaliação. Por um lado, os fatores de aumento do risco estão relacionados com o recente aumento das taxas de juro, os riscos de passivos contingentes associados às linhas de crédito garantidas pelo Estado, incluindo as concedidas às empresas e aos trabalhadores por conta própria durante a crise da COVID-19, e a posição líquida de investimento internacional negativa. Por outro lado, entre os fatores atenuantes do risco contam-se a reserva de tesouraria confortável de Portugal, as fontes de financiamento relativamente estáveis (com uma base de investidores diversificada e de grande dimensão) e a denominação monetária da dívida, bem como uma estratégia de gestão da dívida que visa o nivelamento do perfil de reembolso da dívida. Além disso, as reformas estruturais ao abrigo do NextGenerationEU/MRR, se forem plenamente executadas, poderão ter um impacto positivo adicional no crescimento do PIB nos próximos anos e, por conseguinte, ajudar a atenuar os riscos para a sustentabilidade da dívida.

⁽¹²⁰⁾As projeções estocásticas mostram o impacto conjunto sobre a dívida de 2000 choques diferentes que afetam a situação orçamental, o crescimento económico, as taxas de juro e as taxas de câmbio. O cone abrange 80 % de todas as possíveis trajetórias da dívida, excluindo, por conseguinte, acontecimentos extremos.

⁽¹²¹⁾O indicador do desvio de sustentabilidade orçamental S2 mede o esforço orçamental permanente (ajustamento do SPE) em 2024 que seria necessário para estabilizar a dívida pública a longo prazo. É complementado pelo indicador do desvio de sustentabilidade orçamental S1, que mede o esforço orçamental permanente necessário em 2024 para reduzir o rácio dívida/PIB para 60 % a longo prazo (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 p.p. do PIB, «risco médio» se se situar entre 2 e 6 p.p. do PIB e «risco baixo» se o esforço for negativo ou inferior a 2 p.p. do PIB. A classificação global do risco a longo prazo reúne as categorias de risco derivadas de S1 e S2. S1 pode aumentar a categoria de risco derivada de S2 quando assinalar um risco mais elevado do que S2. Para mais informações, ver o *Debt Sustainability Monitor* de 2022.

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

Quadro 1. Projeções da dívida no cenário de refe	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Rácio da dívida bruta (% do PIB)	134,9	125,4	113,9	106,2	103,1	100,1	97,7	96,0	94,4	93,2	92,3	91,9	91,8	91,8
Variação da dívida	18,3	-9,5	-11,5	-7,7	-3,1	-3,0	-2,3	-1,7	-1,6	-1,2	-0,8	-0,5	-0,1	0,0
da qual														
Défice primário	2,9	0,5	-1,6	-2,0	-2,6	-2,2	-1,8	-1,3	-1,1	-0,9	-0,7	-0,5	-0,3	-0,1
Efeito bola de neve	10,9	-6,5	-10,9	-6,6	-1,5	-0,8	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,1
Ajustamento stock-fluxo	4,4	-3,5	1,0	0,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Necessidade bruta de financiamento (% do PIB)	20,8	12,2	11,1	10,6	9,8	9,5	10,1	10,3	10,2	10,0	9,6	11,8	11,6	11,4



Quadro 2. Repartição dos indicadores de défice de sustentabilidade S1 e S2

	S1	S2
Índice global (p.p. do PIB)	-0,1	-2,6
do qual		
Situação orçamental inicial	-1,8	-1,5
Requisitos de dívida	0,9	
Custos do envelhecimento	0,8	-1,1
dos quais		
Pensões	-0,6	-2,9
Cuidados de saúde	1,0	1,3
Cuidados continuados	0,3	0,4
Outros	0,1	0,2

Fonte: Serviços da Comissão.

Quadro A21.2: **Mapa cromático dos riscos de sustentabilidade orçamental — Portugal**

Curto prazo	Média prazo - Análise de sustentabilidade da dívida (ASD)							Longo prazo			
Global (S0)	Global		Cenários determinísticos					Projeções estocásticas	S2	S1	Global (S1 + S2)
			Cenário de referência	SPE histórico	SPE inferior	Taxa de crescimento de juros adversa	Tensão financeira				
BAIXO	ELEVADO	Global	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	MÉDIO	BAIXO	BAIXO	BAIXO
		Nível da dívida (2033), % do PIB	91,8	101,2	95,7	100,0	93,6				
		Ano culminante da dívida	2022	2022	2022	2022	2022				
		Margem de consolidação orçamental	24%	41%	33%	24%	24%				
		Probabilidade de o rácio da dívida exceder em 2027 o seu nível de 2022					22%				
		Diferença entre o percentil 90 e o percentil 10 (p.p. do PIB)					54,8				

1) *Nível da dívida* em 2033: verde: inferior a 60 % do PIB; amarelo: entre 60 % e 90 %; vermelho: superior a 90 %. 2) O *ano culminante da dívida* indica se se prevê um aumento global da dívida ao longo da próxima década. Verde: o pico da dívida é atingido rapidamente; amarelo: o pico é atingido perto do meio do período de projeção; vermelho: o pico é atingido tardiamente. 3) A *margem de consolidação orçamental* mede a percentagem de situações orçamentais anteriores, no país, que eram mais rigorosas do que a assumida no cenário de referência. Verde: valor elevado, ou seja, a situação orçamental pressuposta é plausível tendo em conta os padrões históricos e deixa margem para medidas corretivas, se necessário; amarelo: valor intermédio; vermelho: valor baixo. 4) *Probabilidade de o rácio da dívida exceder em 2027 o seu nível de 2022*: verde: baixa probabilidade; amarelo: probabilidade intermédia; vermelho: probabilidade elevada (atendendo também ao nível inicial da dívida). 5) A *diferença entre o percentil 90 e o percentil 10* mede a incerteza, com base na distribuição da dívida em resultado de 2 000 choques diferentes. As células verdes, amarelas e vermelhas indicam uma incerteza crescente.

Fonte: Serviços da Comissão (para mais pormenores sobre a abordagem multidimensional da Comissão, ver o *Debt Sustainability Monitor* de 2022).

A matriz de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos apresenta os principais elementos da apreciação aprofundada realizada em relação a Portugal ⁽¹²²⁾. O país foi selecionado para uma apreciação aprofundada no Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2023. Esta análise aprofundada da prevenção e da correção dos desequilíbrios macroeconómicos apresenta as principais conclusões sobre a gravidade e a evolução dos desafios identificados, bem como as respostas políticas e as potenciais necessidades de políticas. As conclusões abrangem todos os domínios de vulnerabilidade avaliados na apreciação aprofundada.

Portugal realizou progressos substanciais na redução das suas vulnerabilidades relacionadas com o endividamento público, privado e externo. Após uma interrupção temporária devido ao surto de COVID-19 em 2020, os rácios da dívida pública, privada e externa em relação ao PIB retomaram a sua tendência de descida. Todos os rácios da dívida evoluíram favoravelmente para níveis inferiores aos registados no período anterior à pandemia. A evolução negativa dos preços dos produtos energéticos conduziu a uma ligeira deterioração do saldo da balança corrente em 2022. O rácio da posição líquida de investimento internacional (PLII) do país em relação ao PIB continua a ser muito negativo, situando-se em -83,9 %, mas melhorou substancialmente graças ao forte crescimento económico. Observaram-se melhorias semelhantes nos rácios da dívida pública e privada. A estrutura da dívida externa manteve-se globalmente favorável, uma vez que uma parte substancial da PLII é composta por instrumentos de dívida não passíveis de incumprimento. Os NPL continuaram a diminuir. Em termos nominais, os preços da habitação aumentaram 12,6 % em 2022 e o diferencial de avaliação médio aumentou para cerca de 24 %. O setor bancário mostrou-se resiliente ao longo de 2022, tendo a rentabilidade aumentado e os empréstimos não produtivos continuado a diminuir.

No futuro, prevê-se que o endividamento público, privado e externo do país prossiga a sua trajetória favorável apoiada pelo crescimento económico. Embora se preveja uma moderação do crescimento económico real, o PIB nominal deverá continuar a aumentar a um ritmo relativamente elevado. No setor externo, a esperada correção mundial dos preços da energia e um novo aumento das receitas do turismo estrangeiro deverão melhorar o saldo da balança corrente para cerca de 1 % em 2023 e continuar a apoiar o ajustamento da PLII. Prevê-se que os preços da habitação continuem a crescer, mas a um ritmo inferior, sendo improvável uma redução acentuada dos preços da habitação.

Foram realizados progressos na execução das políticas, com especial destaque para a execução do PRR. A execução em curso do PRR de Portugal deverá ter um impacto significativo na eficiência energética, na produção de energia de fontes renováveis e no potencial de exportação do país, o que apoia a posição externa do país. Os grandes investimentos em tecnologias e competências digitais, bem como as medidas destinadas a aumentar a liquidez e a capitalização das empresas vulneráveis deverão melhorar a produtividade do país. A execução da maioria das medidas incluídas no PRR português continua até meados de 2026. As autoridades tomaram medidas para resolver os problemas de comportabilidade dos preços da habitação resultantes do crescimento contínuo dos preços desta. As reformas orçamentais estruturais são fundamentais para o reforço da sustentabilidade orçamental de Portugal a médio prazo. Portugal realizou progressos limitados na melhoria da eficácia dos sistemas fiscais e de proteção social.

Com base nesta avaliação, a Comissão considerou na sua comunicação sobre o Semestre Europeu — Pacote da primavera de 2023 [COM(2023) 600 final] que Portugal continua a registar desequilíbrios.

⁽¹²²⁾ Comissão Europeia (2023), Documento de trabalho dos serviços da Comissão [COM(2023) 641 final] — *In-Depth Review for Portugal in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (Apreciação aprofundada relativa a Portugal, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos).

Quadro A22.1: **Avaliação da matriz de desequilíbrios macroeconómicos**

	Gravidade do problema	Evolução e perspetivas	Resposta política
	Tendências insustentáveis, vulnerabilidades e riscos associados		
Balança externa	A posição líquida de investimento internacional (PLII) estimava-se em -84% do PIB no final de 2022, situando-se acima do limiar prudencial estimado de -55%. Os instrumentos que não podem entrar em incumprimento representam cerca de 60% da PLII, reduzindo os riscos associados à dívida externa. O saldo da conta corrente situou-se em -1,3% do PIB em 2022, abaixo da norma específica para o país devido a fatores temporários principalmente relacionados com os preços excecionalmente elevados das importações de energia.	Após um deterioração temporária em 2020 impulsionada pelo impacto negativo da COVID-19, a PLII melhorou significativamente pelo segundo ano consecutivo, de -105% do PIB no final de 2020 para -95% no final de 2021 e -84% no final de 2022. No futuro, prevê-se que a PLII mantenha um ritmo de melhoria sólido. O défice da conta corrente cresceu de 0,8% do PIB em 2021 para 1,3% do PIB em 2022, impulsionado pelos preços excecionalmente elevados das importações de energia. Em termos reais, as exportações cresceram muito mais rapidamente que as importações devido principalmente à forte recuperação do turismo. Prevê-se que o saldo da conta corrente se situe em cerca de 1% do PIB em 2023 e 2024.	Importa reduzir a dependência de Portugal relativamente à energia importada, o que está a ser abordado por reformas e investimentos em curso, incluindo o PRR. A redução das importações líquidas de energia do país é fundamental para a redução do saldo comercial negativo de Portugal a médio prazo. As medidas em curso dizem respeito à eficiência energética e ao reforço da utilização de energias renováveis.
Dívida privada	Em Portugal, o elevado volume de dívida privada é sobretudo um legado do passado. A dívida privada estima-se em 143% do PIB no final de 2022. Os rácios da dívida das famílias e das empresas em relação ao PIB estão acima do limiar prudencial e do limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais específicos de Portugal. O volume de empréstimos não produtivos estima-se em 3,1% no final de 2022 e representa um risco consideravelmente inferior em comparação com anos anteriores.	Apoiado principalmente pelo forte crescimento nominal do PIB, o rácio da dívida privada em relação ao PIB caiu de 157% no final de 2021 para 143% no final de 2022, situando-se abaixo do nível de 149% registado antes da pandemia no final de 2019, e bem abaixo do pico de 211% em 2012. Com o crescimento nominal do PIB projetado para 2023-2024, o rácio da dívida privada deverá aproximar-se do limiar indicativo do painel de 133% até ao final de 2024.	O contexto político é globalmente consistente com uma nova redução do volume da dívida privada. Portugal introduziu novas medidas para reforçar a liquidez e o capital das empresas. O banco público de fomento, Banco Português de Fomento (BPF), foi criado em 2020. Desde a sua criação, o banco abriu uma vasta gama de fundos e linhas com garantia para apoiar empresas em setores vulneráveis, bem como para fazer face ao problema da subcapitalização do setor empresarial português.
Dívida pública	Estima-se que o rácio da dívida das administrações públicas/PIB se situe em 114% do PIB em 2022. O elevado rácio dívida das administrações públicas/PIB torna Portugal vulnerável a alterações das condições económicas e financeiras, que se traduzem em certos riscos de sustentabilidade orçamental. Porém, os riscos são mitigados pela confortável reserva de tesouraria de Portugal, pela estrutura favorável dos prazos de vencimento da dívida e pelas condições de financiamento favoráveis.	O rácio dívida pública/PIB de Portugal continuou a diminuir em 2022. Após atingir um pico de 134,9% em 2020, o rácio da dívida pública/PIB retomou a tendência decrescente e alcançou 113,9% em 2022, beneficiando do ambiente de inflação elevada. Prevê-se que continue a diminuir em 2024, para 103%. O saldo orçamental melhorou para -0,4% em 2022, prevendo-se que se aproxime do equilíbrio em 2023 e 2024.	As reformas orçamentais estruturais são fundamentais para o reforço da sustentabilidade orçamental de Portugal a médio prazo. A aplicação plena e efetiva da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 garante um quadro orçamental mais forte. No âmbito do PRR nacional, Portugal também prevê medidas para reforçar a eficiência da despesa e possibilitar uma orçamentação adequada com, entre outros, a integração de análises da despesa e o desenvolvimento da orçamentação por programas. Portugal realizou progressos limitados na melhoria da eficácia dos sistemas fiscais e de proteção social.
Produtividade	A baixa produtividade do trabalho prejudica a competitividade e o potencial de crescimento. A produtividade total dos fatores contribuiu de forma significativa para o potencial de crescimento de Portugal em 2022, ao passo que o contributo do trabalho e do capital foram muito mais modestos. O baixo crescimento da produtividade também limita as perspetivas de desenvolvimento e de convergência dos rendimentos. Por outro lado, o potencial de crescimento de Portugal excede a média europeia.	Após uma diminuição da produtividade do trabalho e das quotas nos mercados de exportação em 2020 devido à contração do turismo induzida pela pandemia, Portugal registou melhorias significativas em ambos os indicadores em 2021-2022. A economia cresceu muito mais rapidamente do o emprego e as exportações aumentaram mais depressa que o crescimento dos mercados de exportação de Portugal. Prevê-se que a produtividade total dos fatores se mantenha estável em geral durante o período de previsão, ao passo que o crescimento da produtividade do trabalho deverá abrandar.	Foram realizados progressos em domínios relacionados com a produtividade. As ações específicas neste domínio referem-se à transformação digital e ao ambiente empresarial, com a entrada em vigor da revisão dos conteúdos formativos no domínio das competências digitais e da legislação para a criação de assinaturas digitais. Além disso, as autoridades lançaram a academia digital e programas de emprego com o objetivo de aumentar as competências digitais dos trabalhadores e gestores, com especial destaque para as empresas dos setores da indústria, do comércio, dos serviços, do turismo e da agricultura. Espera-se que os investimentos contribuam para o desenvolvimento de competências profissionais e práticas de formação ao longo da vida.
Habitação	Ao longo da última década, os preços da habitação em Portugal duplicaram em termos nominais, tendo nos últimos três anos, de 2020 a 2022, registado um aumento de cerca de 34%. Em termos nominais, os preços da habitação aumentaram cerca de 13% em 2022. O diferencial de avaliação médio subiu para 24% em 2022.	O crescimento dos preços da habitação deverá ser mais moderado no futuro, já que as taxas de juro continuam a subir. Continuarão a existir certas restrições à oferta, reduzindo a margem para uma diminuição substancial dos preços da habitação, num contexto de forte procura imobiliária por parte de investidores estrangeiros.	Foram tomadas algumas medidas em resposta à evolução recente dos preços da habitação. O banco central adotou uma recomendação macroprudencial, baixando a partir de 2023 a maturidade média dos empréstimos hipotecários a 30 anos, o que veio acrescer às medidas macroprudenciais em vigor. Em fevereiro de 2023, o Governo aprovou um projeto de programa destinado ao mercado da habitação português (Programa Mais Habitação), estando uma proposta de lei pendente de debate e aprovação na Assembleia da República.

Fonte: Comissão Europeia