

Position Paper

Nº 1/2026

**Fraca coesão territorial e especialização
excessiva no turismo limitam o crescimento
económico de Portugal**

Nuno Torres e Óscar Afonso

Janeiro de 2026 | G3E2P

FICHA TÉCNICA

PROPRIEDADE

Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP)

Rua Dr. Roberto Frias

4200-464 Porto

EDIÇÃO

[G3E2P – Gabinete de Estudos em Economia, Empresas e Políticas Públicas](#)

AUTORES

Nuno Torres (G3E2P)

Óscar Afonso (Diretor da FEP; G3E2P)

DESIGN

Gabinete de Marketing e Comunicação da FEP (*template*)

PERIODICIDADE

Publicação não periódica

CORTE DA INFORMAÇÃO

Janeiro de 2025

OBJETIVOS E RESPONSABILIDADE

Os *position papers* do G3E2P da FEP são reflexões fundamentadas sobre um dado tema económico e social que se enquadram nos objetivos do Gabinete (referidos no respetivo sítio de internet) e assumem a forma de trabalhos em progresso (*working papers*), ou seja, produção científica inacabada que poderá mais tarde ser aprofundada para desenvolver trabalhos de mais largo espectro.

As reflexões são da exclusiva responsabilidade dos autores.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	6
INTRODUÇÃO.....	8
1. EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE VIDA RELATIVO FACE À UE E À MÉDIA NACIONAL NAS NUTS 2 E 3	10
2. DECOMPOSIÇÃO DO CRESCIMENTO DO NÍVEL DE VIDA NACIONAL E REGIONAL	18
3. CONCENTRAÇÃO EXCESSIVA DE DECISÃO E RECURSOS PENALIZA A COESÃO E O CRESCIMENTO.....	28
4. CRESCIMENTO MUITO ASSENTE NO TURISMO EXPLICA FRACO DESEMPENHO	36
5. CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS	51

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Nível de vida relativo das NUTS 2 de Portugal (UE=100) em 2000 e 2023, ordenadas pelo peso de cada uma na população total em 2023 (entre parêntesis)	12
Figura 2. Nível de vida relativo na UE por NUTS 2 (UE=100) em 2023.....	13
Figura 3. Nível de vida relativo das NUTS 3 de Portugal (UE=100) em 2000 e 2023, e peso (%) de cada uma na população total (tamanho dos círculos).....	14
Figura 4. Nível de vida relativo na UE por NUTS 3 (UE=100) em 2022.....	15
Figura 5. Nível de vida relativo das NUTS 2 de Portugal (PT=100) em 2000 e 2023, ordenadas pelo peso de cada uma na população total em 2023 (entre parêntesis)	16
Figura 6. Análise de convergência das regiões para a média nacional: nível de vida relativo (PT=100) das NUTS 3 em 2000 e sua variação até 2023 (p.p.), e peso de cada uma na população (círculos).....	16
Figura 7. Contributo das dinâmicas regionais (% do total) para o crescimento do nível de vida nacional de 27,4% entre 2000-2009 e 95,8% entre 2000 e 2023: nível de vida, quota de população e sua interação.....	19
Figura 8. Densidade populacional (habitantes/km ²) no país e regiões – total (2023) e áreas predominantemente urbanas (2021) –, e suas quotas na área e na população em 2023 (entre parêntesis)	20
Figura 9. Variação da FBCF a preços correntes (%) por regiões em 2000-2009, 2009-2022 e 2000-2022	21
Figura 10. Variação da quota da população (%) por regiões em 2000-2009, 2009-2022 e 2000-2022, e quotas na superfície e na população em 2023 (entre parêntesis).....	23
Figura 11. PIB per capita em PPC em 2023 e investimento (FBCF) per capita em 2022 por regiões NUTS 2 (valores em milhares de euros), e peso de cada uma na população (círculos).....	24
Figura 12. Despesa de nível local e regional, despesa de nível estadual e despesa descentralizada total nos países da UE (% do PIB)	29
Figura 13. Variação do VAB a preços base nos países da UE de 2000 a 2022 (%) e contributos setoriais (%)	43
Figura 14. Pesos setoriais no VAB a preços base nos países da UE em 2000 (%).....	44
Figura 15. Pesos setoriais no VAB a preços base nos países da UE em 2022 (%).....	44
Figura 16. Variação dos pesos setoriais no VAB a preços base nos países da UE entre 2000 e 2022 (p.p.) ...	45
Figura 17. Especialização setorial de Portugal e dos países de leste em 2000 e em 2022 (diferença do peso de cada setor face à UE, p.p.).....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Nível de vida relativo (UE=100; PT=100) nas NUTS 2024 de Portugal nos anos de 2020 e 2023, e população média em 2023 (PT=100).....	11
Tabela 2. Decomposição do crescimento do nível de vida de Portugal pelas regiões NUTS 2 entre os anos 2000 e 2023	25
Tabela 3. Decomposição do crescimento do nível de vida de Portugal pelas regiões NUTS 2 entre os anos 2000 e 2009	27
Tabela 4. Áreas Urbanas Funcionais (FUA em inglês): FUA das capitais políticas dos países da UE em % da população nacional e em % da população da UE relativizada por p.p. da área do país na UE em 2021	32
Tabela 5. FUA: diferença entre a FUA da capital política e a segunda principal nos países da UE em % da população nacional e em % da população da UE relativizada por p.p. da área do país na UE em 2021	33
Tabela 6. Variação do VAB a preços base nos países da UE e nas regiões de Portugal no período 2000-2022 (%), contributos percentuais por setores e respetivos pesos no VAB em 2000 e 2020.....	38

Sumário Executivo

Este estudo analisa de forma sistemática e integrada os fatores estruturais que explicam o fraco desempenho económico de Portugal nas últimas décadas, evidenciando que a trajetória de crescimento do país tem sido condicionada por duas fragilidades profundas e persistentes:

1. A **fraca coesão territorial** e
2. A **especialização produtiva excessiva em atividades de baixo valor acrescentado**, em particular aquelas direta ou indiretamente associadas ao turismo e ao imobiliário.

Estas duas dimensões não apenas coexistem, como se reforçam mutuamente, criando um padrão de desenvolvimento desequilibrado, vulnerável e incapaz de assegurar uma convergência sustentada com a União Europeia.

A análise empírica mostra que, entre 2000 e 2023, Portugal perdeu posição relativa face à média europeia em termos de nível de vida, num contexto em que a convergência interna entre regiões foi limitada e ocorreu, em larga medida, num quadro de empobrecimento relativo do país no seu conjunto. Ou seja, as disparidades regionais atenuaram-se apenas parcialmente porque as regiões mais ricas cresceram menos, e não porque as regiões mais pobres tenham conseguido um salto estrutural significativo. Este resultado traduz um padrão de “igualização por baixo”, incompatível com um modelo de crescimento robusto e inclusivo.

A desagregação territorial do nível de vida revela uma elevada concentração económica e demográfica na Área Metropolitana de Lisboa, que continua a justificar o principal contributo individual para o crescimento do nível de vida nacional. Contudo, esse contributo tem vindo a diminuir ao longo do tempo, refletindo sinais claros de **rendimentos marginais decrescentes**, associados a custos crescentes de congestionamento, pressão sobre infraestruturas, habitação e serviços públicos, e necessidade de investimento público elevado apenas para manter níveis de bem-estar. Em contraste, regiões como o Norte — em particular fora da Área Metropolitana do Porto —, bem como vastos territórios do Centro e do Alentejo, evidenciam produtividades marginais ainda crescentes, mas permanecem subaproveitados devido à escassez de investimento produtivo, à perda de população e à ausência de centros de decisão económica relevantes.

A decomposição do crescimento do nível de vida nacional confirma que o Norte reforçou o seu contributo através da melhoria da produtividade, ultrapassando mesmo Lisboa nesse indicador, e apenas não deu o maior contributo porque perdeu quota populacional. Este resultado sugere que existem oportunidades económicas relevantes fora da capital que não estão a ser plenamente exploradas. O padrão atual de alocação do investimento — fortemente concentrado em territórios já densos e maduros — revela-se, assim, ineficiente do ponto de vista do crescimento agregado e da coesão territorial.

No plano institucional, o estudo evidencia que Portugal se encontra entre os países mais centralizados da União Europeia, apresentando um dos mais baixos níveis de despesa pública local e regional em percentagem do PIB e uma concentração excecional do mercado de trabalho na capital política. A análise comparada mostra que a Área Urbana Funcional de Lisboa tem um peso relativo anormalmente elevado no contexto europeu, sobretudo quando relativizado pela dimensão demográfica e territorial do país, colocando Portugal numa posição próxima da Grécia e da Hungria — economias com fraca performance relativa e problemas estruturais semelhantes. Esta centralização excessiva limita a eficácia das políticas públicas, reduz os efeitos multiplicadores da despesa do Estado e contribui para a persistência das assimetrias regionais.

A análise da estrutura produtiva reforça este diagnóstico. Entre 2000 e 2022, Portugal registou um dos crescimentos mais baixos do Valor Acrescentado Bruto nominal na União Europeia, muito aquém da média europeia e, sobretudo, das economias da Europa de Leste. A decomposição setorial do crescimento mostra que os principais contributos resultaram de setores intensivos em trabalho e de baixa produtividade — comércio, transportes, alojamento e restauração, atividades imobiliárias e setor público em sentido amplo —, muito associados ao reforço da especialização no turismo, enquanto a indústria perdeu peso relativo e a construção registou uma quebra acentuada. Este padrão de especialização explica não apenas o fraco crescimento da produtividade, mas também a vulnerabilidade do modelo económico a choques externos e a pressões sobre preços e recursos escassos, como a habitação.

Em contraste, as economias da Europa de Leste conseguiram crescer significativamente mais através de uma especialização persistente na indústria, do reforço da logística, das tecnologias de informação e comunicação e de uma maior integração em cadeias de valor internacionais. Portugal seguiu o caminho oposto, reforçando a dependência de atividades não transacionáveis ligadas ao turismo, um setor de baixa produtividade e valor acrescentado, muito sujeito a oscilações da procura internacional, cujo contributo para o crescimento é assim limitado, gerando ainda pressões sobre as infraestruturas, como a habitação, serviços públicos e o ambiente.

O estudo conclui que a superação destes constrangimentos exige uma mudança estrutural profunda no modelo de desenvolvimento do país. Tal mudança passa por uma **descentralização efetiva da decisão e dos recursos**, por uma **reorientação estratégica do investimento público e dos incentivos ao investimento privado**, pela **diversificação da base produtiva em direção a atividades transacionáveis de maior valor acrescentado**, e pela **ativação de múltiplos polos regionais de crescimento**, capazes de atrair população, talento e capital. Sem esta transformação, Portugal continuará preso a um modelo de crescimento frágil, territorialmente desequilibrado e incapaz de assegurar convergência económica, coesão social e sustentabilidade de longo prazo.

Introdução

A evolução económica de Portugal nas últimas décadas tem sido marcada por um paradoxo persistente: apesar da integração plena no mercado interno europeu, do acesso continuado a fundos estruturais e de coesão e de sucessivas reformas institucionais, o país apresenta um desempenho económico modesto e uma trajetória de convergência frágil face à média da União Europeia. Após um período inicial de aproximação, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, Portugal entrou no século XXI com níveis de produtividade baixos, crescimento económico anémico e dificuldades estruturais que se agravaram após a crise financeira internacional e a crise da dívida soberana da área do euro.

Este desempenho não pode ser adequadamente explicado por fatores conjunturais ou por choques exógenos isolados. Pelo contrário, resulta de um conjunto de **opções estruturais de longo prazo** que moldaram simultaneamente a organização territorial do país, a alocação do investimento público e privado, e o perfil de especialização produtiva da economia. Em particular, duas dimensões assumem um papel central na explicação do fraco crescimento económico e da limitada convergência externa:

1. A **fraca coesão territorial**, traduzida numa elevada concentração geográfica de população, recursos e decisão, e
2. A **especialização crescente em setores de baixa produtividade**, fortemente associados ao turismo, ao imobiliário e a atividades não transacionáveis.

Portugal apresenta um padrão territorial atípico no contexto europeu, caracterizado por uma concentração excecional da população, do mercado de trabalho, do investimento e das funções de decisão política e administrativa na área de influência da capital.

Esta centralização não só gera desequilíbrios regionais persistentes, como induz rendimentos marginais decrescentes nos territórios mais densos, ao mesmo tempo que limita a exploração do potencial económico de vastas regiões do país. A coexistência de territórios congestionados, com custos crescentes de aglomeração, e de territórios de baixa densidade, com produtividades marginais ainda elevadas, constitui um dos traços estruturais mais marcantes da economia portuguesa.

Em paralelo, a estrutura produtiva nacional evoluiu no sentido de uma maior dependência de setores intensivos em trabalho e de baixo valor acrescentado, em particular aqueles ligados ao turismo e às atividades imobiliárias. Embora o turismo tenha contribuído para a criação de emprego e para a melhoria do saldo externo em determinados períodos, a sua expansão ocorreu maioritariamente sob a forma de turismo de massas, com reduzida incorporação tecnológica, fraca capacidade de gerar ganhos de produtividade e impactos significativos sobre preços relativos, nomeadamente no mercado da habitação. Esta especialização

excessiva desviou investimento de atividades transacionáveis mais produtivas, como a indústria e os serviços avançados, reforçando a vulnerabilidade da economia a choques externos e limitando o crescimento do rendimento per capita.

A articulação entre estas duas dimensões — territorial e produtiva — é fundamental para compreender a trajetória económica de Portugal. A concentração territorial reforça a especialização em atividades não transacionáveis, enquanto esta especialização, por sua vez, intensifica a concentração espacial do investimento e do emprego, criando um círculo vicioso difícil de inverter. Acresce que o modelo institucional e administrativo português, fortemente centralizado e com um grau reduzido de descentralização efetiva, tem amplificado estas dinâmicas, limitando a eficácia das políticas públicas e a capacidade de adaptação às especificidades regionais.

É neste contexto que o presente estudo se propõe analisar de forma integrada a relação entre coesão territorial, especialização produtiva, crescimento económico e nível de vida relativo de Portugal. O objetivo central é identificar os mecanismos económicos que explicam o fraco desempenho do país e avaliar em que medida o atual modelo de organização territorial e de especialização setorial constitui um entrave ao crescimento sustentado e à convergência com a União Europeia.

Para esse efeito, o trabalho recorre a uma abordagem empírica abrangente, baseada em dados regionais ao nível das NUTS 2 e NUTS 3, cobrindo o período de 2000 a 2023, complementada por uma análise comparada no contexto europeu. São utilizados indicadores de nível de vida, decomposições do crescimento do PIB per capita, análises da distribuição espacial da população e do investimento, bem como a decomposição setorial do valor acrescentado bruto. Esta metodologia permite articular a dimensão territorial e a dimensão produtiva numa leitura coerente e economicamente fundamentada.

O contributo deste estudo reside, assim, numa análise integrada que ultrapassa abordagens setoriais ou regionais isoladas e que evidencia como as escolhas institucionais, territoriais e produtivas se interligam e condicionam o potencial de crescimento do país. Ao fazê-lo, o trabalho fornece uma base analítica sólida para a discussão de reformas estruturais necessárias à construção de um modelo de desenvolvimento mais equilibrado, produtivo e resiliente, capaz de promover simultaneamente crescimento económico, coesão territorial e convergência sustentável com a União Europeia.

1. Evolução do nível de vida relativo face à UE e à média nacional nas NUTS 2 e 3

A **Tabela 1** apresenta o nível de vida relativo de Portugal e das suas regiões e sub-regiões — tendo em conta a divisão territorial mais recente, de 2024 (ver notas da **Tabela 1**) — face à UE e face à média nacional em 2000 e em 2023, o período disponível mais recente analisar o conjunto do país e as suas regiões.¹

Na última coluna é ainda apresentado o peso na população média residente em 2023 de cada território, para densificar a análise de convergência externa e interna permitida pelo resto dos dados, pois é o indicador usado para agregar o nível de vida (só há informação completa para anos recentes – ver notas da **Tabela 1**).

Começando pela análise do nível de vida relativo face à UE em NUTS (unidade territorial para fins estatísticos – maior detalhe nas notas da **Tabela 1**) de nível 2, verifica-se que a descida de 4 p.p. entre 2000 e 2023 (de 85% para 81% da UE) resultou de uma evolução desfavorável na maioria das regiões, as mais populosas:

- Encurtamento da vantagem da Grande Lisboa face à média europeia (de 142% para 127% da UE), um resultado com impacto nacional – dado o peso relevante na população do país (20% em 2023) –, que se pode considerar normal numa lógica de convergência e face ao não acesso a fundos da UE;
- Nas regiões abaixo da média – com peso maioritário na população –, agravamento da distância (de 71% para 69% da UE no Centro; de 69% para 54% na Península de Setúbal; de 76% para 62% no Oeste e Vale do Tejo; de 88% para 87% no Algarve) ou sua estabilização (em 69%, no caso da região Norte);
- Aproximação à média europeia vindo de baixo no caso das regiões autónomas (de 68% para 71% da UE nos Açores e de 77% para 87% na Madeira), mas com pouca influência no conjunto do país dado o reduzido peso na população (2% em cada caso, 4% em conjunto, em 2023).

¹ Importa deixar duas notas metodológicas relevantes: (i) em primeiro lugar, os valores de nível de vida em 2023 aqui usados deverão estar sobrevalorizados, em resultado de erros prováveis de medição da população residente na componente de estrangeiros (o INE suspendeu a divulgação de estimativas da população, admitindo que poderá rever os valores em alta tendo em conta os dados administrativos revistos da população estrangeira divulgados pela AIMA - Agência para a Integração Migrações e Asilo); (ii) em segundo lugar, a atualização das contas regionais divulgada pelo INE em dezembro de 2025 — que não foi utilizada neste estudo —, estendendo os dados até 2024, continua a sofrer das mesmas limitações, decorrentes das dificuldades de apuramento e validação da população residente. Assim, os valores de 2024 são igualmente imprecisos, sendo ainda de realçar que as revisões face aos dados de 2023 aqui usados são marginais – o nível de vida de Portugal face à UE nesse ano nem sequer muda e as revisões nas regiões são insignificantes e pontuais, implicando revisões também residuais na comparação com o nível de vida médio nacional –, e que a análise complementar da evolução do VAB por setores nos países da UE e nas regiões de Portugal aqui apresentada, com dados do Eurostat, só vai até 2022. Isto significa que a utilização dos dados de dezembro do INE não alteraria os resultados aqui apresentados até 2023. Quanto ao problema referido de sobrestimação do nível de vida face à UE, que configura uma situação de ‘descontrolo’ estatístico, decorre da divergência entre fontes administrativas e estatísticas oficiais da população residente. Esta é a justificação conhecida (pelos *media*, indicando como fonte o INE) para a suspensão *sine die* das estatísticas demográficas do INE, indicada no seu *site* a 6 de novembro, quase duas semanas antes da divulgação prevista (19 de novembro). Contudo, não foi suspensa a divulgação de indicadores per capita assentes em populações potencialmente subestimadas, como reconhece agora o INE – embora não oficialmente, apenas pelos *media*, como mencionado. Tal circunstância fragiliza a leitura de indicadores per capita como o nível de vida, crucial para aferir a convergência real (em conjunto com a produtividade), sublinhando a necessidade de cautela na interpretação dos resultados. De qualquer modo, eventuais revisões nos dados não deverão alterar significativamente os padrões estruturais apresentados e as conclusões do estudo.

Tabela 1. Nível de vida relativo (UE=100; PT=100) nas NUTS 2024 de Portugal nos anos de 2020 e 2023, e população média em 2023 (PT=100)

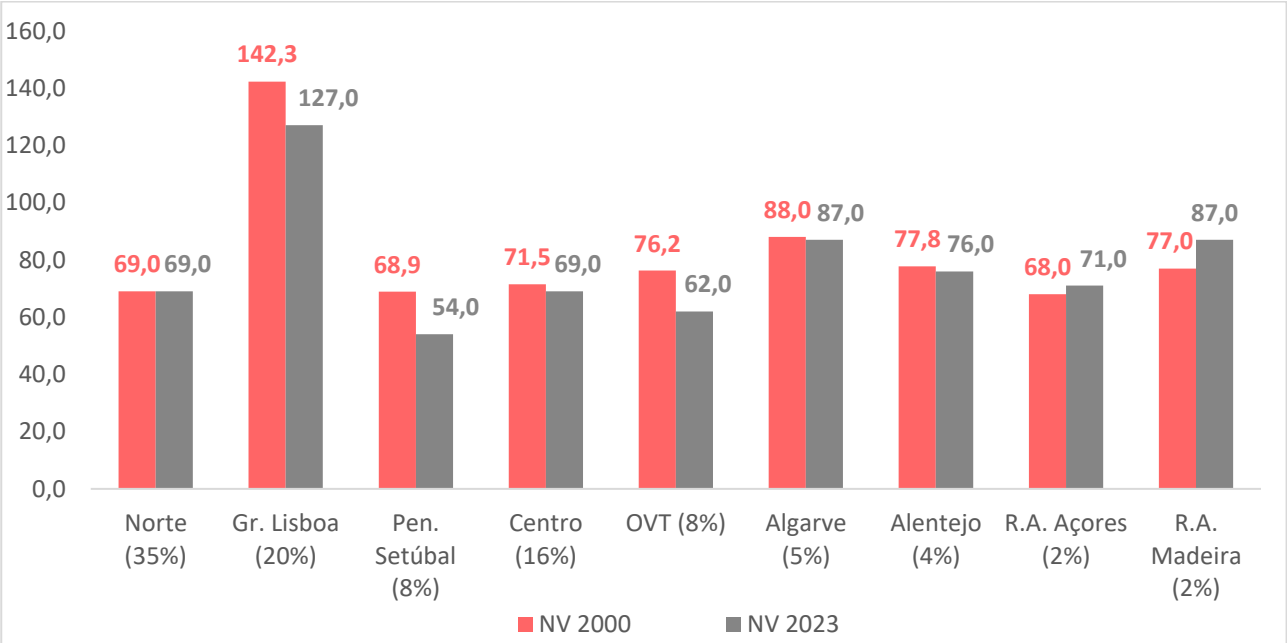
NUTS (nível)	Códigos	Designação dos territórios	UE=100			PT=100			
			2000	2023	Variação (p.p.)	2000	2023	Variação (p.p.)	Pop.média em 2023
1	PT	Portugal	85	81	-4	100	100		100
2	PT11	Norte	69	69	0	80	85	5	35
3	PT111	Alto Minho	56	63	7	65	78	13	2
3	PT112	Cávado	62	67	5	73	83	10	4
3	PT119	Ave	65	65	0	77	80	4	4
3	PT11A	Área Metropolitana do Porto	83	77	-6	98	95	-2	17
3	PT11B	Alto Tâmega e Barroso	45	53	8	52	66	13	1
3	PT11C	Tâmega e Sousa	46	51	5	54	63	9	4
3	PT11D	Douro	49	61	12	57	75	18	2
3	PT11E	Terras de Trás-os-Montes	54	59	5	64	74	10	1
2; 3	PT15; PT150	Algarve	88	87	-1	104	108	4	5
2	PT19	Centro (PT)	71	69	-2	84	86	2	16
3	PT191	Região de Aveiro	84	78	-6	99	96	-3	4
3	PT192	Região de Coimbra	75	70	-5	88	87	-2	4
3	PT193	Região de Leiria	84	76	-8	98	94	-4	3
3	PT194	Viseu Dão Lafões	60	62	2	71	77	6	2
3	PT195	Beira Baixa	62	65	3	73	81	8	1
3	PT196	Beiras e Serra da Estrela	50	55	5	59	68	9	2
2; 3	PT1A; PT1A0	Grande Lisboa¹	142	127	-15	167	158	-9	20
2; 3	PT1B; PT1B0	Península de Setúbal¹	69	54	-15	81	68	-13	8
2	PT1C	Alentejo	78	76	-2	92	95	3	4
3	PT1C1	Alentejo Litoral	101	101	0	119	125	6	1
3	PT1C2	Baixo Alentejo	63	79	16	74	99	25	1
3	PT1C3	Alto Alentejo	65	61	-4	76	76	-1	1
3	PT1C4	Alentejo Central	86	68	-18	101	84	-16	1
2	PT1D	Oeste e Vale do Tejo¹	76	62	-14	90	78	-12	8
3	PT1D1	Oeste	73	60	-13	86	74	-12	4
3	PT1D2	Médio Tejo	76	62	-14	89	77	-12	2
3	PT1D3	Lezíria do Tejo	81	67	-14	96	83	-13	2
2; 3	PT20; PT200	R.A. dos Açores	68	71	3	80	88	8	2
2; 3	PT30; PT300	R.A. da Madeira	77	87	10	90	108	19	2

Fonte: Eurostat (mar-25), INE (mai-25) e cálculos próprios. Notas: NUTS = sigla inglesa para Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos; dados em NUTS de 2024; os territórios estão ordenados na Tabela pelos códigos das NUTS. Sendo os dados do Eurostat e do INE comparáveis, os valores assinalados a cor azul na Tabela (nível de vida face à UE de algumas regiões e sub-regiões portuguesas no ano 2000), que não estão disponíveis no Eurostat, foram calculados multiplicando os valores conhecidos do INE do nível de vida relativo face à média nacional (PT=100) em 2020 pelo nível de vida relativo de Portugal face à UE nesse ano (85) e dividindo por 100 (por exemplo, o valor de 71 para a região Centro corresponde ao produto $84 \times 85 / 100$). A vantagem da abordagem

é ter os dados oficiais do Eurostat mais recentes para o nível de vida relativo na UE (as diferenças são pontuais e desprezíveis face aos dados análogos do INE), bem como os dados oficiais do INE na comparação interna. ¹ Nas NUTS 2024 houve alterações relevantes: (i) a anterior Área Metropolitana de Lisboa (NUTS de nível 2 que vigorava desde 2013) foi desagregada em duas NUTS 2: Grande Lisboa e Península de Setúbal; (ii) foi criada uma nova NUTS 2, o Oeste e Vale do Tejo, contendo três sub-regiões (NUTS 3) que tinham sido inseridas nas NUTS 2 do Alentejo (Lezíria do Tejo) e do Centro (Oeste e Médio Tejo) em 2003, separadas da antiga NUTS 2 alargada Lisboa e Vale do Tejo (que compreendia essas três sub-regiões e a Área Metropolitana de Lisboa antes da cisão), que vigorou de 1999 a 2003. A razão para as várias alterações referidas prende-se com o acesso dos territórios separados a fundos da UE, que não seria possível estando na mesma NUTS 2 da Grande Lisboa, que tem um nível de vida muito acima da média da UE (e da nacional), não sendo por isso elegível. O caso da sub-região (NUTS 3) Área Metropolitana do Porto (AMP) é assinalado com um contorno violeta da respetiva linha. Os dados da população por NUTS 2024 em todas as NUTS 3 só apenas estão disponíveis para anos mais recentes, daí ser apenas apresentada informação para 2023, referente ao peso de cada território no total da população média do país.

Ou seja, apenas houve convergência com a UE em NUTS 2 que representaram 4% da população em 2023 (Açores e Madeira). A distância para a média europeia agravou-se em territórios que representam 37% da população (16% no Centro + 8% na Península de Setúbal + 8% no Oeste e Vale do Tejo + 5% no Algarve) e manteve-se na região Norte – ainda das mais pobres do país –, onde vivem 35% dos cidadãos, enquanto a vantagem da Grande Lisboa, com 20% dos residentes, se encurtou com algum significado – ver Figura 1.

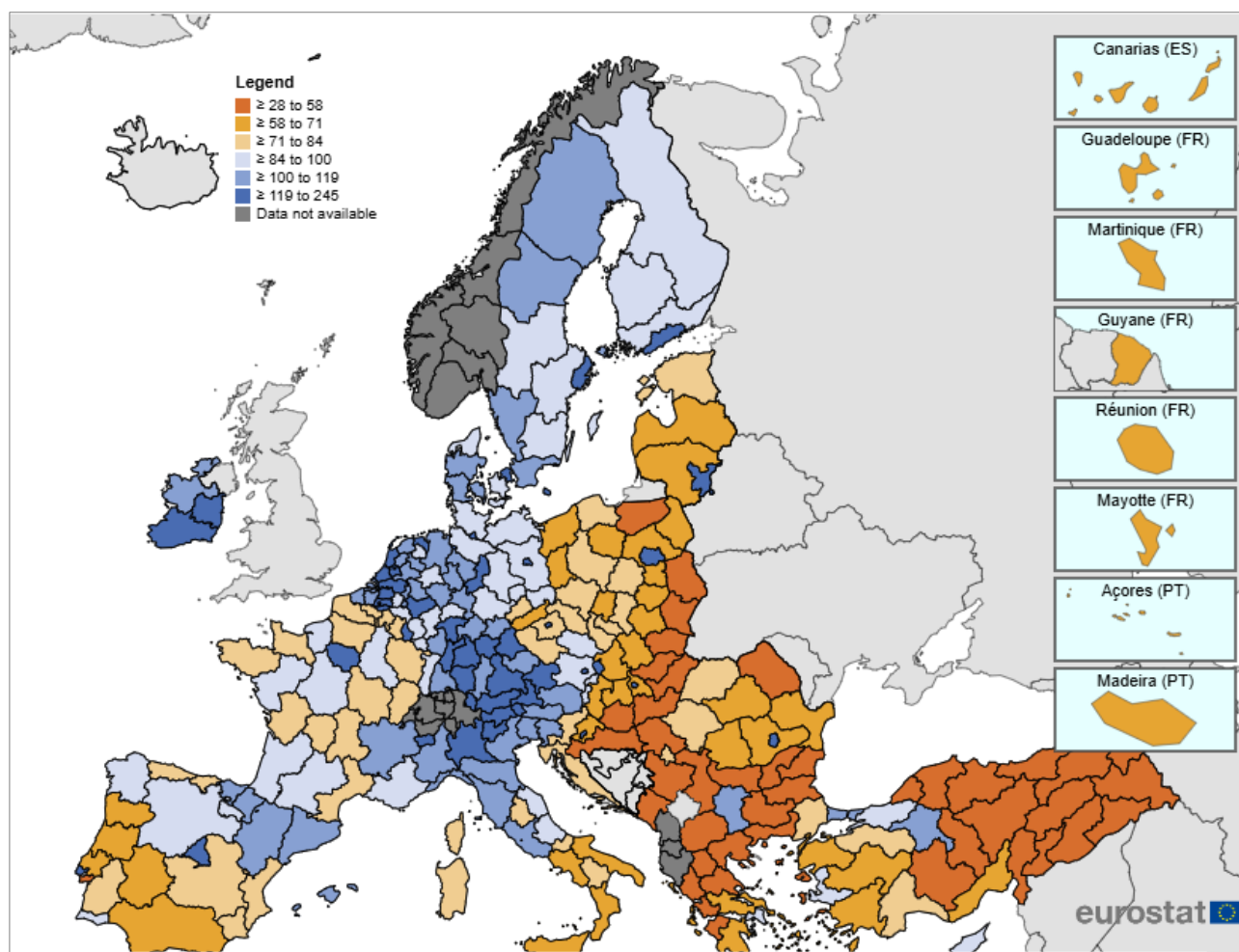
Figura 1. Nível de vida relativo das NUTS 2 de Portugal (UE=100) em 2000 e 2023, ordenadas pelo peso de cada uma na população total em 2023 (entre parêntesis)



Fontes: Eurostat (mar-25), INE (mai-25) e cálculos próprios. Notas: NV = Nível de Vida; a Península de Setúbal foi colocada a seguir à Grande Lisboa por as duas representarem a Área Metropolitana de Lisboa, sendo a única exceção na ordem indicada de aparecimento das regiões no gráfico (peso na população em 2023).

No panorama europeu, Portugal tem uma predominância de regiões NUTS 2 com nível de vida reduzido, como demonstra uma simples inspeção visual da Figura 2, sendo o contraste acentuado com os países ricos da Europa do Norte, mas mesmo face à vizinha Espanha, onde há várias regiões com valores médios e altos.

Figura 2. Nível de vida relativo na UE por NUTS 2 (UE=100) em 2023

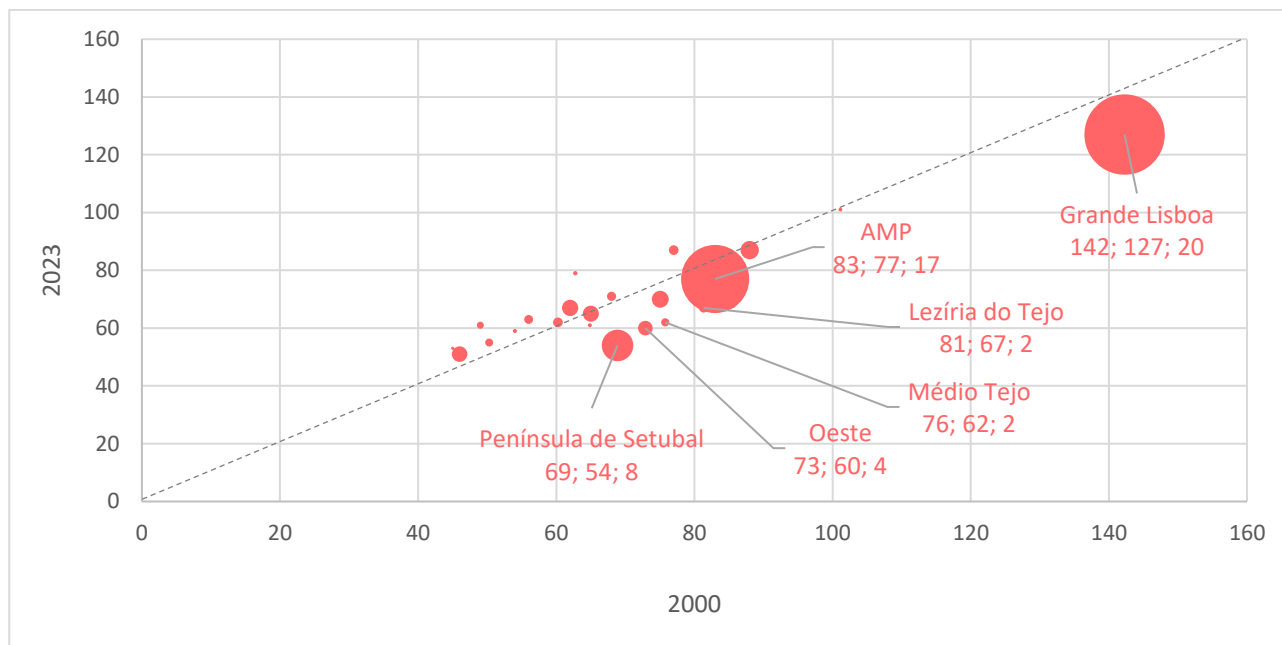


Fonte: Eurostat

Descendo ao nível das NUTS 3, a Tabela 1 permite constatar que a **região Norte, a mais populosa do país, apenas não se aproximou da média europeia de nível de vida entre 2000 e 2023** (estabilização em 69% da UE, como referido) **devido à divergência da Área Metropolitana do Porto (AMP), que passou de 83% para 77% da UE, já que as demais sub-regiões do Norte convergiram** (em particular o Douro), **mas partindo muito de baixo e apresentando ainda valores reduzidos em 2023** (entre 51% no Tâmega e Sousa e 67% no Cávado).

A Figura 3 evidencia que as três NUTS 3 com maior peso na população em 2023 – Grande Lisboa, Península de Setúbal (estas duas são simultaneamente NUTS 2 e 3 na nova divisão de 2024) e AMP – **tiveram uma evolução desfavorável do nível de vida face à UE entre 2000 a 2023** (abaixo da diagonal do gráfico).

Figura 3. Nível de vida relativo das NUTS 3 de Portugal (UE=100) em 2000 e 2023, e peso (%) de cada uma na população total (tamanho dos círculos)

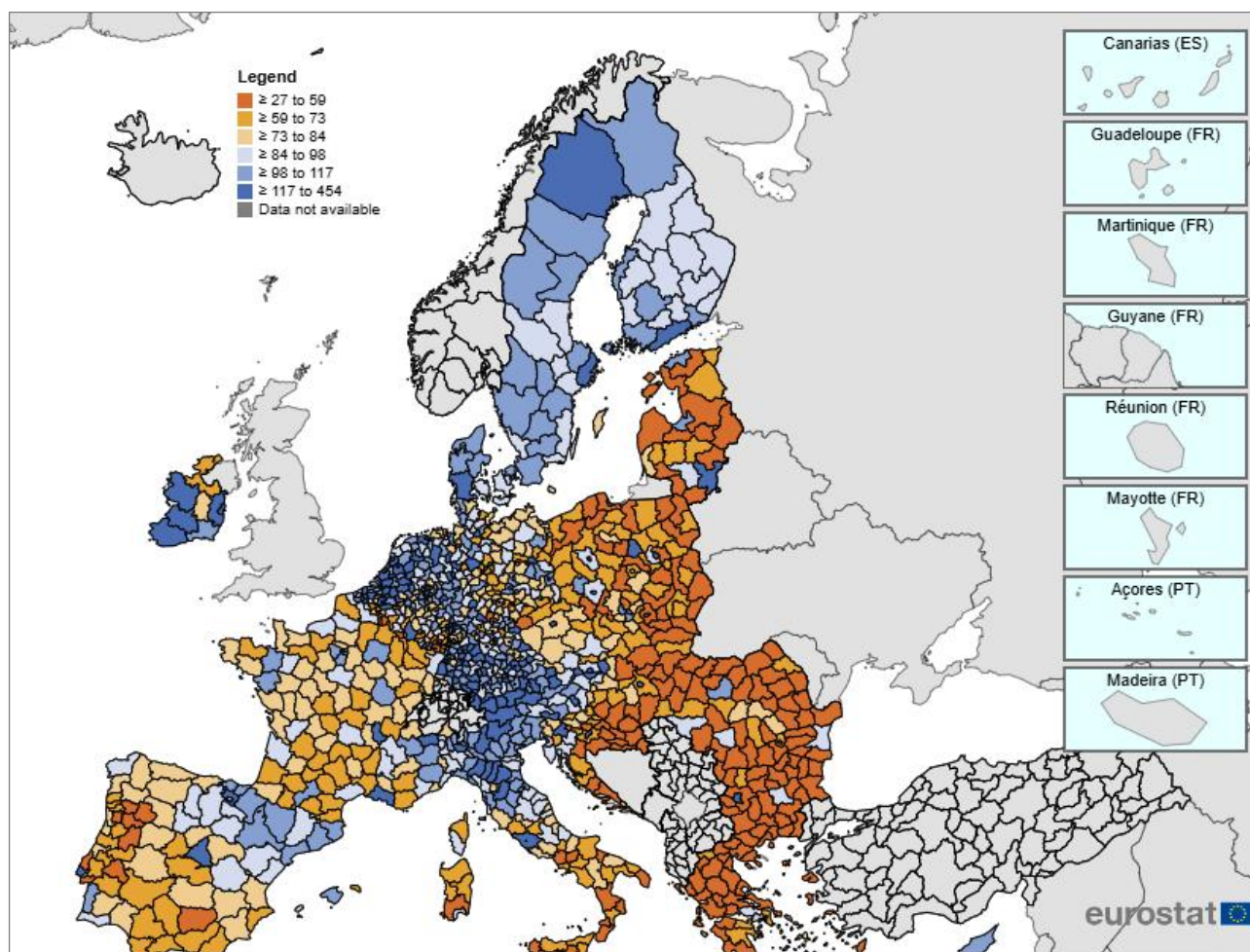


Fontes: as mesmas da **Figura 2**. Nota: foram assinaladas no gráfico as três NUTS 3 com mais peso na população em 2023 (Grande Lisboa, AMP e Península de Setúbal, mas as três NUTS 3 do Oeste e Vale do Tejo (nova NUTS 2 desde 2024). Os valores assinalados nalgumas sub-regiões são, respetivamente, o nível de vida relativo em 2000 e em 2023 e o peso na população em 2023.

A predominância de NUTS 3 com reduzido nível de vida, sobretudo no interior do território continental de Portugal, visível na Figura 4, aproxima-nos do mapa de cores dos países mais pobres do sul e leste da UE.

O empobrecimento – e consequente desertificação – do interior de Portugal não tem paralelo em Espanha, que tem uma faixa interior muito maior e mais larga e não regista um desfasamento tão grande de nível de vida face ao litoral como sucede no nosso país. Para tal contribuirá a divisão administrativa de Espanha em autonomias, um nível intermédio que existe na maioria dos países europeus, mas não em Portugal, tema desenvolvido mais à frente com dados que mostram como o nosso país é dos mais centralizados da UE.

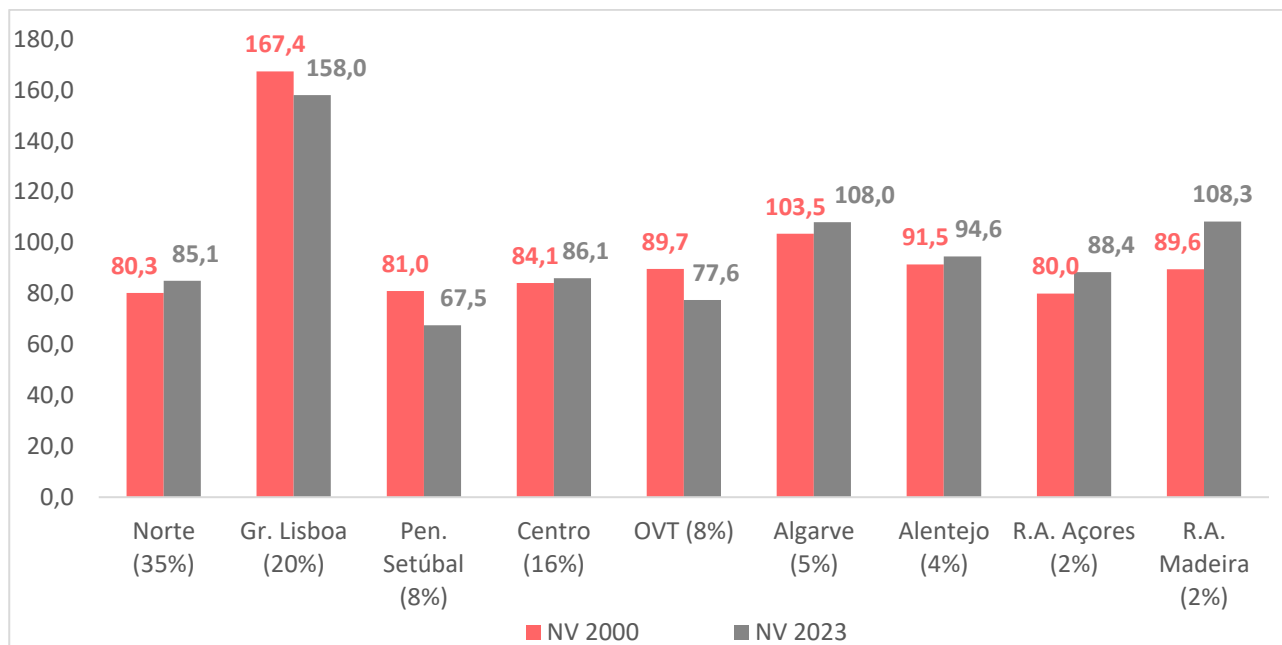
Figura 4. Nível de vida relativo na UE por NUTS 3 (UE=100) em 2022



Fonte: Eurostat. Nota: as cores das legendas traduzem uma representação dos quintis, que difere entre anos e entre nível das NUTS, pelo que o padrão de cores nesta Figura não é comparável com o da Figura 2 (aconselha-se a olhar para a escala em cada Figura).

Segue-se uma análise da convergência a nível interno, comparando com a média nacional do nível de vida. As discrepâncias reduziram-se entre 2000 e 2023, como mostra a Figura 5, mas menos do que seria esperar e num contexto em que o país perdeu nível de vida face à UE – i.e., um país um pouco mais igualitário, mas que empobreceu face ao exterior. Com efeito, o nível de vida da região mais rica, a Grande Lisboa, baixou de 167,4% para 158,0% da média nacional, enquanto a maioria das demais regiões se aproximou da média vindo de baixo: regiões autónomas da Madeira (de 89,6% para 108,3%) e dos Açores (de 80,0% para 88,4%); Norte (de 80,3% para 85,1%); Alentejo (de 91,5% para 94,6%); e Centro (de 84,1% para 86,1%). Apenas o Algarve e a Península de Setúbal escaparam à tendência de convergência interna nas NUTS 2, mas por razões opostas: no primeiro caso porque ficou ainda mais acima da média nacional (passando de 103,5% em 2000 para 108,0% em 2023) e no segundo porque ficou ainda mais abaixo (de 81,0% para 67,5%).

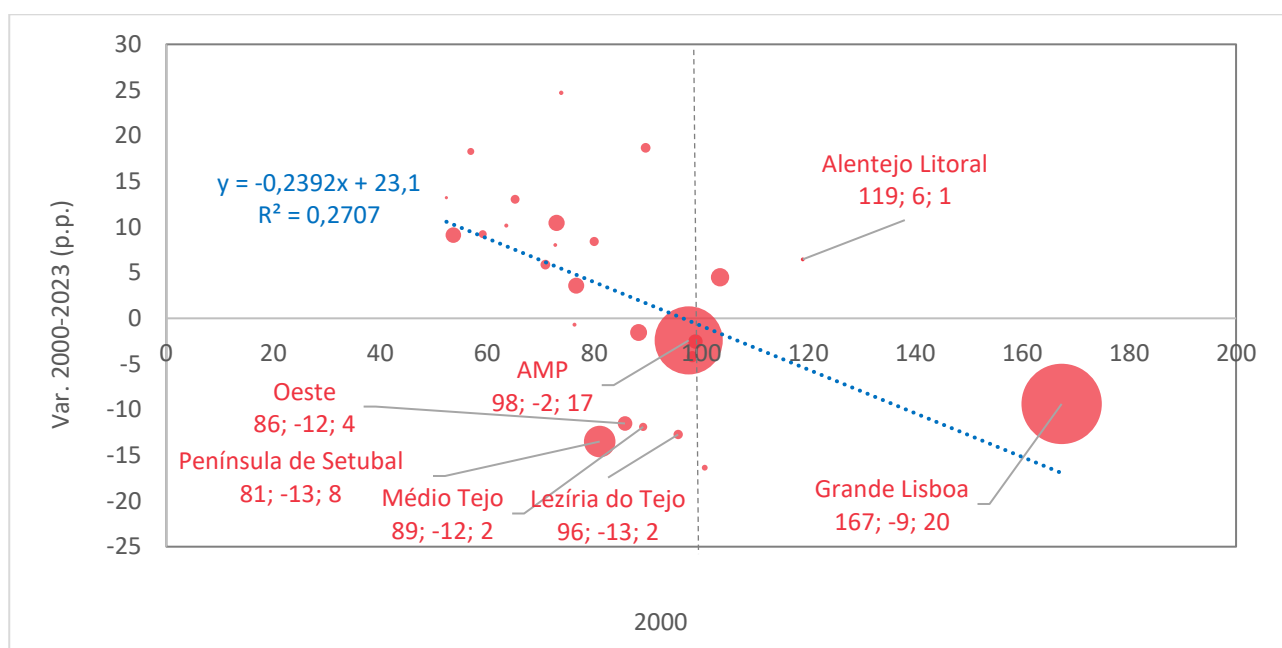
Figura 5. Nível de vida relativo das NUTS 2 de Portugal (PT=100) em 2000 e 2023, ordenadas pelo peso de cada uma na população total em 2023 (entre parêntesis)



Fontes: Eurostat (mar-25), INE (mai-25) e cálculos próprios.

A análise da convergência interna de nível de vida nas NUTS 3 é demonstrada na **Figura 6**.

Figura 6. Análise de convergência das regiões para a média nacional: nível de vida relativo (PT=100) das NUTS 3 em 2000 e sua variação até 2023 (p.p.), e peso de cada uma na população (círculos)



Fontes: Eurostat (mar-25), INE (mai-25) e cálculos próprios. A reta de regressão e os resultados são assinalados a azul.

A reta de regressão com inclinação negativa (de coeficiente de determinação, R^2 , de 27%) na **Figura 6** é consistente com um padrão de convergência para a média, decorrendo da dominância de sub-regiões nos quadrantes de convergência: o superior esquerdo – com a maioria de NUTS 3 que, partindo de um nível de vida abaixo da média nacional (100) em 2000, registaram uma subida relativa até 2023 – e o inferior direito, onde apenas surge a **Grande Lisboa**, que **convergiu para a média vindo de cima, mas a descida deveria ter sido maior seguindo a tendência da reta de regressão** (-17 p.p., de 167% para 150% da média nacional, em vez dos -9 p.p. observados, para 158%). **Esta é uma análise de convergência simples, não ponderada** – os círculos proporcionais à população média das sub-regiões em 2023 são apenas auxiliares da análise.

Importa ainda analisar alguns casos relevantes nos quadrantes de divergência. No quadrante superior direito, temos o caso do Alentejo litoral, que subiu em termos relativos partindo de um valor acima da média, mas tal não é de espantar, pois o resultado é influenciado pela presença da refinaria de Sines.

Falta analisar o quadrante inferior esquerdo, onde se começa por realçar o **caso da AMP, a segunda maior sub-região (NUTS 3) em população** (17% do total, após os 20% da Grande Lisboa), **que divergiu da média e passou a ocupar apenas a sétima posição em nível de vida, um pouco mais abaixo da média nacional** (95% em 2023, após 98% em 2000 – ver **Tabela 1** e **Figura 6**). **Tal limita não apenas o desenvolvimento local, como fragiliza a região Norte – que a AMP lidera a nível económico e político – e o país como um todo.**

Isto porque, como se mostra abaixo, **o Norte será o principal ‘motor’ económico do país se conseguir atrair população – e a AMP deveria liderar esse processo, por ter o maior nível de vida da região, mas que baixou face à média nacional –, sendo assim decisivo para elevar o potencial de crescimento e o nível de vida nacional, assim as políticas públicas impulsionem o seu investimento.** Este deve ser priorizado para áreas de baixa densidade populacional do Norte, bem como do Centro e do Alentejo – onde não há custos de congestionamento, que se verificam na área de influência da capital e justificam parte do seu investimento.

No quadrante inferior esquerdo encontram-se ainda as sub-regiões do OVT e da Península de Setúbal, que merecem uma análise conjunta dada a sua relação com a capital.

A Península de Setúbal teve uma descida face à média nacional (-13 p.p., de 81% para 68%) não muito diferente da registada na Grande Lisboa (-9 pontos, de 167% para 158%), confirmando que pertence à área de influência da capital, sendo o objetivo da autonomização na alteração das NUTS em 2024 (cisão da Área Metropolitana de Lisboa, que vigorou entre 2013 e 2024 – ver notas da **Tabela 1**) o acesso a fundos da UE, como explicado nas notas da **Tabela 1**.

É, por isso, importante assinalar que as sub-regiões do Oeste e Vale do Tejo (OVT), que estiveram inseridas nas regiões Centro e Alentejo de 2003 a 2024 – transferidas da anterior região alargada Lisboa e Vale do Tejo, que vigorou de 1999 a 2003 (ver notas da **Tabela 1**) –, com o mesmo objetivo de acesso a fundos da UE, tiveram uma evolução mais próxima da Grande Lisboa (descida de 14 p.p., de 76% para 62% da média nacional, no conjunto da OVT, sendo as quedas similares entre as sub-regiões) do que do Centro e Alentejo. Com efeito, a Lezíria do Tejo teve uma descida de 14 p.p. (de 81% para 67%), enquanto o Alentejo, da qual foi separada em 2024, teve uma divergência muito menor (-2 p.p., de 78% para 76%). As sub-regiões do Oeste e Médio Tejo tiveram quedas semelhantes entre si (-13 e -14 p.p., respetivamente) que são muito superiores à verificada no Centro (-2 p.p., de 71% para 69%), de onde saíram, e estão mais próximas da registada na Grande Lisboa. Isto significa que a região OVT parece continuar a ser influenciada sobretudo pelo que acontece na Grande Lisboa e a inserção artificial no Centro e no Alentejo das suas sub-regiões não parece ter beneficiado em nada o seu processo de convergência, mesmo que tenha possibilitado o acesso a mais fundos. Ou seja, **a antiga NUTS 2 Lisboa e Vale do Tejo parece traduzir mais fielmente a real área de influência da capital, a que poderá fazer sentido regressar consoante as opções seguidas na reforma da administração territorial do Estado, que aqui se demonstra ser necessária para assegurar uma maior eficiência e uma melhor distribuição das oportunidades económicas pelo território.**

2. Decomposição do crescimento do nível de vida nacional e regional

A análise anterior não permite avaliar o efeito da dinâmica da população no nível de vida, que se isola abaixo na **Figura 7** – o sumário dos resultados detalhados da **Tabela 2** e da **Tabela 3** apresentadas mais abaixo.

De forma simples, o nível de vida do país é a média ponderada dos valores nas regiões ponderados pelas respetivas quotas na população (ver notas da **Tabela 2** para mais detalhes e formalização). O crescimento do nível de vida do país num dado período pode, assim, ser decomposto, na forma mais simples, entre as dinâmicas regionais do nível de vida, da quota na população e o efeito de interação entre estas duas variáveis.

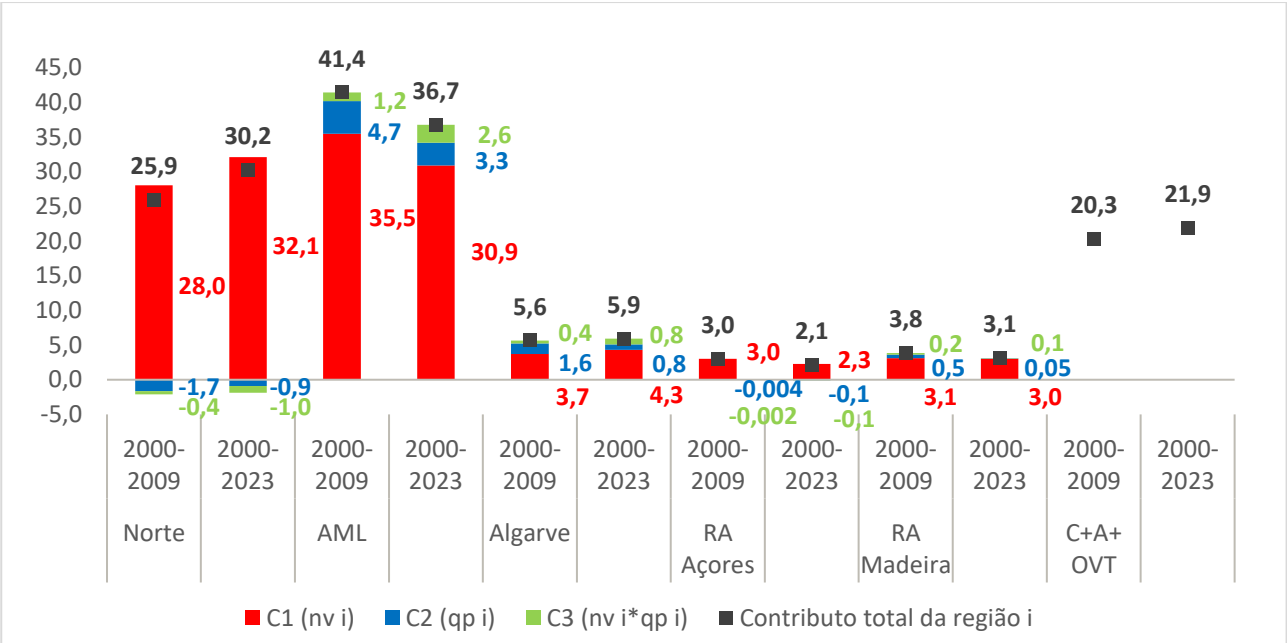
Considerando os períodos de 2000-2009 e 2000-2023, a **Figura 7** mostra estes contributos por região em termos percentuais – traduzindo, assim, a proporção do crescimento do nível de vida do país que explicam em cada um desses períodos. Em cada período, podem comparar-se os contributos entre regiões, mas é igualmente relevante comparar a evolução dos contributos entre períodos, pois uma subida significa que a evolução de 2000-2023 – e, consequentemente, a de 2009-2023 – superou a de 2000-2009 e vice-versa.

Os resultados mostram que a Área Metropolitana de Lisboa (AML) deu um contributo total de 36,7% para o crescimento do nível de vida de Portugal entre 2000 e 2023 (de 95,8%), ainda o maior entre as várias regiões.

Contudo, esse valor é bastante inferior aos 41,4% registados de 2000 a 2009 (período em que o nível de vida do país cresceu 27,4%), significando que o seu contributo em 2009-2023 foi inferior ao de 2000-2009.

A explicação para a descida do contributo total da AML está unicamente na baixa de C1, o contributo do crescimento do nível de vida da região – indicador muito influenciado pela produtividade do trabalho –, que passou de 35,5% em 2000-2009 para 30,9% em 2000-2023, pois a soma de C2 e C3, contributos positivos ligados à subida da quota na população, foi exatamente a mesma (1,2% + 4,7% = 2,6% + 3,3% = 5,9%).

Figura 7. Contributo das dinâmicas regionais (% do total) para o crescimento do nível de vida nacional de 27,4% entre 2000-2009 e 95,8% entre 2000 e 2023: nível de vida, quota de população e sua interação

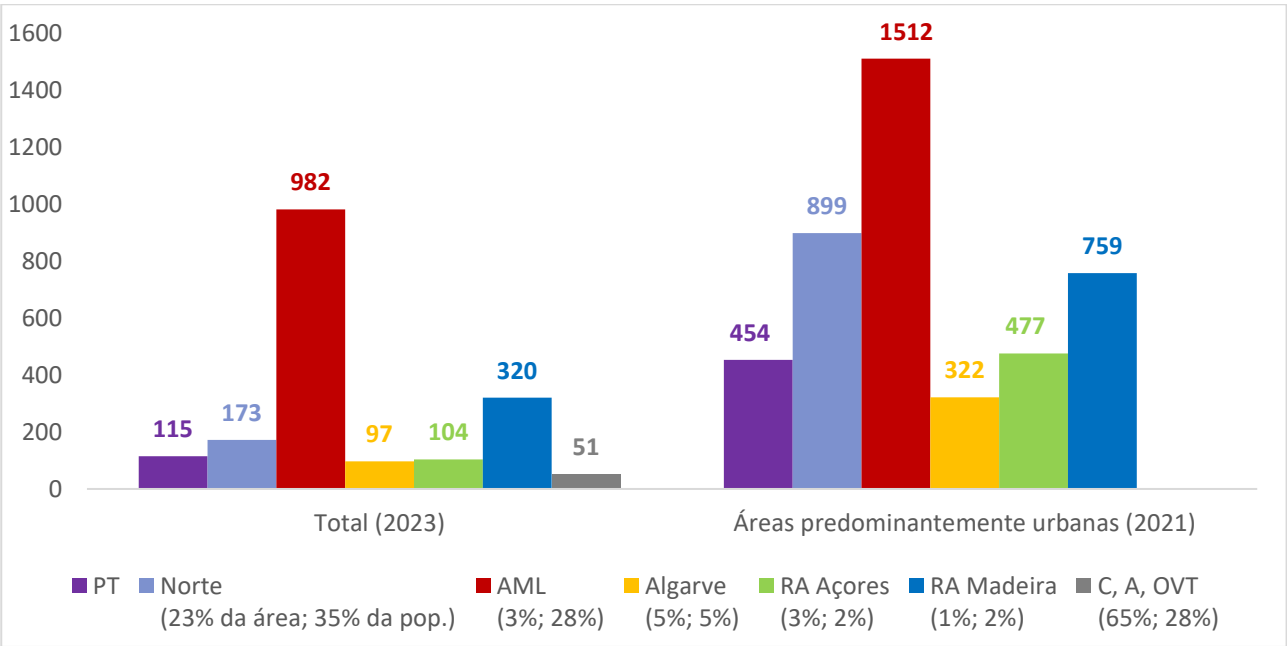


Fonte: INE e cálculos dos autores. Notas: C1(*nv i*) corresponde ao contributo do crescimento do nível de vida da região *i*; C2(*qp i*) traduz o contributo do crescimento da quota na população da região *i*; C3(*nv i*qp i*) representa o contributo associado ao efeito de interação entre as variáveis referidas. AML = Área metropolitana de Lisboa (a agregação das atuais NUTS 2 Grande Lisboa e Península de Setúbal); C+A+OVT traduz a agregação das regiões do Centro, Alentejo e Oeste e Vale do Tejo em NUTS 2024, para as quais apenas pode ser calculado o contributo agregado por diferença, por falta de dados comparáveis da população em 2000 e 2023 devido às mudanças nas divisões das NUTS (ainda que esse problema não suceda no nível de vida, para o qual o INE disponibiliza uma série longa nas NUTS 2024, começando em 1995). A dedução das composições, a notação usada e os valores podem ser consultados em maior detalhe na **Tabela 2** e na **Tabela 3** abaixo, com as explicações aí fornecidas nas respetivas notas. A soma dos contributos totais (percentuais) regionais soma 100% em cada período, sendo o total em cada região a soma dos valores de C1, C2 e C3.

O segundo maior contributo total nos dois períodos foi, a larga distância – mesmo da agregação Centro, Alentejo e Vale do Tejo, designada na **Figura 7** por C+A+OVT –, da região Norte, subindo de 25,9% em 2000-2009 para 30,2% em 2000-2023. Neste caso, como o Norte perdeu quota na população nacional, os contributos C2 e C3 são negativos nos dois períodos (-1,7% e -0,4% em 2000-2009; e -0,9% e -1,0% em 2000-2023, respetivamente), o que dá ainda mais destaque à evolução do contributo C1 – associado à progressão

do nível de vida da região e, indiretamente, à produtividade –, que passou de 28,0% para 32,1%, valor este já acima do da AML (30,9%) que, pelo contrário, registou uma evolução descendente, como referido.

Figura 8. Densidade populacional (habitantes/km²) no país e regiões – total (2023) e áreas predominantemente urbanas (2021) –, e suas quotas na área e na população em 2023 (entre parêntesis)



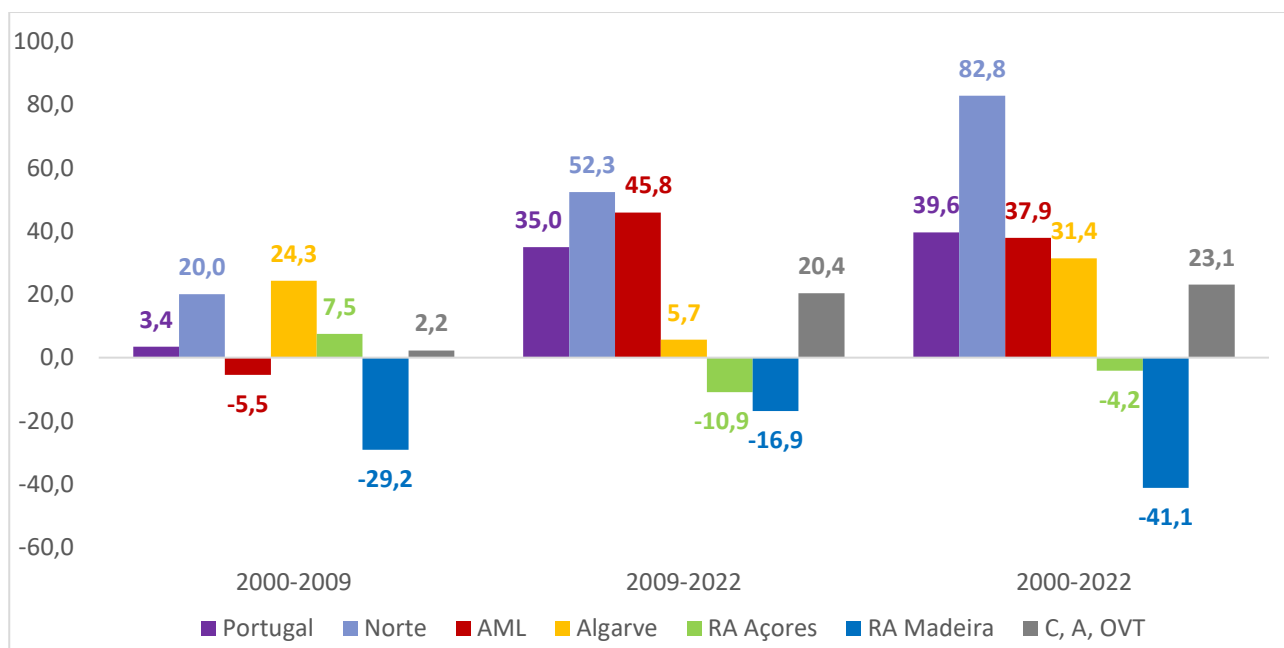
Fonte: INE e cálculos dos autores. Nota: não há dados para densidade populacional das áreas predominantemente urbanas para Centro, Alentejo e Oeste e vale do Tejo, pois esses dados são apresentados em NUTS 2013 – nesse caso, com as sub-regiões do OVT distribuídos pelo Centro e pelo Alentejo, os dados disponíveis mostram valores de 317 e 57, respetivamente, reportados a 2021.

A principal conclusão é que a **Área Metropolitana de Lisboa (AML)** **experienciou um efeito claro de produtividades marginais decrescentes no período 2009-2023, por ser um território já rico (no contexto da UE e, por maioria de razão, em Portugal). Isto significa que a concentração grande e crescente de pessoas e recursos materiais no mesmo espaço, favorecido pelo elevado nível de vida relativo, embora aporte economias de aglomeração – há sinais disso no efeito de interação, como se analisa com maior detalhe mais à frente, na análise da Tabela 2 –, acarreta também custos de congestionamento. Estes justificarão parte do abrandamento do nível de vida e (de forma associada) da produtividade, até porque exigirão cada vez mais investimento público para tentar contrariar esse congestionamento – isto só para manter o nível de serviço e bem-estar, pois o seu aumento implicará ainda mais investimento –, como em transportes públicos, infraestruturas, saúde ou educação, segurança e proteção, nomeadamente.**

A AML tem, de longe, a maior densidade populacional do país (982 habitantes por km² face a 115 na média nacional em 2023, com valores de 1 512 vs. 454 em zona urbana em 2021, como mostra a Figura 8) –, a refletir um peso de 28% na população e de apenas 3% na área do país – e o crescimento de 45,8% da FBCF

em 2009-2023 foi o segundo maior, pouco abaixo dos 52,3% no Norte (Figura 9). Para este forte aumento do investimento na AML contribui certamente o impacto do centralismo, que concentra poder político e económico na capital, pois esta está impedida de aceder a fundos da UE, ao contrário do Norte, que é região de coesão por ser ainda das mais pobres da UE e do país. Embora não seja possível desagregar o investimento, é crível que uma parcela significativa desse aumento na capital tenha origem no investimento público, até para contrariar os custos do congestionamento, como acima referido, pelo que, numa perspetiva nacional, é legítimo colocar a questão se esse investimento não seria mais eficientemente aplicado em zonas menos desenvolvidas, sem custos de congestionamento relevantes e com mais oportunidades, ainda que eventualmente de maior risco.

Figura 9. Variação da FBCF a preços correntes (%) por regiões em 2000-2009, 2009-2022 e 2000-2022



Fonte: INE e cálculos dos autores. Nota: 2022 é o último ano com dados.

Ao mesmo tempo, a região Norte tem perdido quota na população (-3,1% entre 2000 e 2023, passando de 35,6% para 34,5% – ver Figura 10 e Tabela 2) e apenas isso explica que o seu contributo total para o crescimento do nível de vida do país não seja o maior, pois o contributo do seu nível de vida (C1) foi já o mais alto em 2000-2023, com origem em 2009-2023, sinalizando que está ainda numa fase de produtividades marginais crescentes, o que justificaria ainda mais investimento.

Naturalmente, as pessoas tendem a ser atraídas para a capital devido ao maior nível de vida e o investimento privado pela possibilidade de retorno com pouco risco. Contudo, é papel das políticas públicas promover o investimento em projetos de alto valor acrescentado e salários atrativos no Norte e noutras regiões de baixa densidade populacional e produtividades marginais crescentes, ajudando-as a atrair mais pessoas e a elevar o crescimento do seu PIB e do nível de vidas, em benefício do país em geral.

Numa imagem, a economia do país tem vindo a ‘voar baixinho’ durante a maior parte deste quarto de século com apenas um ‘motor’ a trabalhar em pleno, mas já a perder ‘potência’, e precisa de colocar a funcionar mais motores para poder acelerar e ‘voar’ mais alto, sem exigir tanto de um único ‘motor’.

Ou seja, uma maior aposta no resto do território estimularia não apenas um maior crescimento económico, mas também uma maior coesão e justiça social, ao mesmo tempo que potenciaria o descongestionamento da capital por via elevação do nível de vida e atratividade dos demais territórios, acelerando assim o processo de convergência.

No Norte há muitas zonas a desenvolver, sobretudo no interior, pois mesmo que a região concentre já 35% da população para 23% do território, como mostra a **Figura 8**, a maior parte está no litoral – onde ainda há margem para explorar economias de aglomeração, não apenas na AMP, mas noutros polos, como Braga e Guimarães, o que poderá alavancar o desenvolvimento da região, sobretudo se houver uma maior ligação ao resto dos territórios dessa região, em particular os do interior.

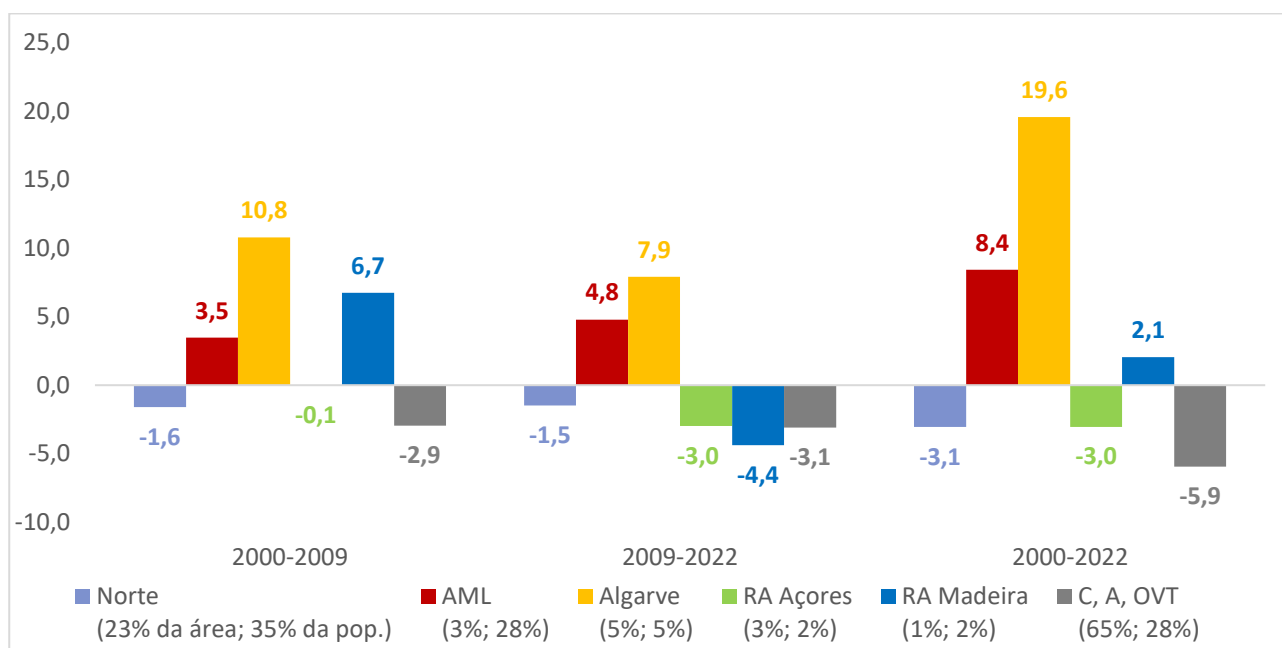
Há também muitas zonas para desenvolver no agregado Centro, Alentejo e OVT – com um peso de 65% do território e apenas 28% da população – que teve um aumento do contributo total para a variação do nível de vida do país (de 20,3% em 2000-2009 para 21,9% em 2000-2023; não é possível decompor mais), regressando à análise da **Figura 7**, o que sugere produtividades marginais ainda crescentes.

No resto do país, o Algarve teve também uma subida do contributo total (de 5,6% para 5,9%) e de C1 (de 3,7% para 4,3%), pelo que haverá ainda oportunidades a explorar em zonas menos densas, enquanto nas regiões autónomas ocorreu o inverso (de 3,0% para 2,1% e de 3,0% para 2,3% nos Açores; de 3,8% para 3,1% e de 3,1% para 3,0% na Madeira, respetivamente), possivelmente face à limitação de espaço, que é mais evidente na Madeira (1% da superfície vs. 2% da população) do que nos Açores (3% vs. 2%), embora aí haja mais obstáculos naturais, nomeadamente pela dispersão em mais ilhas, além da orografia.

De igual modo se questionam projetos já previstos para o futuro que beneficiam sobretudo a AML, em particular o novo aeroporto e projetos conexos, com enorme impacto financeiro – apresentados como uma inevitabilidade sem que tenham sido consideradas ou debatidas alternativas para um desenvolvimento mais sustentável, equilibrado e coeso do país em termos ambientais, sociais, territoriais e intergeracionais. Em particular, realça-se a ausência de cenário sem *hub* no estudo encomendado à Comissão Técnica Independente

sobre o novo aeroporto, **que poderia trazer outras cenarizações e opções para o desenvolvimento do país, possivelmente evitando a necessidade de um novo aeroporto face à ampliação do atual** — cujo investimento elevado em curso será desperdiçado no atual plano de encerramento após a abertura do novo aeroporto.

Figura 10. Variação da quota da população (%) por regiões em 2000-2009, 2009-2022 e 2000-2022, e quotas na superfície e na população em 2023 (entre parêntesis)



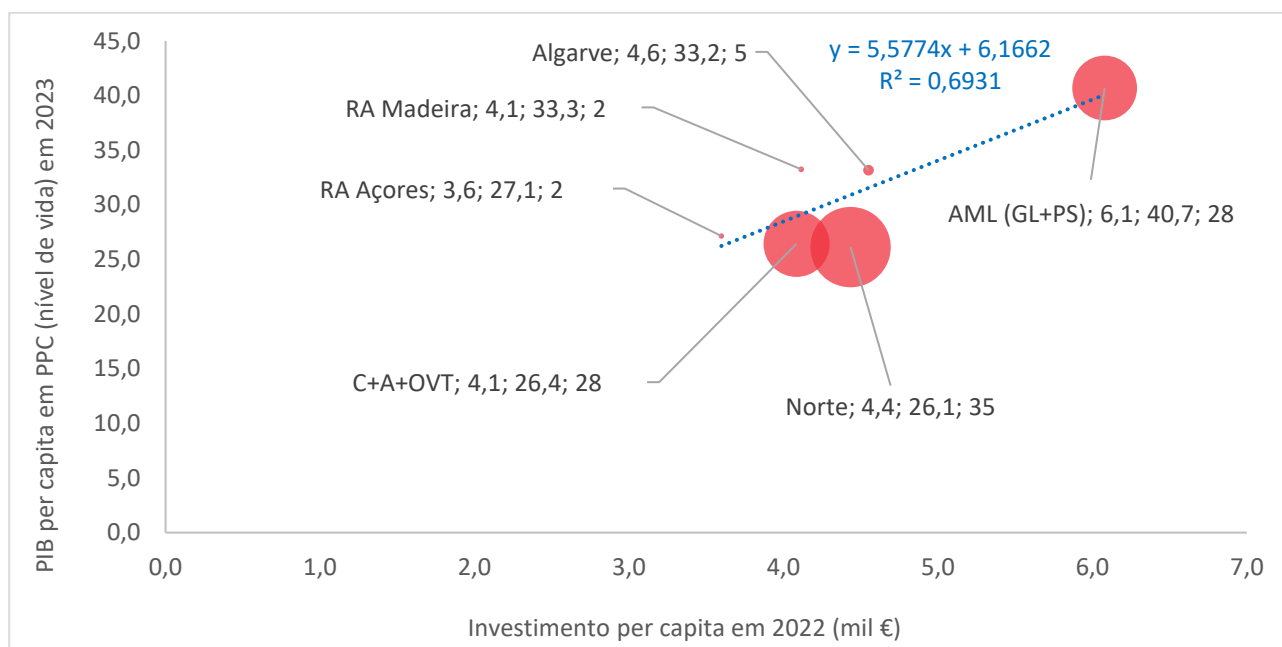
Fonte: INE e cálculos dos autores. Nota: taxas de variação (%) das quotas da população (variável *qp* i na Tabela 2 e na Tabela 3).

Complementando a análise anterior, **se seguirmos a lógica do conhecido modelo de crescimento Solow aplicado às regiões, as que têm menor produtividade e nível de vida deveriam apresentar maiores rácios de investimento por trabalhador e per capita, refletindo a maior produtividade marginal do capital por trabalhador. Contudo, a elevada mobilidade do capital – preferindo muitas vezes áreas já mais desenvolvidas e de menor risco, dependendo dos incentivos existentes –, as diferenças em capital humano e os efeitos de aglomeração fazem com que esta previsão raramente se verifique empiricamente, justificando a intervenção da política pública — em particular da política de coesão — para contrariar as desigualdades geradas e promover a convergência regional.**

Se a política de coesão da UE atribui financiamento essencial para corrigir as desigualdades regionais, cabe aos governos em função em cada país implementá-la corretamente e reforçar a mecânica de convergência com os fundos nacionais. Em Portugal, o que se observa é que a dinâmica do capital privado no sentido das regiões mais ricas, em vez daquelas com maiores oportunidades, mesmo que com maior risco, não está

a ser contrariada – tal poderá resultar de uma desadequação dos incentivos ao investimento existentes, que tornam mais atrativo o investimento imobiliário do que o investimento produtivo, bem como os efeitos do centralismo, abordados mais à frente. A Figura 11 mostra que as regiões portuguesas com maior nível de vida em 2023 são precisamente aquelas com maior investimento total per capita (em 2022, último ano com dados), justificando a reta de regressão de inclinação positiva com um coeficiente de determinação elevado (69,3%, correspondente a um coeficiente de correlação forte, de 0,83).

Figura 11. PIB per capita em PPC em 2023 e investimento (FBCF) per capita em 2022 por regiões NUTS 2 (valores em milhares de euros), e peso de cada uma na população (círculos)



Fontes: Eurostat (mar-25), INE (mai-25) e cálculos próprios. A reta de regressão e os resultados são assinalados a azul.

Finalmente, assinalam-se alguns aspetos complementares permitidos pela decomposição mais fina do crescimento do nível de vida do país por regiões na Tabela 2 (2000-2023) e na Tabela 3 (2000-2009), que complementam a análise anterior da Figura 7.

A decomposição do efeito $C1(nv\ i)$ permite verificar o efeito de diluição do nível de vida provocado pelo crescimento da população, como é o caso da AML, onde retira 4 p.p. ao seu contributo percentual total para a evolução do nível de vida do país entre 2000 e 2023 (que é de 36,7%); e 7,5 p.p. ao relativo a 2000-2009 (41,4%) – ver Tabela 2 e Tabela 3, respetivamente, e notas técnicas explicativas).

Na decomposição do efeito de interação $C3(nvi\ i*qp\ i)$, constata-se que o efeito de interação entre a dinâmica regional do PIB per capita e da quota da população ($C3.1$), que poderá refletir economias de

aglomeração, justifica o valor positivo de C3 nas regiões com subida de quota da população, em particular na AML, ao explicar 2,9 p.p. do seu contributo percentual total em 2000-2023 (0,126 p.p. por ano) e 1,5 p.p. no relativo ao período 2000-2009 (0,166 p.p. por ano) – **contudo, quando o efeito é avaliado em média anual, regista-se uma descida, que sinaliza economias de aglomeração decrescentes. Esses efeitos são também relevantes no Algarve (1,0 e 0,6 p.p., respetivamente) – onde a quota da população também subiu –, mas igualmente decrescentes (0,04 e 0,07 p.p. por ano).** Por fim, **a interação entre a dinâmica da população e da quota é ligeiramente negativa, sobretudo onde o ganho de quota é maior: AML e Algarve.**

Tabela 2. Decomposição do crescimento do nível de vida de Portugal pelas regiões NUTS 2 entre os anos 2000 e 2023

NUTS Território	1 PT	2 Norte	3 AMP	2 (agreg.) AML (GL, PS)	2; 3 Grande Lisboa	2; 3 Pen. Setúb.	2; 3 Algarve	2; 3 RA Açores	2; 3 RA Madeira	2 (agreg.) C, A OVT	2 Centro	2 Alent.	2 OVT
NV_{it} (10 ³ €)													
t=2000	15,7	12,6	15,3	22,6	26,3	12,7	16,2	12,5	14,1		13,2	14,4	14,1
t=2023	30,7	26,1	29,2	40,7	48,5	20,7	33,2	27,1	33,3		26,4	29	23,8
nv_i	95,8	107,5	91,0	79,9	84,8	63,2	104,3	116,4	136,6		100,3	102,4	69,3
QP_{it}													
t=2000	100	35,6		25,7	18,8	6,9	3,8	2,3	2,4	30,2			
t=2023	100	34,5	16,9	27,8	20,0	7,8	4,6	2,3	2,4	28,4			
qp_i		-3,1		8,4	6,4	13,8	19,6	-3,0	2,1	-5,9			
pop_i	3,0	-0,2		11,7	9,6	17,2	23,1	-0,1	5,1				
CNV_{i2000}		28,6		37,0	31,4	5,6	3,9	1,9	2,1	26,5			
pib_i	101,7	107,2		100,9	102,6	91,3	151,6	116,1	148,7				
Contributo	Decomposição exata do crescimento do nível de vida de Portugal entre 2000 e 2023 por regiões (contributos, p.p.)												
C1		30,7		29,6	26,7	3,5	4,1	2,2	2,9				
C1.1		30,7		33,5	29,4	4,4	4,8	2,2	3,0				
C1.2		0,05		-3,9	-2,8	-0,8	-0,7	0,003	-0,1				
C2		-0,9		3,1	2,0	0,8	0,8	-0,1	0,04				
C3		-0,9		2,5	1,7	0,5	0,8	-0,1	0,1				
C3.1		-0,9		2,8	1,9	0,6	0,9	-0,1	0,1				
C3.2		-0,001		-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,0001	-0,002				
Total	95,8	28,9		35,2	30,4	4,8	5,7	2,1	3,0	20,9			
Contributo	Pesos dos contributos (% do total)												
C1		32,1		30,9	27,8	3,7	4,3	2,3	3,0				
C1.1		32,0		34,9	30,7	4,5	5,1	2,3	3,1				
C1.2		0,05		-4,0	-2,9	-0,9	-0,8	0,003	-0,1				
C2		-0,9		3,3	2,1	0,8	0,8	-0,1	0,05				
C3		-1,0		2,6	1,8	0,5	0,8	-0,1	0,1				
C3.1		-1,0		2,9	2,0	0,6	1,0	-0,1	0,1				
C3.2		-0,001		-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,0001	-0,002				
Total	100	30,2		36,7	31,7	5,0	5,9	2,1	3,1	21,9			

Fonte: INE (mai-25) e cálculos dos autores. Notas: AMP = Área metropolitana do Porto; AML = Área Metropolitana de Lisboa (Grande Lisboa, GL, mais Península de Setúbal, PS), OVT = Oeste e Vale do Tejo; RA = região autónoma; p.p. = pontos percentuais; valores expressos em %, salvo outra indicação. Abaixo demonstra-se que o crescimento do nível de vida de Portugal (nv) se decompõe por regiões em três contributos principais: $nv = C1 + C2 + C3 = \sum_i CNV_{i0} * nv_i + \sum_i CNV_{i0} * qp_i + \sum_i CNV_{i0} * qp_i * nv_i$. Como $C1$ e $C3$ se desagregam cada um em dois contributos, a decomposição completa é: $nv = C1.1 + C1.2 + C2 + C3.1 + C3.2 = \sum_i CNV_{i0} * \frac{pib_i}{1+pop_i} + \sum_i CNV_{i0} * \frac{-pop_i}{1+pop_i} + \sum_i CNV_{i0} * qp_i + \sum_i CNV_{i0} * \frac{qp_i * pib_i}{1+pop_i} + \sum_i CNV_{i0} * \frac{-qp_i * pop_i}{1+pop_i}$, onde $C1 = C1.1 + C1.2$ e $C3 = C3.1 + C3.2$. Como não há dados comparáveis disponíveis nos anos em causa para as decomposições completas de nível de vida nas regiões do Centro (C), Alentejo (A) e OVT, por falta de informação para os dados da população devido às mudanças de composição territorial dessas NUTS (contrariamente ao nível de vida, para o qual há séries desde 1995 nas novas NUTS), na Tabela aparece uma coluna de agregação das mesmas (C, A, OVT) com os valores possíveis de calcular por diferença). **Demonstração e notação:** a expressão $NV_t = \frac{PIB_t}{POP_t} = \sum_i \frac{POP_{it}}{POP_t} NV_{it} = \sum_i QP_{it} * NV_{it}$ indica que o nível de vida de um país no ano t (NV_t , medido em milhares de euros na Tabela), dado pelo quociente entre o PIB (em paridade de poderes de compra, PPC) nesse ano (PIB_t) e a população (POP_t), pode ser escrito como a média do nível de vida das suas regiões (NV_{it} , em que i é o índice da região) ponderada pelas respetivas quotas (pesos) na população (QP_{it}). As taxas de crescimento das variáveis entre um momento inicial 0 (zero) e o momento t , representadas de forma semelhante, mas em minúsculas e sem indicação temporal, são: $nv = \frac{NV_t}{NV_0} - 1$; $nv_i = \frac{NV_{it}}{NV_{i0}} - 1$; e $qp_i = \frac{QP_{it}}{QP_{i0}} - 1$. Substituindo, obtém-se: $nv = \frac{NV_t}{NV_0} - 1 \Leftrightarrow 1 + nv = \frac{\sum_i QP_{it} * NV_{it}}{NV_0} \Leftrightarrow 1 + nv = \frac{1}{NV_0} * \sum_i QP_{i0} * (1 + qp_i) * NV_{i0} * (1 + nv_i)$. Designando o contributo de cada região i para o nível de vida no momento inicial 0 por $CNV_{i0} = QP_{i0} * \frac{NV_{i0}}{NV_0}$, temos que: $1 + nv = \sum_i CNV_{i0} * (1 + qp_i + nv_i + qp_i * nv_i)$. Como $\sum_i CNV_{i0} = 1$ por definição, resulta que: $nv = \sum_i CNV_{i0} * nv_i + \sum_i CNV_{i0} * qp_i + \sum_i CNV_{i0} * qp_i * nv_i = C1 + C2 + C3$. Esta expressão decompõe o crescimento do nível de vida do país, nv , em três contributos principais: (i) $C1 = \sum_i CNV_{i0} * nv_i$, o contributo dado pela dinâmica de nível de vida de cada região; (ii) $C2 = \sum_i CNV_{i0} * qp_i$, o contributo do crescimento da quota da região na população; e finalmente (iii) $C3 = \sum_i CNV_{i0} * qp_i * nv_i$, o contributo dado pelo efeito de interação entre qp_i e nv_i , não captado pelos seus contributos isolados. A decomposição pode ser ainda expandida, tendo em conta que nv_i , o crescimento do nível de vida da região i , é calculado a partir da evolução do seu PIB (pib_i) em PPC e da sua população (pop_i): $1 + nv_i = \frac{1+pib_i}{1+pop_i} \Leftrightarrow nv_i = \frac{pib_i - pop_i}{1+pop_i}$. Substituindo na expressão dos contributos acima, vem: $nv = \sum_i CNV_{i0} * \frac{pib_i - pop_i}{1+pop_i} + \sum_i CNV_{i0} * qp_i + \sum_i CNV_{i0} * qp_i * \frac{pib_i - pop_i}{1+pop_i}$. Daqui obtém-se a desagregação final mais fina: $nv = \sum_i CNV_{i0} * \frac{pib_i}{1+pop_i} + \sum_i CNV_{i0} * \frac{-pop_i}{1+pop_i} + \sum_i CNV_{i0} * qp_i + \sum_i CNV_{i0} * \frac{qp_i * pib_i}{1+pop_i} + \sum_i CNV_{i0} * \frac{-qp_i * pop_i}{1+pop_i} = C1.1 + C1.2 + C2 + C3.1 + C3.2$. Temos, assim, um total de cinco contributos obtidos a partir dos três principais: $C1.1 = \sum_i CNV_{i0} * \frac{pib_i}{1+pop_i}$, o contributo do rendimento gerado pela região relativizado pelo fator de crescimento da população; $C1.2 = \sum_i CNV_{i0} * \frac{-pop_i}{1+pop_i}$, traduzindo o efeito de diluição (aumento) do nível de vida por efeito do aumento (diminuição) da população; $C2 = \sum_i CNV_{i0} * qp_i$, o efeito da variação da quota da população, já referido acima; $C3.1 = \sum_i CNV_{i0} * \frac{qp_i * pib_i}{1+pop_i}$, o efeito de interação entre a dinâmica do PIB e da quota da população (podendo refletir eventuais economias de aglomeração); e $C3.2 = \sum_i CNV_{i0} * \frac{-qp_i * pop_i}{1+pop_i}$, o efeito de interação entre a evolução da população e da sua quota. $C1 = C1.1 + C1.2$; $C3 = C3.1 + C3.2$, como referido anteriormente, decorrendo das fórmulas deduzidas.

Há ainda que ter em conta o provável impacto do turismo nos rendimentos decrescentes de Lisboa – onde tem havido uma penetração crescente desta atividade na cidade e na sua área de influência –, bem como na redução acima assinalada dos ganhos de aglomeração, também observada no Algarve, outra região com elevada pressão turística, mas mais concentrada no espaço. Tal não é de espantar, por o espaço ser limitado e dada a baixa produtividade do setor (trabalho intensivo), que desvia investimento privado (hotéis e alojamento local, em particular) de outras atividades mais produtivas, mas de maior risco – como indústria e serviços avançados – e pressupõe mais investimento público (como transportes, novas acessibilidades e segurança) para contrariar os efeitos do congestionamento causado pelos turistas na população residente.

Os investimentos que o setor provoca no setor imobiliário, contribuindo para a elevação do seu preço, são também uma das causas dos problemas de acessibilidade na habitação na AML e noutras zonas de maior

pressão demográfica e turística, como é conhecido. A necessidade de diversificação da economia para reduzir o peso e a dependência do turismo é abordada mais abaixo.

Tabela 3. Decomposição do crescimento do nível de vida de Portugal pelas regiões NUTS 2 entre os anos 2000 e 2009

NUTS Território	1 PT	2 Norte	3 AMP	2 (agreg.) AML (GL, PS)	2; 3 Algarve	2; 3 RA Açores	2; 3 RA Madeira	2 (agreg.) C, A OVT	2 Centro	2 Alent.	2 OVT
NV_{it}											
$t=2000$	15,7	12,6	15,3	22,6	16,2	12,5	14,1		13,2	14,4	14,1
$t=2009$	20,0	16,0	18,5	28,6	20,4	18,1	19,7		16,9	17,9	17,0
nv_i	27,4	26,8	20,7	26,3	25,6	44,1	40,1		28,4	24,8	20,8
QP_{it}											
$t=2000$	100	35,6		25,7	3,8	2,3	2,4	30,2			
$t=2009$	100	35,0		26,6	4,2	2,3	2,5	29,3			
qp_i		-1,6		3,5	10,8	-0,1	6,7	-2,9			
pop_i	2,3	0,7		5,9	13,4	2,3	9,2				
CNV_{i2000}		28,6		37,0	3,9	1,9	2,1	26,5			
pib_i	30,4	27,7		33,7	42,5	47,4	53,1				
Contributo	Decomposição exata do crescimento do nível de vida de Portugal entre 2000 e 2009 por regiões (contributos)										
C1		7,7		9,7	1,0	0,8	0,8				
C1.1		7,9		11,8	1,5	0,9	1,0				
C1.2		-0,2		-2,1	-0,5	-0,04	-0,2				
C2		-0,5		1,3	0,4	-0,001	0,1				
C3		-0,1		0,3	0,1	-0,001	0,1				
C3.1		-0,1		0,4	0,2	-0,001	0,1				
C3.2		0,003		-0,1	-0,1	0,00003	-0,01				
Total	27,4	7,1		11,3	1,5	0,8	1,0	5,6			
Contributo	Pesos dos contributos (% do total)										
C1		28,0		35,5	3,7	3,0	3,1				
C1.1		28,7		43,0	5,4	3,2	3,8				
C1.2		-0,74		-7,5	-1,7	-0,2	-0,7				
C2		-1,7		4,7	1,6	-0,004	0,52				
C3		-0,4		1,2	0,4	-0,002	0,2				
C3.1		-0,5		1,5	0,6	-0,002	0,3				
C3.2		0,01		-0,3	-0,2	0,0001	-0,04				
Total	100	25,9		41,4	5,6	3,0	3,8	20,3			

Fonte: INE (mai-25) e cálculos dos autores. Notas: neste caso, apenas há dados disponíveis para a AML em agregado para fazer a decomposição; ver notas da Tabela anterior.

Em suma, entre 2000 e 2023, o nível de vida nacional aumentou 95,8%. A AML deu o maior contributo total (36,7% do aumento do nível de vida nacional), mas perdeu peso relativo face a 2000-2009 (41,4%), devido a

uma quebra do contributo C1 (dinâmica do nível de vida/produktividade regional). Em contrapartida, o Norte reforçou o seu contributo total (de 25,9% para 30,2%), apesar de perder quota populacional, o que torna ainda mais relevante o aumento do seu C1 (associado à melhoria do nível de vida/produktividade regional, como referido), ultrapassando a AML nesse indicador.

A interpretação central é que a AML evidencia, sobretudo após 2009, sinais de produtividades marginais decrescentes e custos de congestionamento, associados à elevada densidade, concentração de população e investimento, exigindo crescente despesa pública apenas para manter níveis de serviço.

Numa perspetiva de eficiência e coesão, parte do investimento concentrado na AML poderia gerar maior retorno social em regiões com menor densidade e produtividades marginais ainda crescentes (Norte interior e territórios do Centro/Alentejo/OVT). Complementarmente, o centralismo e o turismo reforçam dinâmicas de concentração e desvio do investimento para atividades e ativos de menor produtividade (nomeadamente imobiliário), agravando a pressão sobre habitação e infraestruturas. **O país tem operado “com um motor” (AML) já a perder potência, e precisa de ativar “mais motores” através de políticas públicas e de coesão que orientem investimento produtivo e criação de emprego qualificado fora da capital, promovendo convergência regional e descongestionamento.**

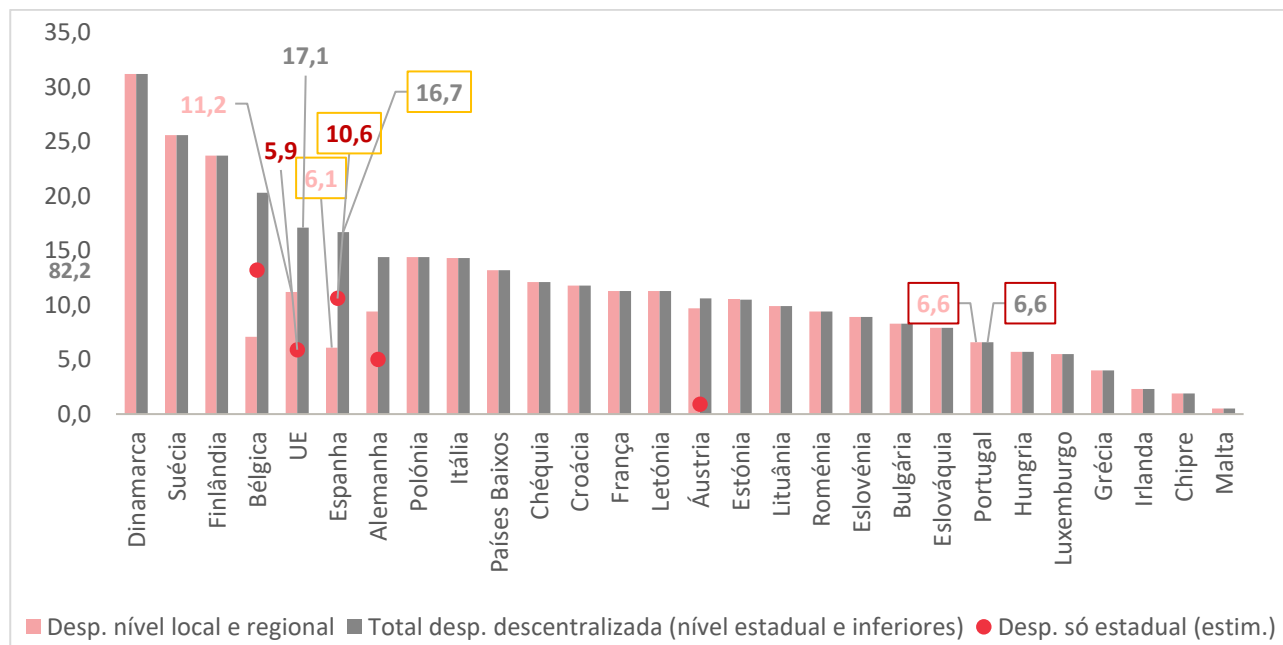
A decomposição formal revela que a AML continua a ter o principal contributo para o crescimento do nível de vida, mas com sinais de rendimentos decrescentes e congestionamento pós-2009, enquanto o Norte ganha relevância via produtividade apesar de perder população, sustentando a necessidade de políticas públicas que redistribuam investimento produtivo e reforcem a convergência regional.

3. Concentração excessiva de decisão e recursos penaliza a coesão e o crescimento

Em 2024, Portugal tinha o sétimo valor mais baixo de despesa local e regional em percentagem do PIB da UE (6,6%), muito abaixo da média europeia (11,2%), como mostra a Figura 12.

Contudo, **o valor é o terceiro menor considerando países com população e características comparáveis – nesse caso, apenas ficamos acima da Hungria, com 5,7%, e da Grécia, com 4,0% –**, pois os demais países no fundo da tabela (Irlanda, com 2,3%; Chipre, com 1,9%; e Malta, com 0,5%) são todos ilhas e têm muito menos população. Nessas condições, uma administração territorialmente centralizada poderá não ser penalizadora da eficiência (ou ter apenas um impacto pouco significativo), até porque estamos a falar de países com um nível de vida bastante superior ao de Portugal, sobretudo a Irlanda, e a qualidade das instituições geralmente existente nos países mais desenvolvidos poderá mitigar alguns dos problemas da centralização.

Figura 12. Despesa de nível local e regional, despesa de nível estadual e despesa descentralizada total nos países da UE (% do PIB)



Fonte: Eurostat. Notas: o nível estadual/federal (ou quase) só existe na Alemanha, Áustria, Bélgica e Espanha, tratando-se de um nível intermédio entre o do Estado central e os níveis local e regional. No caso de Portugal, a despesa regional abrange apenas a das regiões autónomas da Madeira e dos Açores. Estim. = estimativa. Países ordenados pelo total de despesa descentralizada (nível estadual e inferiores), que corresponde à despesa de nível local e regional na maioria dos países e à despesa de nível estadual reportada pelo Eurostat (% do PIB) nos quatro países com esse nível, pois como os dados não são consolidados, incluem transferências para os níveis inferiores (local e regional), que se afiguram relevantes nos quatro casos. Os pontos a vermelho na Figura traduzem uma estimativa da despesa apenas de nível estadual nesses quatro países, por diferença face à despesa de nível local e regional, procurando assim expurgar o efeito das transferências referidas para esses níveis inferiores. Em Portugal e nos outros países sem o nível estadual/federal, o peso da despesa descentralizada coincide com o da despesa local e regional. Os valores de Portugal foram assinalados na Figura a contorno vermelho e os da Espanha a contorno laranja, para facilitar a inspeção visual.

A discrepância de Portugal para a média europeia ainda é maior quando consideramos o total de despesa descentralizada na UE (17,1% – ver notas da Figura 12), somando à despesa de nível local e regional a de nível estadual ou federal (5,9%), que não há em Portugal, mas existe em quatro países europeus (Alemanha, Áustria, Bélgica e Espanha), dois deles de grande dimensão (influenciando, por isso, o padrão médio europeu), incluindo a nossa vizinha Espanha.

Estima-se que a despesa com as autonomias espanholas ascenda a 10,6% do PIB (ver notas da Figura 12), o que, somando à despesa de nível inferior (6,1% do PIB) – valor similar ao de Portugal, apenas ligeiramente menor –, eleva o total de despesa descentralizada de Espanha a 16,7% do PIB (despesa de nível estadual e inferior), valor ligeiramente abaixo da UE. Essa é uma diferença relevante face a Portugal, que não possui regiões administrativas no território continental (apenas nas ilhas dos Açores e Madeira).

As conclusões são similares usando indicadores análogos para a receita.

Ao mesmo tempo, **Portugal tem um excesso de unidades administrativas locais (UAL) de nível inferior face aos padrões europeus** – agravado após a recente reposição de freguesias –, como concluiu o Flash nº 1/2025 do G3E2P. A adoção dos padrões médios ou medianos da UE de UAL de nível inferior per capita apontaria, pelo contrário, para uma forte redução do número de freguesias. Caso fossem adotados os rácios da Dinamarca ou, em particular, dos Países Baixos (com uma população mais próxima da de Portugal), países de referência de eficiência administrativa neste indicador – e de boas práticas em geral, sendo dos mais desenvolvidos –, então o número dessas unidades em Portugal seria menor que o dos atuais municípios. Nesse cenário, os municípios concentrariam o poder local, absorvendo as competências e meios das freguesias, que deixariam de ser unidades administrativas autónomas, e alguns municípios seriam fundidos.

Importa ainda recordar que apenas as regiões autónomas dos Açores e da Madeira — cuja condição insular lhes conferiu um conjunto de competências próprias e de instrumentos de política inexistentes nas regiões do continente — conseguiram convergir com a média da UE entre 2000 e 2023, partindo, ainda assim, de níveis iniciais inferiores.

Do estudo referido e da análise anteriormente desenvolvida decorre que a extinção do nível administrativo das freguesias e a instituição – formal ou informal – de um nível intermédio efetivo existente na generalidade dos países comparáveis da UE poderia permitir uma gestão mais eficiente do território, aproximando Portugal das melhores práticas internacionais. Importa salientar que, num cenário de reforço da coordenação territorial, a solução adotada — assente numa ordenação do território mais eficaz, que atribua às CCDR, às Comunidades Intermunicipais e às Áreas Metropolitanas uma capacidade efetiva de planeamento estratégico — deverá assegurar, desde logo, limites claros ao endividamento. Tal é particularmente relevante num contexto em que a necessária reforma do Estado exige uma redução sustentada do peso da despesa corrente no PIB e na despesa pública total.

Torna-se, pois, desejável encontrar uma solução de organização territorial que promova de forma efetiva os objetivos de maior eficiência do Estado e da coesão, reforçando o crescimento das regiões mais pobres, uma discussão desenvolvida abaixo. Com efeito, a análise aqui desenvolvida evidencia um país excessivamente desequilibrado, marcado por uma concentração económica demasiado forte na área de Lisboa. Esta concentração gera rendimentos marginais decrescentes, fenómenos de congestionamento e um claro desperdício de oportunidades de crescimento noutras regiões. Sem uma descentralização mais efetiva, uma maior diversificação produtiva e a ativação de múltiplos motores regionais de desenvolvimento, Portugal continuará a apresentar um processo de convergência frágil e insuficiente face à média europeia.

A prova de que o modelo administrativo territorial atual parece ser um obstáculo ao desenvolvimento é a enorme desigualdade de nível de vida que persiste entre a área de influência da capital – onde se concentra

o poder político e administrativo do Estado, atraindo ainda o poder económico – e o interior, mas também face ao resto do litoral. Conforme já referido, a AMP é segunda maior sub-região em população e ocupa apenas a sétima posição em nível de vida, abaixo da média, o que limita o desenvolvimento local e fragiliza economicamente a região Norte e o país, que precisa de vários motores e polos de desenvolvimento.

Numa análise complementar, o grande peso da área de influência de Lisboa e a acentuada discrepância face à área de influência do Porto (a segunda maior do país) são analisados à escala europeia na Tabela 4 e na Tabela 5. A análise foca-se no conceito de Área Urbana Funcional – ou FUA na sigla inglesa original –, ao nível do mercado de trabalho, com foco na área de influência das capitais políticas e administrativas da UE (ver as notas conjuntas apresentadas na Tabela 5 para uma definição mais detalhada e rigorosa do conceito).

A Tabela 4 mostra que, em 2021 (ano mais recente com dados para mais países, com as ressalvas indicadas nas notas da Tabela – a informação é mais antiga nas capitais com linhas a fundo azul), Lisboa era a capital política e administrativa Europeia cuja FUA tinha o 11º maior peso na população nacional (em 26 países com dados), de 29,1%, significando que estarão a contabilizar, sobretudo, a AML (composta pela Grande Lisboa e pela Península de Setúbal), que nesse ano tinha um peso de 27,7% (ligeiramente abaixo dos 27,8% em 2023 indicados na Tabela 2), presumindo-se, por isso, que o remanescente corresponda a parte da região OVT.

No entanto, para uma comparação mais adequada no contexto europeu, o peso da FUA de Lisboa torna-se o 8º maior quando expresso em proporção da população da UE ($0,68\% = 29,1\% * 2,3\%$, sendo este último valor o peso de Portugal) e o 6º maior tendo ainda em conta a área relativa do nosso país ($0,311\%$ da população da UE por ponto percentual de área do país face à UE = $0,68\%/2,18\%$, sendo este último valor o peso de Portugal na área da UE), pois países relativamente mais pequenos têm menos território para distribuir o mercado de trabalho em várias FUA.

Contudo, conclui-se que Lisboa ocupa o 1º lugar neste indicador da dimensão das FUA das capitais políticas europeias relativizado (pelo peso dos respetivos países na população e área da UE), considerando apenas FUA comparáveis: (i) de países com população próxima ou superior a Portugal, excluindo assim países com menos de 1,5% da população da UE (Portugal tem 2,3%), cujos pesos estão assinalados a vermelho na Tabela 4, o que elimina as seguintes FUA com valores superiores ao de Portugal: Malta (14,44% por p.p. de área na UE); Luxemburgo (2,32%); Copenhaga (0,44%), capital da Dinamarca; e Nicósia (0,36%), capital do Chipre; (ii) países sem relevância política europeia, o que exclui a FUA Bruxelas/ Lovaina, pois a sua população é empolada pelo facto de ser a capital política europeia *de facto* (mais detalhe nas notas da Tabela 4).

De notar que, a seguir a Lisboa (0,311% da população da UE por ponto percentual de área do país face à UE, como referido), as capitais políticas com maior valor no indicador construído de peso relativo do mercado de trabalho construído são Budapeste (0,306%), Atenas (0,28%) e Haia (0,28%) – contudo, no caso dos Países

Baixos esse peso da capital política (Haia) é até inferior ao da capital oficial (constitucional) e económica (Amsterdão), como mostra a **Tabela 5** (ver notas da tabela), **pelo que nos comparamos com Hungria e Grécia.**

Tabela 4. Áreas Urbanas Funcionais (FUA em inglês): FUA das capitais políticas dos países da UE em % da população nacional e em % da população da UE relativizada por p.p. da área do país na UE em 2021

País	Nome da FUA que inclui a capital política*	Código FUA	FUA em % da pop.	Peso do país na pop. da UE (%)	FUA em % da pop. UE	Peso do país na área da UE (%)	Peso da FUA na pop. da UE (%) por p.p. de área do país na UE
Fórmulas			(1)	(2)	(3)=(1)*(2)/100	(4)	(5)=(3)/(4)
Bélgica	Bruxelas/Lovaina	BE001F	28,8	2,6	0,75	0,73	1,03
Bulgária	Sófia	BG001F	22,1	1,5	0,32	2,63	0,12
Chéquia	Praga	CZ001F	20,9	2,4	0,49	1,87	0,26
Dinamarca	Copenhaga	DK001F	34,4	1,3	0,45	1,02	0,44
Alemanha	Berlim	DE001F	6,0	18,6	1,12	8,46	0,13
Estónia	Tallinn	EE001F	45,8	0,3	0,14	1,07	0,13
Irlanda	Dublin	IE001F	39,2	1,1	0,45	1,66	0,27
Grécia	Atenas	EL001F	36,6	2,4	0,88	3,12	0,28
Espanha	Madrid	ES001F	14,7	10,6	1,57	11,98	0,13
França	Paris	FR001F	19,5	15,2	2,97	15,11	0,20
Croácia	Zagreb	HR001F	31,2	0,9	0,27	1,34	0,20
Itália	Roma	IT001F	7,3	13,3	0,97	7,15	0,14
Chipre	Nicosia	CY001F	38,9	0,2	0,08	0,22	0,36
Letónia	Riga	LV001F	48,6	0,4	0,21	1,53	0,14
Lituânia	Vilnius	LT001F	25,2	0,6	0,16	1,55	0,10
Luxemburgo	Luxemburgo	LU001F	100,0	0,1	0,14	0,06	2,32
Hungria	Budapeste	HU001F	31,1	2,2	0,67	2,20	0,306
Malta	Malta	MT001F	93,3	0,1	0,11	0,01	14,44
Países Baixos	Haia*	NL001F	6,4	3,9	0,25	0,88	0,28
Polónia	Varsóvia	PL001F	8,9	8,3	0,74	7,38	0,10
Portugal	Lisboa	PT001F	29,1	2,3	0,68	2,18	0,311
Roménia	Bucareste	RO001F	9,7	4,3	0,42	5,64	0,07
Eslovénia	Eslovénia Central (região)	SI001F	26,4	0,5	0,12	0,48	0,26
Eslováquia	Bratislava	SK001F	13,2	1,2	0,16	1,16	0,14
Finlândia	Helsínquia	FI001F	28,3	1,2	0,35	8,01	0,04
Suécia	Estocolmo	SE001F	21,6	2,3	0,50	10,59	0,05
Ranking PT			11	11	8	12	6
Nº países**			26	26	26	26	26

Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Notas: apresentadas na **Tabela 5**, pois os conceitos e a disposição são comuns às duas Tabelas.

Tabela 5. FUA: diferença entre a FUA da capital política e a segunda principal nos países da UE em % da população nacional e em % da população da UE relativizada por p.p. da área do país na UE em 2021

País	2ª Principal FUA do país em % pop.	Nome da FUA	Diferença face à FUA capital política (% da pop. do país)	Diferença em % da pop. UE	Dif. em % pop. UE por p.p. de área do país na UE
	(6)		(7)=(1)-(6)	(8)=(7)*(2)/100	(9)=(8)*/(4)
Bélgica	6,9	Liège	21,9	0,57	0,783
Bulgária	7,8	Plovdiv	14,3	0,21	0,080
Chéquia	7,0	Brno	13,9	0,33	0,175
Dinamarca	15,1	Aarhus	19,3	0,25	0,249
Alemanha	6,1	Rhur (região)	-0,1	-0,02	-0,002
Estónia	11,6	Tartu	34,3	0,10	0,095
Irlanda	8,9	Cork	30,4	0,35	0,208
Grécia	9,1	Salónica	27,6	0,66	0,212
Espanha	10,7	Barcelona	4,0	0,43	0,036
França	3,4	Lyon	16,1	2,45	0,162
Croácia	8,7	Split	22,5	0,20	0,147
Itália	8,4	Milão	-1,1	-0,15	-0,021
Chipre	27,9	Limassol	11,0	0,02	0,103
Letónia	5,6	Daugavpils	43,0	0,18	0,119
Lituânia	13,9	Kaunas	11,3	0,07	0,046
Luxemburgo**					
Hungria	3,4	Debrecen	27,7	0,60	0,273
Malta**					
Países Baixos	16,5	Amsterdão*	-10,1	-0,40	-0,449
Polónia	6,4	Katovice	2,5	0,21	0,028
Portugal	12,4	Porto	16,7	0,39	0,178
Roménia	1,8	Iasi	7,9	0,34	0,060
Eslovénia	15,6	Podravska (região)	10,8	0,05	0,106
Eslováquia	6,6	Košice	6,6	0,08	0,070
Finlândia	8,3	Tampere	20,0	0,25	0,031
Suécia	9,9	Gotemburgo	11,7	0,27	0,026
Ranking PT	6		10	6	6
Nº países**	24		24	24	24

Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Notas: uma FUA (*Funcional Urban Area*, no original em inglês, ou Área Urbana Funcional em português) representa um território composto por uma cidade-núcleo e pela sua zona envolvente de influência funcional, definida com base na densidade populacional e nos fluxos de mobilidade pendular residência-trabalho, representando um mercado de trabalho urbano integrado. É isso que explica que, em alguns casos, apareçam na **Tabela 4** e na **Tabela 5** FUA cujo nome não é uma cidade, mas territórios mais alargados: (i) Bruxelas/Louvain representa um território urbano funcional com essas duas cidades – em que Bruxelas é a capital política (Bélgica), mas além disso é a capital política europeia (*de facto*, pois esse estatuto não existe *de jure*), sendo sede de alguns dos principais organismos de governo da UE (Comissão Europeia; Conselho da UE; Conselho Europeu; representações permanentes dos Estados-membros; a maior parte do trabalho parlamentar, incluindo reuniões de comissões e sessões parciais, decorre em Bruxelas, mesmo que o Parlamento Europeu esteja localizado em Estrasburgo), daí a linha ser assinalada a fundo amarelo; (ii) as regiões da Eslovénia Central (que inclui a capital política desse país, Liubliana), de Podravska (também na Eslovénia, sendo a cidade principal Maribor, mas a FUA adota o nome regional) e do Rhur (área policêntrica na Alemanha onde se inserem cidades como Dortmund, Esse e Duisburgo); bem como (iii) países pequeno, em que todo o território nacional coincide com uma única FUA, designadamente a ilha de Malta (cuja capital é Valeta) e o Luxemburgo (cuja capital é a cidade de Luxemburgo),

explicando porque as linhas desses países estão em branco na **Tabela 5**. A linha de Portugal é assinalada, em ambas as Tabelas, a fundo verde claro. As linhas a fundo azul assinalam países para os quais não há dados relativamente a 2021 no principal indicador de base (peso das FUA na população nacional: a da capital política e a segunda principal, sempre que exista): Dinamarca (2013); Irlanda (2011); Grécia (2009); e Chipre (2016). Os demais dados de base (peso do país na população e na área da UE) são também relativos a 2021, mesmo nos países com limitação de dados no indicador principal, uma vez que se trata de indicadores estruturais que pouco mudarão com o tempo (a área, em princípio, nem sequer mudará salvo casos muito específicos como erosão costeira, nomeadamente). Os números a vermelho nas duas Tabelas representam pesos na população da UE abaixo de 1,5% e indicadores a eles associados (por cálculo), com os quais não fará muito sentido comparar Portugal, com um peso de 2,3%, como analisado no texto principal. * Caso dos Países Baixos: a capital política e administrativa (onde está situado o governo) – o foco da análise – é Haia, mas a capital constitucional oficial é Amsterdão (sendo neste caso também a capital económica e financeira, onde está situada a bolsa de valores); nos demais países, a capital política é também a capital oficial. ** Apenas não há quaisquer dados para a Áustria, daí haver somente 26 países com dados na **Tabela 4** e 24 na **Tabela 5**, pois Malta e Luxemburgo só têm uma FUA. P.p. = ponto percentual. Os três valores negativos (Amsterdão, Rhur e Milão) na diferença entre o peso da FUA da capital política e da segunda principal **Tabela 5** decorrem de a capital política não ser a económica. Em Portugal, além de Porto e Lisboa, apenas 4 FUA tem peso acima de 1,5% da população: Coimbra (2,6%); Braga (2,5%); Funchal (2,1%) e Guimarães (1,7%) – as outras FUA são Ponta Delgada; Aveiro; Faro; Viseu; Viana do Castelo; e Póvoa do Varzim.

A Tabela 5 evidencia a distância da FUA onde se insere a capital política para a segunda FUA principal do país, que no caso de Portugal é o Porto – com um peso de 12,4% da população em 2021 nos dados do Eurostat, significando que não estarão a considerar toda a AMP, que em 2023 representava 17% da população (ver **Tabela 1**), mas possivelmente apenas os concelhos contíguos ao do Porto –, correspondendo a um diferencial de 16,7% da população, o 10º maior na UE (neste caso em 24 países com dados, pois há dois países que só têm uma FUA), que equivale a 0,39% da população da UE, neste caso o 6º maior valor.

Relativizando este último valor pelo peso de Portugal na área da UE, chegamos a uma distância entre as FUA de Lisboa e Porto de 0,178% da população da UE por p.p. de área de Portugal na UE, representando também o 6º maior valor da UE, **que passa a 3º maior excluindo FUA não comparáveis** (de países pequenos e a FUA de Bruxelas/Lovaina por incluir a capital política da UE, como antes), **apenas abaixo dos valores de 0,273%/p.p. de Debrecen face a Budapeste (Hungria) e de 0,212%/p.p. de Salónica face a Atenas (Grécia).**

Em resumo, a **Tabela 4** mostra que a **Área Funcional Urbana de Lisboa** (FUA em inglês), **ou seja, a sua área de influência em termos de mercado de trabalho – medida pelo peso na população relativizado pela quota de Portugal na população e na área da UE – é a maior entre as capitais políticas comparáveis** (excluindo FUA de países pequenos e Bruxelas face às especificidades mencionadas, que geram valores altos).

A **Tabela 5** mostra que **a distância entre a FUA de Lisboa e a do Porto é a 3ª maior da UE após as relativizações referidas, apenas abaixo das registadas na Hungria e Grécia, países menos desenvolvidos.**

Ou seja, **comparamo-nos apenas com a Grécia e a Hungria nos dois indicadores de centralismos analisados** – peso da despesa pública local e regional e preponderância no mercado de trabalho do país –, **pelo que se torna interessante fazer uma análise comparada** e extrair lições, uma vez que a Grécia criou regiões administrativas, mas com pouco sucesso, e a Hungria não.

A Grécia é um exemplo de regionalização formalmente implementada, mas politicamente pouco eficaz. O processo (gradual) teve o seu momento decisivo com o Plano Kallikratis de 2011, que transformou as regiões (*Peripheries*) – existentes desde 1986 – em órgãos com governadores e assembleias eleitas, reforçando competências em planeamento territorial, desenvolvimento regional e gestão de fundos europeus (e.g., Hlepas e Getimis, 2011). Apesar disso, a regionalização grega é considerada um insucesso relativo devido à persistência de um Estado centralizado. As regiões dependem de transferências do orçamento central, têm poderes fiscais limitados e receberam competências sem os recursos financeiros e administrativos adequados. A crise da dívida soberana contribuiu para tal, levando à recentralização e esvaziamento das regiões, pelo que o *timing* releva.

Há ainda fatores institucionais e culturais específicos da Grécia, mas com alguns traços comuns a Portugal: tradição de centralismo, fraca identidade regional e clientelismo, sobreposição de competências com municípios e estruturas desconcentradas do Estado, gerando complexidade e problemas de reporte e de transparência. Em resumo, a regionalização trouxe ganhos técnicos na execução grega de fundos europeus e planeamento, mas falhou como descentralização política e promoção de políticas regionais autónomas.

O caso da Grécia mostra que criar regiões administrativas não garante uma descentralização eficaz. Sem autonomia financeira, poderes claros, simplificação institucional e contexto macroeconómico favorável, a regionalização pode tornar-se apenas formal, gerando custos, confusão e frustração política. É crucial assegurar meios, legitimidade e capacidade real para que as regiões acrescentem valor ao desenvolvimento e à governação territorial. O caso húngaro reforça esta lição. Apesar de existir um nível intermédio de condados, as regiões húngaras são principalmente estatísticas, sem autonomia política ou fiscal relevante, funcionando como extensões do poder central (e.g., Illés, 2014). Isto mostra que regiões formais, sem autonomia, têm impacto limitado na governação e no desenvolvimento territorial.

Em conjunto, **os exemplos grego e húngaro sublinham que o desafio central da** instituição de um nível intermédio **efetivo de organização territorial é sobretudo político e financeiro: sem transferência real de poder e recursos, ela é inócua ou simbólica – tal como temos visto em Portugal com o exemplo da descentralização para freguesias, municípios, CIM's (Comunidades intermunicipais) e CCDR (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais).**

A análise acima apresentada confirma, num exercício comparativo com os países da UE, o elevado grau de concentração na capital do poder (e da decisão) e recursos produtivos, já assinalado noutros estudos.

Realça-se, em particular, um outro estudo promovido pela ACP (Alexandre et al., 2019), coordenado pelo professor Fernando Alexandre, atual Ministro da Educação, Ciência e Inovação, onde se conclui que o padrão de organização territorial do Estado português é caracterizado por um elevado grau de

centralização funcional e decisória, traduzido numa forte concentração da Administração Pública central, dos serviços do Estado e da despesa pública na AML.

Esta centralização manifesta-se não apenas na localização institucional, mas também na alocação territorial das transferências públicas e dos processos de contratação pública, conduzindo a uma **concentração significativa dos concursos e dos contratos do Estado em empresas sediadas na capital e na sua área de influência**. A evidência apresentada sugere que **este enviesamento geográfico limita os efeitos redistributivos e multiplicadores da despesa pública, reduzindo o seu contributo para a coesão territorial**. O estudo conclui que, **na ausência de uma desconcentração efetiva de serviços, centros de decisão e compras públicas, as transferências inter-territoriais tendem a assumir um carácter compensatório com impacto estrutural limitado sobre o desenvolvimento das regiões periféricas**.

4. Crescimento muito assente no turismo explica fraco desempenho

A **Tabela 6** mostra o crescimento nominal total do VAB dos países da UE entre 2000 e 2020, bem como por setores, apresentando ainda os dados disponíveis por regiões em Portugal.

Antes de passar à análise, considera-se vantajoso apresentar algumas notas conceptuais de contextualização.

A dinâmica de longo prazo do nível de vida relativo de Portugal face à UE (PIB per capita em paridade de poderes de compra, PPC) a longo prazo depende sobretudo do diferencial de crescimento do PIB em volume entre as duas áreas económicas, pois os efeitos preço contidos no indicador (deflator do PIB de Portugal e da UE e correção PPC para Portugal) tendem a anular-se em períodos longos como os analisados – mais informação pode ser obtida nos três capítulos do Número 1/2023-24 da publicação Economia & Empresas do G3E2P, onde se endogeneiza o diferencial de variação da população e das suas componentes em função do diferencial de crescimento.

Contudo, o efeito dos preços incluído na dinâmica nominal do VAB (a preços base – ver notas da **Tabela 6**), não deixa de ser relevante. O aumento dos preços poderá ser considerado excessivo se penalizar a evolução nominal do VAB e do PIB na parte do crescimento em volume nas principais componentes de procura: (i) no consumo privado – a maior componente de despesa do PIB –, caso o rendimento disponível nominal das famílias fique abaixo da inflação; (iii) nas exportações, caso o fator preço seja o mais importante e o aumento dos preços acima do exterior penalize a competitividade-preço; (ii) no investimento, caso a inflação seja elevada e penalizadora do retorno (menos provável num país da área euro com baixo peso e pouca influência nas taxas de juro do BCE, como Portugal, além de que tem de seguir as regras orçamentais europeias).

O ponto é que o aumento dos preços, se for assente sobretudo em fatores dinâmicos de competitividade que favorecem a produtividade nominal – nas componentes preço e volume –, potenciará o crescimento real

e nominal do VAB. Em economias que concorrem sobretudo pelo baixo custo, o crescimento dos preços terá de ser contido para não prejudicar o crescimento em volume, limitando a evolução nominal do VAB.

Na verdade, são esses fatores dinâmicos de competitividade – inovação, qualificação do capital humano, qualidade institucional, capacidade de diferenciação dos produtos e serviços, integração em cadeias de valor de maior valor acrescentado e reputação construída em mercados exigentes – que explicam o maior nível geral de preços dos países desenvolvidos, que têm assim um fator de correção PPC (o rácio entre o nível geral de preços do país e o da referência UE) mais elevado, acima da unidade. Pelo contrário, países cuja competitividade assenta em baixos salários e baixos preços, têm um nível geral de preços mais baixo e um fator de correção PPC inferior à unidade, explicando porque têm um PIB per capita corrigido – i.e., o nível de vida – acima do não corrigido, como é o caso de Portugal.

Por isso, o crescimento nominal do VAB evidenciado na **Tabela 6** é bom indicador de progresso por contemplar a dimensão preço e o efeito volume (por ela influenciado, como referido), sobretudo para países que partiram abaixo da média de nível de vida da UE em 2020, como Portugal, robustecendo assim a análise.

Após estas notas de enquadramento, é uma desilusão que o crescimento nominal de 87,5% do VAB de Portugal entre 2020 e 2022 tenha sido apenas o 23º (o 5º mais baixo) da UE – onde a progressão foi de 105,4% –, muito abaixo dos países de leste com os quais concorreremos (média simples de 373,4%). Nestes, os valores oscilaram entre 163,6% na Eslovénia e 605,7% na Roménia, mas na grande maioria situou-se bem acima de 300%, o que demonstra bem a diferença de andamento das suas economias face à portuguesa.

A **Figura 13** evidencia os contributos setoriais para o crescimento do VAB a preços base dos países da UE de 2000 a 2022, ordenado do maior para o menor.

Os contributos percentuais dos países de leste – entre os que mais cresceram nesse período – foram, em média, de 22,2% na Indústria [B-E] (ver notas sobre os setores na **Tabela 6**, onde aparecem os valores); 21,1% no Comércio, transporte, alojamento e restauração [G-I]; 15,8% na Administração pública e defesa; segurança social obrigatória; educação; atividades de saúde humana e apoio social [O-Q]; 9,4% nas Atividades imobiliárias [L]; 9,4% nas Atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades administrativas e serviços de apoio [M-N]; 6,5% na Construção [F]; 6,4% nas Atividades de informação e comunicação [J] – que incluem as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); 4,2% nas Atividades financeiras e de seguros [K]; 2,9% Agricultura, silvicultura e pesca [A]; e 2,3% nas Artes, entretenimento e outros serviços [R-U].

Tabela 6. Variação do VAB a preços base nos países da UE e nas regiões de Portugal no período 2000-2022 (%), contributos percentuais por setores e respetivos pesos no VAB em 2000 e 2020

País/região	Crescimento Var. (%) 2000-2022	Agric., silvic. e pesca [A]			Indústria [B-E]			Construção [F]		
		Peso (%)		Contr. (%)	Peso (%)		Contr. (%)	Peso (%)		Contr. (%)
		2000	2022	2000-2022	2000	2022	2000-2022	2000	2022	2000-2022
UE	105,4	2,4	1,9	1,3	22,4	20,1	17,9	5,7	5,4	5,1
Países de leste	373,4	5,8	3,4	2,9	25,1	22,9	22,2	6,2	6,4	6,5
Bélgica	122,3	1,3	0,8	0,3	22,8	16,3	11,0	5,2	5,3	5,5
Bulgária (L)	504,6	12,5	4,2	2,5	20,8	24,7	25,4	5,1	3,8	3,5
Chéquia (L)	325,2	3,5	2,3	1,9	30,4	26,6	25,5	6,1	5,5	5,3
Dinamarca	120,0	2,5	0,9	-0,4	22,0	18,7	15,9	5,5	5,0	4,5
Alemanha	87,3	1,1	1,1	1,1	25,6	23,6	21,4	5,2	4,9	4,6
Estónia (L)	483,4	4,3	2,8	2,4	21,9	20,0	19,7	5,9	6,4	6,5
Irlanda	414,4	2,8	1,2	0,7	28,2	40,1	43,0	7,2	2,5	1,3
Grécia	49,6	6,2	4,3	0,4	14,5	17,0	22,1	6,6	1,9	-7,5
Espanha	112,8	4,1	2,5	1,1	20,7	17,1	13,9	10,1	5,8	2,0
França	79,7	2,2	2,0	1,7	18,8	12,7	5,0	4,8	5,5	6,3
Croácia	188,0	6,0	4,1	3,0	24,4	18,1	14,8	4,9	5,9	6,5
Itália	61,1	2,9	2,1	0,9	22,3	20,2	16,8	4,9	5,7	7,0
Chipre	164,8	4,0	1,3	-0,3	11,2	6,7	4,0	8,2	4,9	2,9
Letónia (L)	319,8	5,1	5,8	6,0	20,0	18,0	17,3	7,2	5,8	5,3
Lituânia (L)	449,9	6,3	4,3	3,9	23,8	21,4	20,9	6,0	6,9	7,1
Luxemburgo	244,2	0,7	0,3	0,1	12,5	5,7	2,9	6,1	5,7	5,6
Hungria (L)	228,8	5,9	3,7	2,7	26,6	22,2	20,2	5,1	6,4	7,0
Malta	334,9	2,1	0,8	0,5	24,3	8,3	3,5	6,0	4,5	4,1
Países Baixos	118,9	2,6	1,8	1,2	18,9	15,9	13,4	5,3	5,0	4,6
Áustria	111,9	1,9	1,5	1,2	24,7	21,4	18,4	7,4	6,8	6,2
Polónia (L)	256,2	3,5	3,1	3,0	24,1	27,1	28,3	7,8	6,9	6,5
Portugal	87,5	3,5	2,2	0,7	20,3	16,5	12,2	7,6	4,8	1,5
Roménia (L)	605,7	12,0	4,2	2,9	27,7	22,4	21,5	5,8	7,4	7,7
Eslovénia (L)	163,6	3,4	1,9	1,0	28,4	25,1	23,1	6,5	6,8	6,9
Eslováquia (L)	397,2	1,8	2,2	2,3	27,4	21,2	19,6	6,1	8,6	9,2
Finlândia	93,7	3,4	2,6	1,7	30,0	22,4	14,2	6,2	6,7	7,2
Suécia	93,2	2,0	1,2	0,3	25,2	20,4	15,3	4,1	6,7	9,4
Rank PT (em 27)	23	11	13	20	21	21	22	4	23	25
NUTS 2, 3 de PT										
Norte	94,8	0,66	0,45	0,21	8,26	7,10	5,77	2,45	1,75	0,96
AMP	87,0	0,19	0,13	0,06	4,30	3,19	1,93	1,27	0,67	-0,02
Algarve	135,3	0,27	0,18	0,07	0,26	0,21	0,15	0,34	0,29	0,24
Centro			0,45			3,79			0,73	
Grande Lisboa			0,05			2,00			0,96	
Pen. Setúbal			0,09			0,96			0,29	
Alentejo			0,44			1,02			0,19	
OVT			0,38			1,14			0,31	
RA Açores	99,4	0,19	0,12	0,04	0,14	0,15	0,16	0,15	0,09	0,03
RA Madeira	128,2	0,05	0,04	0,03	0,18	0,15	0,12	0,25	0,14	0,02
AML +C+A+OVT	79,6	2,38	1,41	0,31	11,43	8,91	6,03	4,46	2,48	0,21
Total do país	87,5	3,55	2,20	0,67	20,27	16,51	12,22	7,65	4,76	1,47

País/região	Comércio; transp.; aloj. e rest. [G–I]			Informação e comunicação [J]			Ativ. financeira e seguradora [K]			Ativ. imobiliária [L]		
	Peso (%)		Contr. (%)	Peso (%)		Contr. (%)	Peso (%)		Contr. (%)	Peso (%)		Contr. (%)
	2000	2022	2000-2022	2000	2022	2000-2022	2000	2022	2000-2022	2000	2022	2000-2022
UE	19,2	19,3	19,5	4,6	5,3	6,0	4,7	4,4	4,1	9,9	10,5	11,1
Países de leste	22,7	21,5	21,1	4,4	6,0	6,4	3,6	4,1	4,2	8,5	9,1	9,4
Bélgica	18,9	19,4	19,8	3,9	4,3	4,7	6,2	5,8	5,5	8,5	9,6	10,5
Bulgária (L)	21,1	21,8	22,0	3,2	7,5	8,3	2,4	6,5	7,4	11,5	8,1	7,5
Chéquia (L)	22,1	17,8	16,4	4,3	6,7	7,5	3,1	3,6	3,8	8,0	12,6	14,0
Dinamarca	20,0	26,0	31,0	4,3	4,5	4,7	4,5	4,7	4,7	9,1	9,6	10,1
Alemanha	15,9	17,2	18,6	4,6	4,7	4,8	4,5	3,7	2,9	10,8	9,7	8,5
Estónia (L)	24,9	19,7	18,6	5,2	7,4	7,8	4,3	4,6	4,6	11,4	11,7	11,8
Irlanda	17,4	9,6	7,8	8,0	17,4	19,7	7,4	3,5	2,6	7,1	5,1	4,7
Grécia	26,7	25,0	21,7	3,0	3,5	4,5	4,6	4,9	5,5	13,4	16,1	21,5
Espanha	23,8	23,7	23,5	4,4	3,9	3,5	4,3	4,3	4,2	6,2	11,6	16,4
França	17,2	17,9	18,9	5,3	5,4	5,6	4,0	3,7	3,4	12,0	13,7	15,8
Croácia	19,8	24,3	26,7	4,8	6,2	7,0	4,4	4,8	5,0	9,3	9,0	8,8
Itália	21,8	20,7	18,9	4,0	3,5	2,7	5,0	5,0	5,0	10,1	12,7	16,8
Chipre	29,8	24,6	21,4	4,0	10,7	14,8	6,8	9,4	11,0	6,3	10,2	12,6
Letónia (L)	28,3	22,6	20,9	5,8	6,8	7,2	3,4	3,6	3,7	5,4	8,1	9,0
Lituânia (L)	26,5	28,4	28,8	4,8	4,6	4,6	2,1	3,5	3,8	6,8	6,3	6,2
Luxemburgo	17,2	16,5	16,2	6,3	5,0	4,5	25,4	24,3	23,8	9,3	7,4	6,6
Hungria (L)	17,5	17,8	17,9	5,1	5,0	4,9	3,5	4,0	4,2	8,6	11,6	12,8
Malta	27,7	17,5	14,4	4,4	11,4	13,4	3,8	7,9	9,1	5,7	6,5	6,7
Países Baixos	20,5	20,5	20,4	4,5	5,0	5,4	7,1	5,8	4,8	8,0	6,9	6,0
Áustria	22,6	21,6	20,7	3,4	3,9	4,4	5,5	4,7	4,0	7,5	9,6	11,5
Polónia (L)	27,2	23,5	22,1	3,0	4,7	5,4	4,7	5,2	5,5	6,6	5,5	5,1
Portugal	22,7	23,1	23,6	3,6	4,7	6,1	5,8	5,4	5,0	7,6	12,1	17,2
Roménia (L)	20,3	22,8	23,2	5,4	7,5	7,9	4,5	3,2	2,9	8,1	8,1	8,1
Eslovénia (L)	18,2	20,3	21,6	3,8	4,4	4,8	4,7	4,2	3,8	8,0	7,6	7,4
Eslováquia (L)	20,9	19,9	19,6	4,0	5,3	5,6	2,9	2,7	2,7	10,4	11,6	11,9
Finlândia	16,7	14,1	11,4	4,8	6,1	7,4	3,3	3,5	3,7	9,4	12,5	15,7
Suécia	17,7	17,7	17,6	5,6	7,7	10,0	4,4	4,3	4,1	9,9	7,7	5,4
Rank PT (em 27)	9	8	4	23	17	12	6	7	10	19	6	2
NUTS 2, 3 de PT												
Norte	5,87	6,19	6,56	0,51	1,08	1,72	1,37	1,21	1,02	2,07	3,41	4,93
AMP	3,87	3,69	3,49	0,40	0,88	1,43	0,96	0,80	0,62	1,12	1,90	2,80
Algarve	1,33	1,95	2,65	0,07	0,06	0,04	0,12	0,13	0,15	0,44	0,77	1,13
Centro		2,84			0,30			0,41			1,56	
Grande Lisboa		7,08			2,98			3,12			3,66	
Pen. Setúbal		1,20			0,07			0,14			0,96	
Alentejo		0,83			0,02			0,11			0,49	
OVT		1,65			0,09			0,18			0,80	
RA Açores	0,44	0,52	0,62	0,04	0,03	0,01	0,06	0,05	0,04	0,16	0,23	0,30
RA Madeira	0,74	0,86	1,00	0,04	0,12	0,22	0,05	0,06	0,07	0,14	0,27	0,41
AML+C+A+OVT	14,29	13,59	12,79	2,93	3,46	4,07	4,20	3,96	3,70	4,82	7,46	10,47
Total do país	22,66	23,11	23,63	3,60	4,75	6,06	5,80	5,42	4,98	7,64	12,12	17,25

	Ativ. prof., cient. e técn.; adm. e serv. apoio [M–N]			Adm. púb., def.; seg. soc.; educ.; saúde e apoio soc. [O–Q]			Artes, entreten.; out. serv.; at. fam. e organiz. [R–U]			Total
País/região	Peso (%)		Contr. (%)	Peso (%)		Contr. (%)	Peso (%)		Contr. (%)	Contr. (%)
	2000	2022	2000-2022	2000	2022	2000-2022	2000-2022	2022	2000-2022	2000-2022
UE	9,8	11,6	13,3	17,9	18,5	19,1	3,3	3,0	2,6	100
Países de leste	5,6	8,5	9,4	15,5	15,7	15,8	2,6	2,4	2,3	100
Bélgica	11,4	15,3	18,5	19,6	21,3	22,7	2,2	1,8	1,5	100
Bulgária (L)	4,3	6,6	7,1	16,9	15,2	14,8	2,1	1,6	1,5	100
Chéquia (L)	5,9	7,0	7,4	14,0	15,8	16,3	2,5	2,1	1,9	100
Dinamarca	6,9	9,1	11,0	21,9	18,7	16,0	3,3	2,9	2,5	100
Alemanha	10,9	12,1	13,5	17,1	19,6	22,4	4,3	3,4	2,2	100
Estónia (L)	4,8	9,7	10,7	14,6	15,1	15,2	2,6	2,8	2,8	100
Irlanda	6,5	10,6	11,5	13,3	8,7	7,7	2,1	1,2	1,0	100
Grécia	6,0	5,8	5,5	16,2	18,2	22,2	2,9	3,3	4,2	100
Espanha	6,4	9,2	11,7	15,9	17,7	19,3	4,0	4,2	4,3	100
França	12,3	14,4	17,0	20,5	21,9	23,6	2,9	2,8	2,7	100
Croácia	4,7	7,7	9,3	19,3	16,4	14,9	2,5	3,4	3,9	100
Itália	9,3	10,6	12,7	16,0	16,1	16,1	3,8	3,5	3,1	100
Chipre	7,8	10,3	11,9	18,3	18,2	18,1	3,7	3,6	3,6	100
Letónia (L)	5,8	8,1	8,9	16,5	18,2	18,7	2,6	3,0	3,1	100
Lituânia (L)	3,9	7,7	8,5	17,5	14,9	14,3	2,4	2,0	2,0	100
Luxemburgo	7,2	16,1	19,7	13,5	17,3	18,8	1,8	1,8	1,8	100
Hungria (L)	7,0	10,1	11,4	17,5	16,6	16,2	3,1	2,7	2,6	100
Malta	6,9	18,3	21,7	16,5	15,6	15,3	2,7	9,4	11,4	100
Países Baixos	13,1	16,4	19,1	17,6	20,5	22,9	2,3	2,3	2,2	100
Áustria	6,8	10,1	12,9	17,6	17,9	18,3	2,6	2,5	2,4	100
Polónia (L)	6,5	7,8	8,3	14,5	14,4	14,3	2,1	1,7	1,5	100
Portugal	6,3	9,5	13,2	20,2	18,8	17,2	2,3	2,8	3,3	100
Roménia (L)	2,7	8,4	9,4	10,4	13,2	13,7	3,0	2,8	2,8	100
Eslovénia (L)	7,2	10,2	12,0	16,5	17,1	17,5	3,3	2,4	1,8	100
Eslováquia (L)	7,6	9,6	10,1	16,6	16,5	16,5	2,3	2,6	2,6	100
Finlândia	5,5	9,0	12,6	18,3	20,3	22,5	2,4	2,9	3,4	100
Suécia	8,4	11,6	15,0	20,1	20,1	20,0	2,6	2,7	2,8	100
Ranking PT	18	16	8	3	7	14	22	14	7	
NUTS 2, 3 de PT										
Norte	1,34	2,50	3,82	5,45	5,23	4,97	0,62	0,79	0,98	31,0
AMP	1,04	1,82	2,72	2,78	2,75	2,71	0,40	0,44	0,50	16,2
Algarve	0,22	0,40	0,61	0,76	0,75	0,74	0,10	0,18	0,27	6,0
Centro		0,77			2,83			0,30		
Grande Lisboa		4,67			5,47			0,96		
Pen. Setúbal		0,37			1,13			0,19		
Alentejo		0,18			0,93			0,09		
OVT		0,31			1,11			0,14		
RA Açores	0,07	0,10	0,14	0,58	0,62	0,66	0,04	0,08	0,12	2,1
RA Madeira	0,10	0,22	0,35	0,53	0,68	0,85	0,06	0,06	0,07	3,1
AML +C+A+OVT	4,58	6,30	8,27	12,87	11,47	10,01	1,52	1,68	1,87	57,7
Total do país	6,31	9,52	13,19	20,19	18,81	17,24	2,33	2,79	3,30	100

Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Notas: O VAB a preços base exclui os impostos sobre os produtos (como IVA, impostos especiais de consumo) e inclui os subsídios aos produtos, quando existam – fica, assim, de fora a fiscalidade indireta sobre os produtos, mas é incluída a tributação sobre a produção –, ao contrário do PIB, explicando a diferença de valores face ao crescimento nominal do PIB na **Tabela 2**, além do período aí considerado ter mais um ano (2000-2023). O período de 2000 a 2022 foi escolhido para maximizar os dados por setor por país. Como não há dados para 2020 para as regiões Centro, Grande Lisboa, Península de

Setúbal, Alentejo e Oeste e vale do Tejo (OVT), devido à mudança já anteriormente referida das NUTS, procedeu-se a uma agregação das mesmas a partir dos valores obtidos por diferença, na linha com a sigla AML+C+A+OVT (em que AML traduz Área Metropolitana de Lisboa, a soma dos valores para a Grande Lisboa e Península de Setúbal, como anteriormente), de modo a obter mais informação para análise. L = países de leste (valores médios na respetiva linha). Contr. = contributo do setor para a variação do VAB do país em 2000-2022 (mesmo no caso das regiões de Portugal), que é calculada multiplicando a quota do setor no VAB nacional (também nas regiões de Portugal) em 2020 pelo crescimento do VAB setorial do país (ou da região portuguesa). Na última coluna, as somas das contribuições percentuais dos setores é 100%, como não poderia deixar de ser, sendo o único objetivo da coluna mostrar os contributos das regiões portuguesas, obtidos pela soma dos contributos setoriais regionais, que estão expressos em percentagem da variação do VAB do país no período (assim, a soma é 100% para todos os contributos regionais, sendo que, no caso de AML+C+A+OVT não é possível calcular contributos setoriais, mas apenas o contributo regional, obtido por diferença). A última linha repete o crescimento nominal do VAB de Portugal na 2ª coluna e apresenta os pesos de cada setor no VAB em 2020 e 2022 nas demais colunas. Descrição integral dos setores: Agricultura, silvicultura e pesca [A]; Indústria (exceto construção) [B-E]; Construção [F]; Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos; transportes e armazenagem; atividades de alojamento e restauração [G-I]; Atividades de informação e comunicação [J]; Atividades financeiras e de seguros [K]; Atividades imobiliárias [L]; Atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades administrativas e dos serviços de apoio [M-N]; Administração pública e defesa; segurança social obrigatória; educação; atividades de saúde humana e apoio social [O-Q]; Atividades artísticas, de espetáculos e recreativas; outras atividades de serviços; atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e atividades de produção das famílias para uso próprio; atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais [R-U].

No caso de Portugal, cujo VAB cresceu muito menos, os maiores contributos vieram do Comércio, transporte, alojamento e restauração [G-I], com 23,6% (4º lugar na UE); das Atividades imobiliárias [L], com 17,2% (2º); da Administração pública e defesa; segurança social obrigatória; educação; atividades de saúde humana e apoio social [O-Q], com 17,2% (2º); da Indústria [B-E], com 12,2% (22º); das Atividades de informação e comunicação [J], com 6,1% (12º); das Atividades financeiras e de seguros [K], com 5,0% (10º); das artes, entretenimento e outros serviços [R-U], com 3,3% (7º); da Construção [F]; com 1,5% (25º); e da Agricultura, silvicultura e pesca [A], com 0,7% (20º).

De notar que cada contributo setorial resulta da multiplicação do peso de partida no VAB, em 2000, pela variação do setor no período (sendo depois expressos em proporção da variação total na **Tabela 6** e na **Figura 13**, mas isso não muda a ordenação dos mesmos, acima referida para os países de leste e para Portugal).

Importa, por isso, ter em conta os pesos de partida, de chegada e a sua evolução, que traduz a mudança estrutural ocorrida no perfil de especialização – para efeitos de análise seguinte, **considera-se que o país é especializado num dado setor quando se situa na primeira metade de países da UE, até ao 13º** –, variáveis que são apresentadas na **Figura 14**, na **Figura 15** e na **Figura 16**. Em conjunto, as três Figuras (cujos valores podem ser consultados em maior detalhe na **Tabela 6**) mostram que Portugal:

- (i) Acentuou a sua especialização em Comércio, transporte, alojamento e restauração [G-I], cujo peso no VAB subiu 0,4 p.p. (a 10ª maior variação na UE – ver **Figura 16**), de 22,7% em 2020 (9ª posição na UE – ver **Figura 14**) para 23,1% em 2022 (8ª – ver **Figura 15**);
- (ii) Passou a estar especializado nas Atividades imobiliárias [L], com uma variação de 4,5 p.p. (a 3ª maior da UE), de 7,6% (19ª) para 12,1% (6ª);

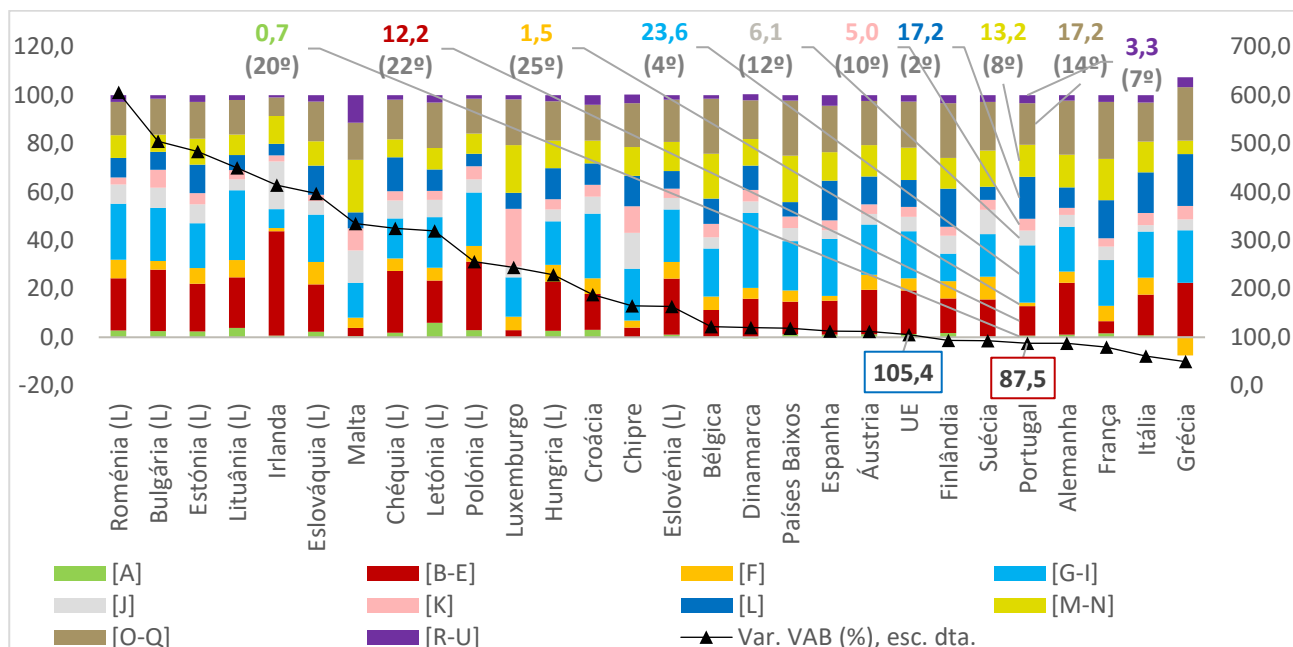
- (iii) Continuou a estar especializado, embora perdendo peso: na Administração pública e defesa; segurança social obrigatória; educação; atividades de saúde humana e apoio social [O–Q] (-1,4 p.p., a 22ª variação, de 20,2%, na 3ª posição, para 18,8%, na 7ª), i.e., o Setor público em sentido amplo (com a ressalva que inclui a educação e saúde privadas, que não se consegue isolar); nas Atividades financeiras e de seguros [K] (-0,4 p.p., a 19ª variação, de 5,8%, na 6ª posição, para 5,4%, na 7ª); e na Agricultura, silvicultura e pesca [A] (-1,3 p.p., a 15ª variação, de 3,5%, na 11ª posição, para 2,2%, na 13ª);
- (iv) Reforçou o peso, mas ainda não está especializado, nas Atividades de informação e comunicação [J] (+1,2 p.p., a 13ª maior variação, de 3,6%, na 23ª posição, para 4,7%, na 17ª); nas Atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades administrativas e dos serviços de apoio [M–N] (+3,2 p.p., a 11ª variação, de 6,3%, na 18ª posição, para 9,5%, na 16ª); nas Artes, entretenimento e outros serviços [R–U] (+0,5 p.p., a 3ª variação, de 2,3%, na 22ª posição, para 2,8%, na 14ª).
- (v) Deixou de estar especializado na Construção [F] (-2,9 p.p., a 23ª variação na UE, de 7,6%, na 4ª posição, para 4,8%, na 23ª);
- (vi) Tornou-se ainda menos especializado na Indústria [B–E] (-3,8 p.p., a 15ª variação na UE, de 20,3%, na 21ª posição, para 16,5%, na 21ª).

A principal conclusão é que Portugal está especializado sobretudo em atividades ligadas ao turismo: setores [G–I] – que inclui o alojamento e restauração, mais o transporte e o comércio, também influenciados, em parte, pela atividade turística – e [L], relativo à atividade imobiliária, onde o segmento de luxo poderá exibir maiores rentabilidades, mas em geral é um setor de produtividade relativamente baixa.

Continua ainda especializado no setor público em sentido amplo mesmo após o programa de ajustamento de 2011-2014 e a continuação da redução do peso da dívida pública nos anos recentes, mas sem cortar no peso da despesa pública (aproveitando a entrada fundos europeus e o crescimento da receita com o surto de turismo e fatores exógenos como a inflação pós-pandemia), **que continua relativamente elevada.**

Portugal ficou ainda menos especializado na indústria, mantendo a 21ª posição (a 7ª pior) numa UE que se desindustrializou – perdendo protagonismo para a China, em particular, como é sabido –, **e passou de um dos maiores pesos do setor da Construção [F] na UE para um dos mais baixos, uma redução relativa da oferta que terá contribuído em parte para a subida do peso do Imobiliário, ao promover o aumento dos preços, que ajuda a explicar a atual crise no acesso à habitação**, abordada em detalhe mais à frente.

Figura 13. Variação do VAB a preços base nos países da UE de 2000 a 2022 (%) e contributos setoriais (%)



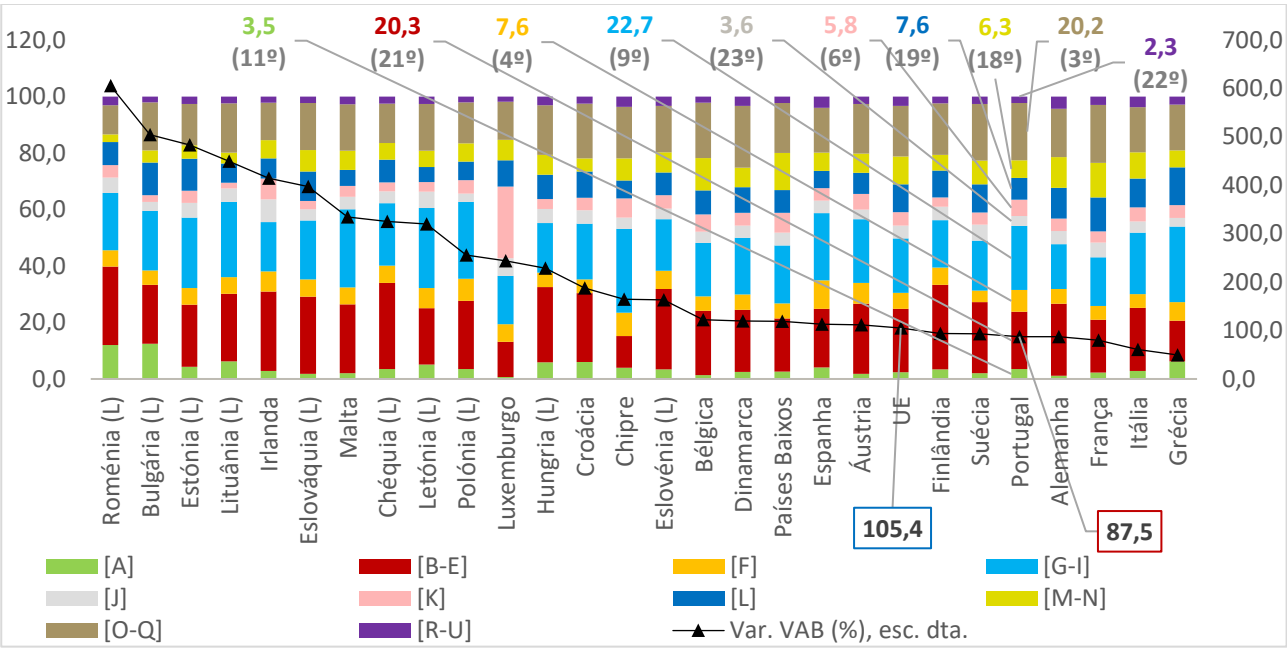
Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Notas: Figura ordenada pela variação do VAB a preços base dos países no período (da maior para a menor). Descrição abreviada das atividades (a descrição completa é apresentada nas notas da **Tabela 6**): Agric., silvic. e pesca [A]; Indústria [B-E]; Construção [F]; Comércio; transp.; aloj. e restauração [G-I]; Inf. e comunicação [J]; Ativ. financ. e seguros [K]; Ativ. imobiliárias [L]; Ativ. prof., científ. e técn.; adm. e serv. apoio [M-N]; Adm. púb., defesa; seg. soc.; educ.; saúde e apoio social [O-Q]; Ativ. art., recreat. e outros serv.; fam. e org. extraterrit. [R-U]. L= países de leste. Os valores dos contributos setoriais assinalados para Portugal são seguidos, entre parêntesis, pela respetiva posição na UE. Os valores dos contributos setoriais são de Portugal.

É positiva a subida de peso nas Atividades de informação e comunicação [J], onde se inserem as TIC; nas Atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades administrativas e dos serviços de apoio [M-N] – certamente a refletir o aumento das qualificações da população e dos ativos –, bem como nas Artes, entretenimento e outros serviços [R-U], no âmbito das indústrias culturais e criativas, mas em todos estes casos Portugal continuou abaixo da mediana dos países da UE, não estando especializado por esse critério. Finalmente, a Figura 17 sintetiza e confirma a especialização de Portugal, neste caso em comparação com a média da UE – em vez da mediana, como se fez acima, mas as conclusões são as mesmas –, para ser mais fácil de comparar com a especialização média das economias de leste, que é bastante diferente.

Ao contrário de Portugal, as economias de leste mantiveram a principal especialização relativa na indústria – num contexto de redução do peso deste setor na UE, embora com exceções (com realce para a forte subida na Irlanda: ver Figura 18 e Figura 15, e Tabela 6) –, um setor com uma produtividade elevada. Tal ajuda a perceber a diferença de performance no conjunto do período, pois Portugal acentuou a sua especialização em setores intensivos em mão-de-obra, de menor produtividade, como são, em particular, as atividades mais ligadas ao turismo – Comércio, transporte, alojamento e restauração [G-I] e Atividades imobiliárias [L],

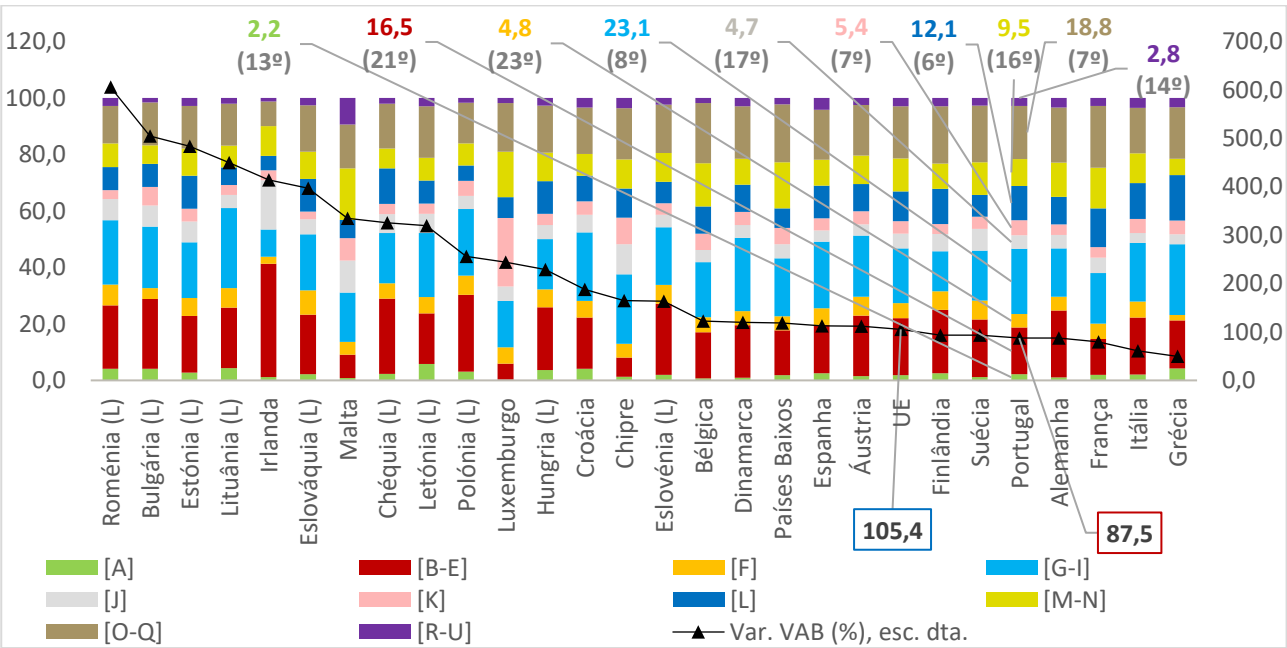
com as ressalvas anteriormente referidas (por os dados disponíveis não permitirem um detalhe mais fino das atividades), mais algumas que se assinalam abaixo.

Figura 14. Pesos setoriais no VAB a preços base nos países da UE em 2000 (%)



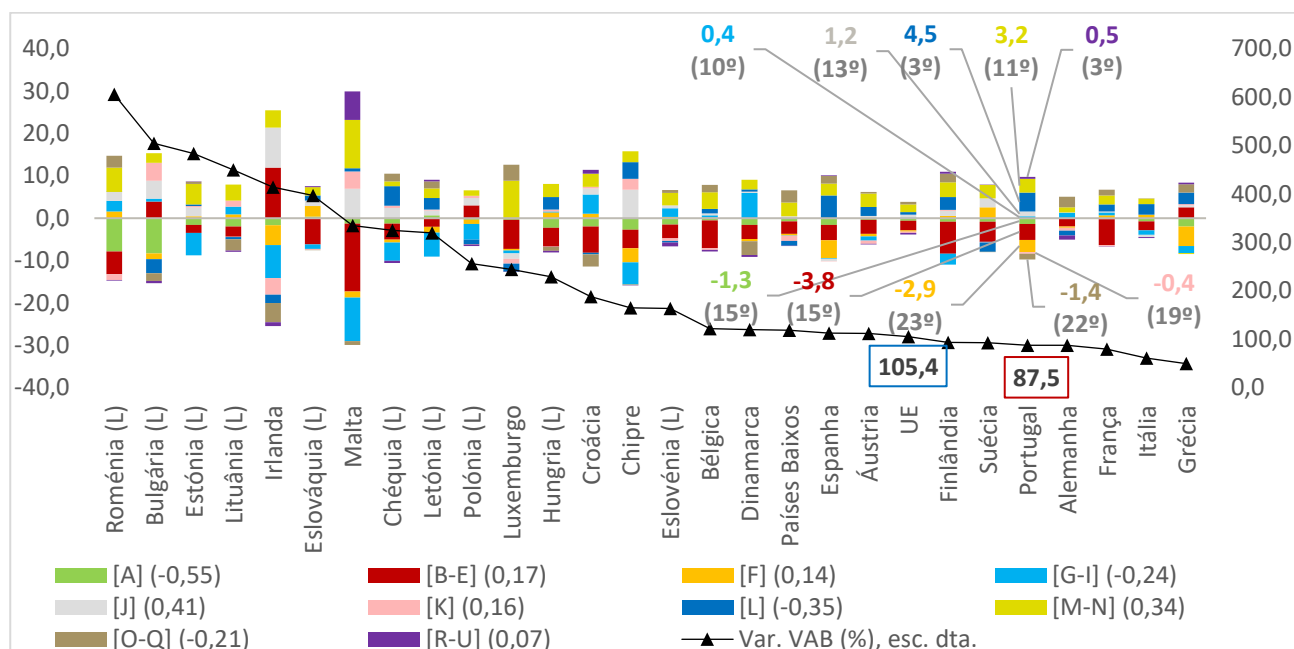
Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Nota: descrição abreviada dos setores na Figura 13 (ver notas) e completa na Tabela 6.

Figura 15. Pesos setoriais no VAB a preços base nos países da UE em 2022 (%)



Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Nota: descrição abreviada dos setores na Figura 13 (ver notas) e completa na Tabela 6.

Figura 16. Variação dos pesos setoriais no VAB a preços base nos países da UE entre 2000 e 2022 (p.p.)



Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Nota: descrição abreviada dos setores na **Figura 13** (ver notas) e completa na **Tabela 6**.

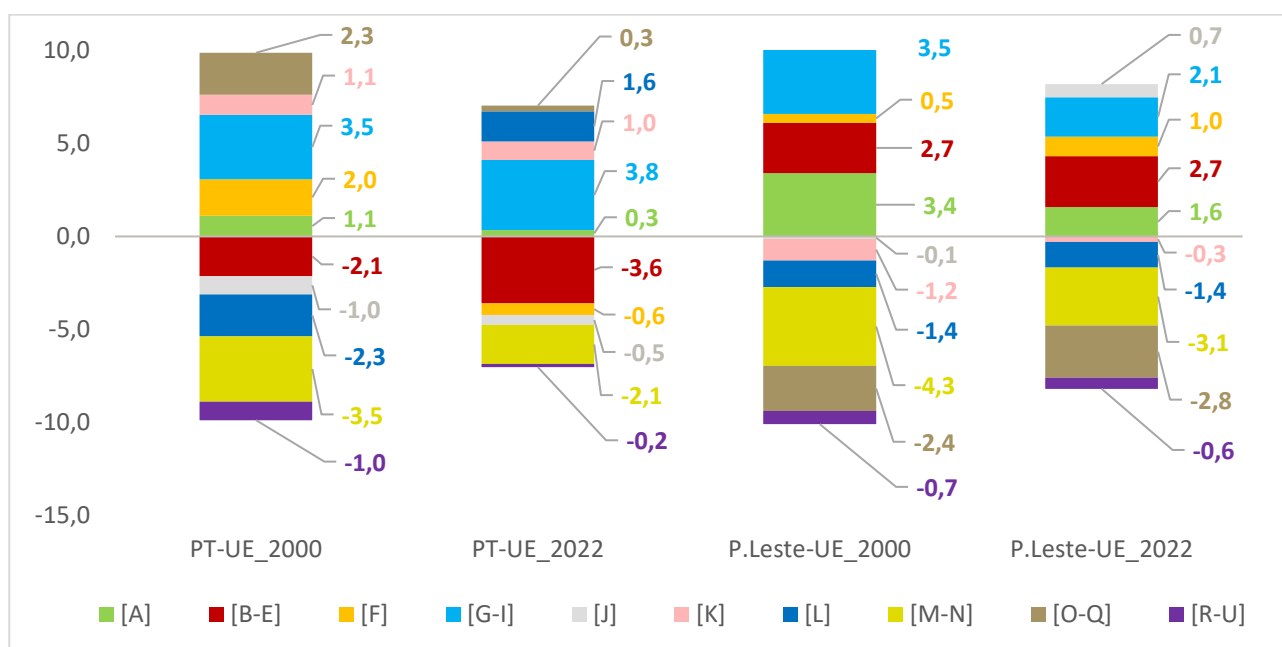
Note-se que várias economias da Europa de Leste apresentam igualmente uma especialização relevante no agregado [G–I], ainda que a distância para a UE tenha encurtado. No entanto, ao contrário de Portugal, essa especialização assenta muito menos no alojamento e restauração, sendo sobretudo impulsionada pelos transportes e armazenagem — fortemente articulados com a base industrial e logística — e pelo comércio, refletindo a integração nas cadeias de valor europeias. Ao contrário de Portugal, estas economias continuaram a não ser especializadas nas Atividades imobiliárias [L], mantendo a distância à média da UE.

De assinalar ainda um reforço da especialização na construção [F] nestas economias – em sentido contrário ao de Portugal, que justificará parte do problema atual no acesso à habitação –, **que passaram a ser também especializadas no importante setor das Atividades de informação e comunicação [J], onde se inserem as TIC, algo que Portugal não conseguiu** (embora tenha melhorado o peso no VAB neste período, como já mencionado, e se tenha aproximado da UE), como mostra a **Figura 17**.

Os países de leste reduziram a sua especialização na Agricultura, silvicultura e pesca [A], mas continuam a ser bastante mais especializados do que Portugal – trata-se de um setor de bens transacionáveis internacionalmente que também contribui para as exportações e a balança corrente, melhorando a balança e a segurança alimentar e evitando importações nessa área, o que não deixa de ser relevante.

De realçar ainda que **Portugal continua especializado, embora menos, no Setor público em sentido amplo [O-Q]** (com as ressalvas referidas), **enquanto as economias de leste se afastaram ainda mais da UE neste setor. No setor Financeiro [K], em que Portugal continua especializado, as economias de leste já estão perto da média da UE. No setor das Atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades administrativas e dos serviços de apoio [M-N], onde se integram alguns dos profissionais e atividades mais qualificados, as economias de leste continuam bastante distantes da UE, mas encurtaram a distância, tal como Portugal.**

Figura 17. Especialização setorial de Portugal e dos países de leste em 2000 e em 2022 (diferença do peso de cada setor face à UE, p.p.)



Fonte: Eurostat e cálculos dos autores. Notas: ver notas da **Figura 13**.

No que se refere às regiões, dada a falta de dados desagregados para uma boa parte delas, dos dados apresentados na **Tabela 6**, assinala-se, sobretudo, o facto da região Norte, que representa 35% da população (em 2023) e 23% do território, ter evitado um desempenho económico ainda pior do país no período em análise, ao ser claramente a região mais especializada na indústria – um dos setores com maior produtividade, embora a predominância conhecida na região dos setores tradicionais, que enfrentaram uma forte concorrência da China no início do milénio, tenha certamente limitado a progressão do VAB –, ao assegurar quase metade do contributo percentual desse setor (5,77 p.p. em 12,22%.) para a variação total do VAB entre 2000 e 2022 (87,5%). Para tal contribuiu o facto de a queda do peso da indústria na região ter sido muito menor do que no conjunto do país (de 8,26% do VAB total em 2020 para 7,10% em 2022 no Norte, que compara com uma baixa de 20,27% para 16,51% do setor a nível nacional).

Foi também a região que evitou um desempenho ainda pior no setor da construção, garantindo mais de metade do contributo percentual do setor (0,96 p.p. em 1,47%).

No que se refere aos setores em que o país se encontra mais especializado, o contributo do Norte foi cerca de 28% do setor tanto em [G-I] (6,56 p.p. em 23,63%) como em [L] (4,93 p.p. em 17,25%), os setores mais ligado ao turismo, bem como no setor público [O-Q] (4,97 p.p. em 17,24%) – embora relevantes, esses contributos da região são claramente inferiores ao seu peso na população, evitando uma ainda maior especialização nestas atividades mais mão-de-obra intensivas no contexto europeu.

Em suma, o **fraco desempenho económico de Portugal entre 2000 e 2022** resulta de uma **estrutura produtiva excessivamente assente em setores de baixa produtividade**, em particular os **ligados ao turismo**. No período, o **VAB nominal de Portugal cresceu 87,5%**, um dos piores resultados da UE (23.º em 27), muito abaixo da média europeia e, sobretudo, dos países de Leste. A decomposição setorial mostra que os maiores contributos para o crescimento em Portugal vieram de **Comércio/transportes/alojamento e restauração [G-I]** e de **Atividades imobiliárias [L]**, setores fortemente influenciados pelo turismo e pela dinâmica imobiliária, enquanto a **Indústria [B-E]** teve contributo baixo e perdeu peso, e a **Construção [F]** caiu significativamente — o que é associado à crise de oferta habitacional e ao aumento do peso do imobiliário. Portugal mantém ainda um peso elevado do **setor público em sentido amplo [O-Q]**, reforçando um perfil pouco orientado para atividades transacionáveis de maior valor acrescentado. Em contraste, os países de Leste cresceram muito mais por manterem uma especialização mais robusta na **indústria** e por reforçarem setores ligados à **logística, TIC e construção**, com maior capacidade de geração de produtividade.

Pode, pois, afirmar-se que Portugal cresceu pouco porque reforçou a especialização em turismo e imobiliário (baixa produtividade), perdeu peso industrial e caiu na construção, enquanto o Norte mitigou parcialmente esse padrão por manter maior base industrial. Efetivamente, no plano territorial, o **Norte** destaca-se como a região que mais evitou um desempenho nacional ainda pior, por ser **a mais especializada na indústria** e por assegurar uma parte muito relevante do contributo industrial e da construção no crescimento do VAB; ao mesmo tempo, o seu contributo para os setores mais “turísticos” e para o setor público é inferior ao seu peso demográfico, o que ajuda a conter a especialização nacional nessas atividades.

Importa deixar uma nota sobre o setor turismo, que tem contribuiu para o aumento da atividade e do nível de vida um pouco por todo o país, sobretudo nas zonas mais turísticas, como Algarve, ilhas dos Açores e Madeira, e Lisboa. Só que o turismo de baixo valor é predominante e tem limites. Se é certo que temos vantagens comparadas em termos de atrativos turísticos, desde logo a beleza natural de grande parte do país, que certamente devemos aproveitar, o país não pode ficar dependente de um turismo de massas com

baixa produtividade e que pressiona crescentemente as infraestruturas (como habitação) e o ambiente, devendo evoluir em qualificação, produtividade e valor nessa área, mas sobretudo diversificar a economia para a indústria e serviços (conexos e outros) transacionáveis de elevada produtividade e valor, com forte intensidade em tecnologia e conhecimento, inovando e aproveitando o talento do país, retendo-o.

5. Conclusões

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite retirar um conjunto de conclusões claras e robustas sobre as causas estruturais do fraco desempenho económico de Portugal nas últimas décadas. A evidência empírica confirma que a trajetória de crescimento do país tem sido condicionada por um modelo de desenvolvimento desequilibrado, assente numa combinação de

- **Fraca coesão territorial,**
- **Elevada concentração de decisão e recursos, e**
- **Especialização produtiva excessiva em atividades de baixo valor acrescentado,** em particular aquelas ligadas ao turismo, ao imobiliário e a serviços não transacionáveis.

Os resultados mostram que Portugal não só falhou a convergência com a média da União Europeia desde o início do século XXI, como o fez num contexto em que a convergência interna entre regiões foi limitada e, em grande medida, ilusória. A redução parcial das disparidades regionais ocorreu sobretudo porque as regiões mais ricas cresceram menos, e não porque as regiões menos desenvolvidas tenham registado um salto estrutural sustentado. Este padrão traduz um processo de convergência “por empobrecimento relativo”, incompatível com um modelo de crescimento capaz de elevar de forma consistente o nível de vida nacional.

A Área Metropolitana de Lisboa continua a desempenhar um papel central na economia portuguesa, sendo responsável pelo maior contributo individual para o crescimento do nível de vida nacional. Contudo, a sua evolução recente evidencia sinais claros de **rendimentos marginais decrescentes**, associados a níveis elevados de densidade populacional, congestionamento, pressão sobre infraestruturas, escassez habitacional e necessidade crescente de investimento público apenas para manter padrões de funcionamento e bem-estar. Estes fatores limitam o potencial de crescimento adicional da capital e colocam em causa a sustentabilidade de um modelo excessivamente dependente de um único polo económico.

Em contraste, regiões como o Norte — em particular fora da Área Metropolitana do Porto — bem como vastos territórios do Centro e do Alentejo, apresentam características típicas de economias com produtividades marginais ainda crescentes. A melhoria do contributo do Norte para o crescimento do nível de vida nacional, apesar da perda de população, constitui um sinal claro da existência de oportunidades económicas relevantes fora da capital. No entanto, a persistente concentração do investimento, da decisão política e da atividade económica nos territórios já densos impede que este potencial se traduza num motor alternativo de crescimento nacional.

No plano institucional, o estudo evidencia que Portugal se encontra entre os países mais centralizados da União Europeia, quer em termos de despesa pública subnacional, quer em termos da concentração do mercado de trabalho na capital política. A dimensão excecional da Área Urbana Funcional de Lisboa,

sobretudo quando relativizada pela dimensão demográfica e territorial do país, constitui um indicador claro de centralismo excessivo, com paralelos apenas em economias como a Grécia e a Hungria. Esta centralização limita a eficácia das políticas públicas, reduz os efeitos multiplicadores da despesa do Estado e fragiliza a capacidade de resposta às especificidades regionais.

A análise da estrutura produtiva reforça este diagnóstico estrutural. Entre 2000 e 2022, Portugal registou um dos crescimentos mais baixos do Valor Acrescentado Bruto nominal da União Europeia, muito aquém da média europeia e drasticamente inferior ao das economias da Europa de Leste. A decomposição setorial do crescimento revela um padrão de especialização fortemente orientado para setores intensivos em trabalho e de baixa produtividade, nomeadamente comércio, alojamento e restauração, atividades imobiliárias e setor público em sentido amplo, em detrimento da indústria e de serviços transacionáveis de maior valor acrescentado. Este padrão explica a fraca evolução da produtividade agregada, a vulnerabilidade a choques externos e a pressão crescente sobre recursos escassos, como a habitação e as infraestruturas urbanas.

Em contraste, as economias que mais convergiram com a média europeia mantiveram ou reforçaram uma base industrial sólida, investiram em logística, tecnologias de informação e comunicação e integraram-se de forma mais profunda nas cadeias de valor internacionais. Portugal seguiu um caminho distinto, reforçando a dependência de atividades não transacionáveis e ligadas ao turismo de massas, cujo contributo marginal para o crescimento diminui à medida que a escala aumenta.

As implicações de política económica e territorial são claras. A superação dos constrangimentos identificados exige uma **mudança estrutural profunda** do modelo de desenvolvimento do país. Essa mudança passa, em primeiro lugar, por uma **descentralização efetiva**, que vá além de reformas meramente formais e implique transferência real de competências, recursos e capacidade de decisão. Em segundo lugar, requer uma **reorientação estratégica do investimento público**, privilegiando territórios com produtividades marginais crescentes e evitando a concentração adicional em áreas já congestionadas. Em terceiro lugar, impõe uma **diversificação da base produtiva**, reduzindo a dependência do turismo de baixo valor e reforçando a indústria e os serviços transacionáveis intensivos em conhecimento e tecnologia.

Finalmente, a ativação de **múltiplos polos regionais de crescimento**, capazes de atrair população qualificada, investimento produtivo e centros de decisão, constitui uma condição necessária para assegurar um crescimento mais elevado, mais equilibrado e socialmente mais justo. Sem esta transformação estrutural, Portugal continuará a operar com um modelo de crescimento assente num único motor já a perder potência, incapaz de assegurar convergência sustentada, coesão territorial e prosperidade de longo prazo.

Referências

- Alexandre, F. (coord.), Cerejeira, J., Costa, H., Portela, M., & Rodrigues, M. (2019). *Assimetrias e convergência regional: implicações para a descentralização e regionalização em Portugal*. Porto: Associação Comercial do Porto.
- Hlepas, N.K., & Getimis, P. (2011). Impacts of the “Kallikratis” Reform on Local Government in Greece. *Local Government Studies*, 37(5), 517–532.
- Illés, Z. (2014). The Rescaling of Hungarian Local Government: Centralization and its Consequences. *Public Policy and Administration*, 29(3), 215–234.