



OE2021

ORÇAMENTO DO ESTADO

PROPOSTA DE LEI E RELATÓRIO



REPÚBLICA
PORTUGUESA

XXII GOVERNO

Introdução

No âmbito de uma comunicação mais clara, transparente e informativa, o XXII Governo Constitucional procura apresentar, de forma integrada, um conjunto de documentação relativa ao Orçamento do Estado para 2021 (OE2021), submetido à Assembleia da República e instituições europeias, bem como traduzir, em linguagem acessível, as principais orientações sobre a política económica e orçamental para o próximo ano.

Assim, tendo em consideração que a Lei de Enquadramento Orçamental distingue entre os conteúdos que devem integrar o Orçamento do Estado os elementos informativos que acompanham a Proposta de Lei do Orçamento do Estado, divulga-se, a título informativo, que o presente Relatório será complementado pelos seguintes documentos:

- Documento com Elementos Informativos, onde se inclui o Projeto de Plano Orçamental / *Draft Budgetary Plan* a apresentar à Comissão Europeia e ao Conselho da União Europeia, de acordo com o Regulamento (EU) N.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho;
- Síntese OE2021 / *Budget 2021 at a glance*: síntese dos principais números da Proposta de Lei do OE2021, em português e inglês (a disponibilizar *online*);
- *Guia para o Cidadão*: síntese do OE2021 nos seus pontos essenciais, recorrendo a uma linguagem acessível por forma a informar o cidadão sobre as prioridades da política económica e orçamental, e esclarecendo o respetivo impacto no seu dia-a-dia (a disponibilizar *online*);
- Mapas da Lei em formato XML (a disponibilizar *online*);
- Folha de cálculo contendo os valores subjacentes aos quadros e gráficos do Relatório (a disponibilizar *online*).

Este Relatório foi elaborado com base em informação disponível até ao dia 12 de outubro de 2020.

Encontra-se disponível em <http://www.oe2021.gov.pt>, juntamente com os elementos comunicacionais adicionais que acompanham a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2021.

Todos os elementos que constituem a proposta de Orçamento encontram-se disponíveis na área do Orçamento do Estado da [Direção-Geral do Orçamento](#).



OE2021
ORÇAMENTO DO ESTADO

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Av. Infante D. Henrique, 1

1149-009 LISBOA

• Telefone: (+351) 218 816 820 • Fax: (+351) 218 816 862

Textos do Relatório do Orçamento do Estado para 2021 por entidade responsável

Introdução Nota de Apresentação Sumário Executivo		GMEF e GSEO
1.	Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2021	
.	1.1. Evolução Recente 1.2. Perspetivas Macroeconómicas para 2021	GPEARI
2.	Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2021	
	2.1. Controlar a Pandemia	GMEF e GSEO
	2.2. Medidas de Proteção e Melhoria do Rendimento das Famílias	GSEAAF e GSEO
	2.3. Medidas de Proteção do Emprego e das Empresas e de Estímulo ao Investimento	GSEAAF, GSEO, GSEF
	2.4. Medidas de Combate à Erosão das Bases Tributáveis	GSEAAF
	2.5. Medidas de Desenvolvimento de uma Fiscalidade Ambiental	GSEAAF
	2.6. Plano de Recuperação e Resiliência	GMEF, GSEO MP
	2.7. Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública	GMEF
3.	Situação Financeira das Administrações Públicas — Contabilidade Nacional	
.	3.1. Evolução Recente 3.2. Perspetivas Orçamentais para 2021	DGO
.	3.3. Biénio 2021/2022 3.4. Trajetória da Dívida Pública	GPEARI
4.	Situação Financeira das Administrações Públicas — Contabilidade Pública	
	4.1. Administrações Públicas	AT DGO
	4.1.1. Administração Central 4.1.1.1. Receita da Administração Central	DGO
	4.1.1.1.1. Receita Fiscal 4.1.1.1.2. Despesa Fiscal	AT
	4.1.1.1.3. Receita Não Fiscal 4.1.1.2. Despesa da Administração Central	DGO
	4.1.2. Administração Regional e Local	DGO
	4.1.3. Segurança Social	MTSSS
	4.2. Setor Empresarial do Estado	UTAM e DGTF
	4.3. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia	DGO
	4.4. Parcerias Público-Privadas	UTAP
	4.5. Ativos e Passivos do Estado	IGCP
5.	Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais	
	De «5.1. Despesa Consolidada por Programas Orçamentais» a «5.3. órgãos de Soberania (PO01)»	DGO
	De «5.5. Economia (PO03)» a «5.19. Mar (PO21)» [análise setorial e orçamental dos Programas Orçamentais]	Ministérios Setoriais e DGO
6.	Riscos Orçamentais e Análise de Sustentabilidade	
	6.1. Riscos Orçamentais	GPEARI
	6.2. Evolução dos Pagamentos em Atraso	DGO
	6.3. Riscos das Responsabilidades Contingentes e do Setor Empresarial do Estado	DGTF, UTAP, UTAM
	6.3.1. Garantias e Contragarantias	DGTF
	6.3.2. Parcerias Público-Privadas	UTAP
	6.3.3. Passivos das Empresas Públicas	DGTF e UTAM
	6.4. Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos	IGCP
	6.5. Análise de Sustentabilidade	GPEARI

[continua]

[continuação]

Textos do Relatório do Orçamento do Estado para 2021 por entidade responsável

Anexos

A1. Conta das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública» A2. Alterações ao Universo da Administração Central e Entidades Públicas Reclassificadas A3. Variações ao Universo da Administração Central e Entidades Públicas Reclassificadas A4. Transferências para a Administração Regional e a Administração Local	DGO
A5. Demonstrações Financeiras da Segurança Social	MTSSS
A6. Parecer do Conselho das Finanças Públicas	CFP
A7. Lista de Siglas e Acrónimos	DGO

Siglas e acrónimos:

AT — Autoridade Tributária e Aduaneira | DGO — Direção-Geral do Orçamento | DGTF — Direção-Geral do Tesouro e Finanças | GSEF — Gabinete do Secretário de Estado das Finanças | GMEF — Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças | GPEAR1 — Gabinete de Planeamento, Avaliação e Relações Internacionais | GSEAAF — Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais | GSEO — Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento | Agência de gestão da tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E. | MP — Ministério do Planeamento | MTSSS — Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social | UTAM — Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial | UTAP — Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Índice

NOTA DE APRESENTAÇÃO.....	I
SUMÁRIO EXECUTIVO	V
1. Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2021	1
1.1. Evolução Recente	1
1.1.1. Situação pré-pandemia	1
1.1.2. Impacto da Pandemia	4
1.2. Perspetivas Macroeconómicas para 2021	18
1.2.1. Hipóteses Externas.....	18
1.2.2. Cenário Macroeconómico.....	20
1.2.3. Riscos Macroeconómicos e Análise de Sensibilidade	24
2. Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2021	30
2.1. Controlar a Pandemia.....	30
2.2. Medidas de Proteção e Melhoria do Rendimento das Famílias.....	33
2.3. Medidas de Apoio às Empresas e de Estímulo ao Investimento.....	36
2.4. Medidas de Combate à Erosão das Bases Tributáveis	46
2.5. Medidas de Desenvolvimento de uma Fiscalidade Ambiental	47
2.6. Plano de Recuperação e Resiliência	48
2.7. Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública	49
3. Situação Financeira das Administrações Públicas — Contabilidade Nacional.....	59
3.1. Evolução Recente	59
3.2. Perspetivas Orçamentais para 2021.....	60
3.2.1. Conta das Administrações Públicas	60
3.2.2. Impacto das Medidas de Política orçamental.....	62
3.2.3. Passagem do Saldo Orçamental de 2020 ao Saldo de 2021	66
3.2.4. Passagem do Saldo Orçamental na Ótica da Contabilidade Pública ao Saldo na Ótica da Contabilidade Nacional	66
3.3. Biénio 2021/2022	68
3.4. Trajetória da Dívida Pública	70
4. Situação Financeira das Administrações Públicas — Contabilidade Pública	71
4.1. Administrações Públicas.....	71
4.1.1. Administração Central	72

4.1.1.1.	Receita da Administração Central.....	73
4.1.1.1.1.	Receita Fiscal	74
4.1.1.1.2.	Despesa Fiscal.....	76
4.1.1.1.3.	Receita Não Fiscal	85
4.1.1.2.	Despesa da Administração Central	86
4.1.1.3.	Administração Regional e Local	91
4.1.1.4.	Receitas e Despesas da Administração Local.....	92
4.1.1.5.	Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local	93
4.1.1.6.	Receitas e Despesas da Administração Regional	94
4.1.1.7.	Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional	95
4.1.2.	Segurança Social	97
4.2.	Setor Empresarial do Estado	102
4.2.1.	Caraterização do universo	102
4.2.2.	Dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas	107
4.3.	Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia	107
4.3.1.	Transferências de Portugal para a União Europeia	109
4.3.2.	Transferências da União Europeia para Portugal	110
4.4.	Parcerias Público-Privadas	111
4.5.	Ativos e Passivos do Estado.....	117
4.5.1.	Dívida Direta do Estado.....	117
4.5.2.	Tesouraria do Estado	121
5.	Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais	125
5.1.	Despesa Consolidada por Programas Orçamentais	125
5.2.	Quadro Plurianual de Programação Orçamental	133
5.3.	Órgãos de Soberania (PO01)	135
5.4.	Governança (PO02)	138
5.5.	Economia (PO03).....	157
5.6.	Representação Externa (PO04)	167
5.7.	Finanças (PO05) e Gestão da Dívida Pública (PO06)	175
5.8.	Defesa (PO07).....	184
5.9.	Segurança Interna (PO08)	191
5.10.	Justiça (PO09)	199

5.11. Cultura (PO12).....	205
5.12. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13)	213
5.13. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14)	224
5.14. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15).....	234
5.15. Saúde (PO16).....	249
5.16. Ambiente e Ação Climática (PO17)	262
5.17. Infraestruturas e Habitação (PO18)	285
5.18. Agricultura (PO20).....	291
5.19. Mar (PO21).....	297
6. Riscos Orçamentais e Análises de Sensibilidade e de Sustentabilidade	305
6.1. Riscos Orçamentais	305
6.2. Evolução dos Pagamentos em Atraso	309
6.3. Riscos das Responsabilidades Contingentes e do Setor Empresarial do Estado.....	311
6.3.1. Garantias e Contragarantias	311
6.3.2. Parcerias Público-Privadas	313
6.3.3. Passivos das empresas públicas.....	317
6.4. Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos ..	319
6.5. Análise de Sustentabilidade	322
6.5.1. Sustentabilidade das finanças públicas face às alterações demográficas	322
6.5.2. Sustentabilidade Financeira da Segurança Social	323
6.5.3. Sustentabilidade da Dívida Pública	324
ANEXOS	327
A1. Conta das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública	329
A2. Alterações ao Universo da Administração Central e Entidades Públicas Reclassificadas	331
A3. Transferências para Entidades não Integradas na Administração Central	334
A4. Transferências para a Administração Regional e a Administração Local	347
A5. Demonstrações Financeiras da Segurança Social	348
A6. Parecer do Conselho das Finanças Públicas	352
A7. Lista de Siglas e Acrónimos	365

Índice de caixas

Caixa 1. Inquérito rápido e excepcional às Empresas — COVID-19	8
Caixa 2. Conta das administrações públicas — impactos desagregados.....	32
Caixa 3. TAP Air Portugal	38

Índice de quadros

Quadro 1.1. Evolução económica (principais indicadores)	2
Quadro 1.2. Evolução de finanças públicas	3
Quadro 1.3. Evolução da dívida pública.....	3
Quadro 1.4. Principais indicadores macroeconómicos	12
Quadro 1.5. População ativa, emprego e desemprego.....	13
Quadro 1.6. Índice de preços no consumidor e índice harmonizado de preços do consumidor	16
Quadro 1.7. Balança de pagamentos.....	16
Quadro 1.8. PIB e importações dos principais parceiros económicos de Portugal	19
Quadro 1.9. Hipóteses externas	20
Quadro 1.10. Cenário macroeconómico 2020-2021.....	21
Quadro 1.11. Previsões de outras instituições 2020-2021	23
Quadro 2.1. Investimentos estruturantes — Administração Central.....	40
Gráfico 2.3. Investimentos estruturantes — transportes públicos	41
Quadro 2.2. Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa	50
Quadro 3.1. Conta das Administrações Públicas, 2020-2021	61
Quadro 3.2. Quadro de Políticas Invariantes: variação 2021 face a 2020.....	63
Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2020 e 2021	65
Quadro 3.4. Passagem de saldos de contabilidade pública a contabilidade nacional.....	68
Quadro 3.5. Saldo orçamental das Administrações Públicas (2019-2022).....	69
Quadro 3.6. Dívida pública	70
Quadro 4.1 Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública	71
Quadro 4.2. Conta consolidada da Administração Central	72
Quadro 4.3. Receita da Administração Central.....	73
Quadro 4.4. Receita fiscal do Estado	74
Quadro 4.5. Despesa fiscal do Estado por imposto	76
Quadro 4.6. Evolução dos desagravamentos estruturais em sede de IRS	78
Quadro 4.7. Despesa fiscal por missão de base orgânica	84
Quadro 4.8. Normas de desagravamento fiscal não consideradas como benefício fiscal.....	85
Quadro 4.9. Evolução da despesa efetiva consolidada da Administração Central.....	87
Quadro 4.10. Despesas com pessoal da Administração Central	88
Quadro 4.11. Despesa com juros e outros encargos da Administração Central	89
Quadro 4.12. Despesa com transferências correntes e de capital da Administração Central	90
Quadro 4.13. Receitas e despesas da Administração Local	93
Quadro 4.14. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local	94
Quadro 4.1.15. Receitas e despesas da Administração Regional.....	95
Quadro 4.1.16. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional	96
Quadro 4.1.17. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional.....	97
Quadro 4.18 Principais receitas e despesas da Segurança Social	99
Quadro 4.19. Síntese evolutiva das participações do Estado	102
Quadro 4.20. Dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas não reclassificadas	107

Quadro 4.21. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia	108
Quadro 4.22. Previsão dos encargos plurianuais com as Parcerias Público-Privadas	112
Quadro 4.23. Estrutura da dívida direta do Estado	118
Quadro 4.24. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2019-2021.....	119
Quadro 4.25. Composição do financiamento do Estado em 2020.....	120
Quadro 4.26. Composição do financiamento do Estado em 2021.....	121
Quadro 4.27. Situação da tesouraria — saldos pontuais.....	124
Quadro 4.28. Centralização de fundos de terceiros	124
Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental.....	125
Quadro 5.2. Despesa — atividades e projetos.....	126
Quadro 5.3. Despesa — por atividades	127
Quadro 5.4. Projetos — por tipo de despesa e fonte de financiamento	128
Quadro 5.5. Projetos — por Programa	129
Quadro 5.6. Projetos por Programa e fontes de financiamento.....	130
Quadro 5.7. Projetos novos e em curso.....	131
Quadro 5.8. Projetos por agrupamento económico	132
Quadro 5.9. Projetos — Regionalização — ótica NUTS I e II.....	133
Quadro 5.10. Quadro plurianual das despesas públicas.....	134
Quadro 5.11. Recursos humanos nas Administrações Públicas.....	135
Quadro 5.12. Órgãos de Soberania (PO01) — Conta do Programa Orçamental.....	136
Quadro 5.13. Órgãos de Soberania (PO01) — Dotações específicas	137
Quadro 5.14. Órgãos de Soberania (PO01) — Despesa por medidas do programa.....	137
Quadro 5.15. Governação (PO02) — Conta do Programa Orçamental.....	155
Quadro 5.16. Governação (PO02) — Despesa por medidas do Programa.....	157
Quadro 5.17. Economia (PO03) — Conta do Programa Orçamental	165
Quadro 5.18. Economia (PO03) — Dotações específicas.....	166
Quadro 5.19. Economia (PO03) — Despesa por medidas do Programa	167
Quadro 5.20. Representação Externa (PO04) — Conta do Programa Orçamental.....	173
Quadro 5.21. Representação Externa (PO04) — Dotações específicas.....	174
Quadro 5.22. Representação Externa (PO04) — Despesa por medidas do Programa.....	175
Quadro 5.23. Finanças (PO05) — Conta do Programa Orçamental	179
Quadro 5.24. Finanças (PO05) — Despesa: dotações específicas.....	180
Quadro 5.25. Finanças (PO05) — Despesas excecionais.....	181
Quadro 5.26. Finanças (PO05) — Despesa por medidas do Programa	183
Quadro 5.27. Gestão da Dívida Pública (PO06) — Conta do Programa Orçamental.....	184
Quadro 5.28. Defesa (PO07) — Conta do Programa Orçamental.....	189
Quadro 5.29. Defesa (PO07) — Dotações específicas.....	190
Quadro 5.30. Defesa (PO07) — Despesa por medidas do Programa.....	191
Quadro 5.31. Segurança Interna (PO08) — Conta do Programa Orçamental.....	197
Quadro 5.32. Segurança Interna (PO08) — Dotações específicas	198
Quadro 5.33. Segurança Interna (PO08) — Despesa por medidas do Programa.....	199
Quadro 5.34. Justiça (PO09) — Conta do Programa Orçamental	204
Quadro 5.35. Justiça (PO09) — Despesa por medidas do Programa	205
Quadro 5.36. Cultura (PO12) — Conta do Programa Orçamental	211
Quadro 5.37. Cultura (PO12) — Dotações específicas.....	212
Quadro 5.38. Cultura (PO12) — Despesa por medidas do Programa.....	212
Quadro 5.39. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) — Conta do Programa Orçamental.....	222
Quadro 5.40. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) — Despesa por medidas do Programa.....	223
Quadro 5.41. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) — Conta do Programa Orçamental.....	233
Quadro 5.42. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) — Dotações específicas	234

Quadro 5.43. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) — Despesa por medidas do Programa.....	234
Quadro 5.44. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) — Conta do Programa Orçamental.....	246
Quadro 5.45. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) — Dotações específicas	247
Quadro 5.46. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) — Despesa por medidas do Programa.....	248
Quadro 5.47. Cuidados de saúde prestados no Serviço Nacional de Saúde	252
Quadro 5.48 Programa de investimentos na área da saúde	257
Quadro 5.49 Plano de melhoria da resposta do Serviço Nacional de Saúde	257
Quadro 5.50. Saúde (PO16) — Conta do Programa Orçamental	260
Quadro 5.51. Saúde (PO16) — Dotações específicas.....	261
Quadro 5.52. Saúde (PO16) — Despesa por medidas do Programa	262
Quadro 5.53. Ambiente e Ação Climática (PO17) — Conta do Programa Orçamental	283
Quadro 5.54. Ambiente e Ação Climática (PO17) — Dotações específicas.....	284
Quadro 5.55. Ambiente e Ação Climática (PO17) — Despesa por medidas do Programa	284
Quadro 5.56. Infraestruturas e Habitação (PO18) — Conta do Programa Orçamental	289
Quadro 5.57. Infraestruturas e Habitação (PO18) — Dotações específicas.....	290
Quadro 5.58. Infraestruturas e Habitação (PO18) — Despesa por medidas do Programa	291
Quadro 5.59. Agricultura (PO20) — Conta do Programa Orçamental	295
Quadro 5.60. Agricultura (PO20) — Dotações específicas.....	296
Quadro 5.61. Agricultura (PO20) — Despesa por medidas do Programa	296
Quadro 5.62. Mar (PO21) — Conta do Programa Orçamental	302
Quadro 5.63. Mar (PO21) — Despesa por medidas do Programa	303
Quadro 6.1. Evolução dos pagamentos em atraso em cada missão de base orgânica	310
Quadro 6.2. Garantias concedidas a outras entidades	312
Quadro 6.3. Empréstimos concedidos ao Setor Empresarial do Estado	319
Quadro 6.4. Perfil de refinanciamento da carteira ajustada no final de agosto de 2020.....	320
Quadro 6.5. Impacto de um aumento imediato e permanente das taxas de juro de mercado em 1 p.p. sobre os juros da Dívida Direta do Estado em 2021.....	321
Quadro 6.6. Projeção da dívida pública (cenário base)	325
Quadro 6.7. Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo — S1 e S2 — para Portugal	325
Quadro A 1. Contas das Administrações Públicas.....	329
Quadro A 2.. Contas das Administrações Públicas — variações absoluta e relativa	329
Quadro A 3. Contas das Administrações Públicas.....	330
Quadro A 4. Contas das Administrações Públicas — variações absoluta e relativa	330
Quadro A 5. Alterações ao perímetro da Administração Central em 2021 (excluindo as novas Entidades Públicas Reclassificadas)	331
Quadro A 6. Alterações ao perímetro das Entidades Públicas Reclassificadas na Administração Central em 2021 ^(a)	331
Quadro A 7. Entidades não incluídas no OE2021 face à lista do INE ^(a)	332
Quadro A 8. Transferências e Subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais	334
Quadro A 9. Fluxos para as Regiões Autónomas	347
Quadro A 10. Fluxos para a Administração Local.....	347
Quadro A 11. Balanço consolidado da Segurança Social — 2019/2018 — Ativo	348
Quadro A 12. Balanço consolidado da Segurança Social — 2019/2018 — Fundos próprios e passivo	349
Quadro A 13. Demonstração de resultados consolidados da Segurança Social — 2019/2018	350
Quadro A 14. Demonstração dos resultados financeiros consolidados — 2019/2018	351

Índice de gráficos

Gráfico 1.1. Média mensal de <i>spreads</i> face às obrigações do tesouro alemãs a dois anos	4
Gráfico 1.2. Média mensal de <i>spreads</i> face às obrigações do tesouro alemãs a cinco anos.....	4
Gráfico 1.3. Média mensal de <i>spreads</i> face às obrigações do tesouro alemãs a dez anos	4

Gráfico 1.4. PIB das principais economias	6
Gráfico 1.5. Preço <i>spot</i> do petróleo <i>Brent</i>	7
Gráfico 1.6. Taxas de juro a três meses do mercado monetário.....	7
Gráfico 1.7. Contributo para a variação homóloga do PIB.....	11
Gráfico 1.8. Indicadores de confiança	11
Gráfico 1.9. Poupança das famílias	13
Gráfico 1.10. Consumo das famílias em volume.....	13
Gráfico 1.11. Contributos para o crescimento do emprego.....	14
Gráfico 1.12. Contributos para o crescimento do VAB em volume.....	14
Gráfico 1.13. Investimento (FBCF) em volume	14
Gráfico 1.14. Investimento (FBCF) nominal empresarial e das AP	14
Gráfico 1.15. Exportações de bens e serviços em volume	15
Gráfico 1.16. Importações de bens e serviços em volume	15
Gráfico 1.17 Taxa líquida de ocupação-cama nos estabelecimentos de alojamento turístico.....	15
Gráfico 1.18. Evolução das dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico	15
Gráfico 1.19. Evolução da receita total.....	17
Gráfico 1.20. Evolução da despesa total.....	17
Gráfico 1.21. Evolução do saldo global.....	18
Gráfico 1.22. Evolução do saldo primário.....	18
Gráfico 1.23. PIB das principais economias	19
Gráfico 1.24. Contributos para a taxa de crescimento real do PIB	22
Gráfico 1.25. Relação entre a procura global e as importações.....	22
Gráfico 1.26. Variação da procura externa em 2 p.p.	26
Gráfico 1.27. Variação do preço do petróleo em 20%.....	27
Gráfico 1.28. Variação da taxa de juro de curto prazo em 2 p.p.....	28
Gráfico 1.29. Variação da procura interna em 0,5 p.p.....	29
Gráfico 2.1. Mortes por COVID-19.....	30
Gráfico 2.2. Efeitos do COVID-19 no saldo orçamental	32
Gráfico 2.3. Investimentos estruturantes — transportes públicos	41
Gráfico 2.4. Poupanças nas compras centralizadas para as grandes áreas terapêuticas	51
Gráfico 3.1. Passagem do saldo orçamental de 2019 para 2020	59
Gráfico 4.1. Despesa fiscal do Estado, por função	77
Gráfico 4.2. Despesa fiscal do Estado, por tipo.....	77
Gráfico 4.3. Despesa fiscal em IRS, por função	77
Gráfico 4.4. Despesa fiscal em IRS, por tipo.....	77
Gráfico 4.5. Despesa fiscal em IRC, por função.....	79
Gráfico 4.6. Despesa fiscal em IRC, por tipo	79
Gráfico 4.7. Despesa fiscal em IVA, por função	80
Gráfico 4.8. Despesa fiscal em IVA, por tipo	80
Gráfico 4.9. Despesa fiscal em IEC e ISV, por função	81
Gráfico 4.10. Despesa fiscal em IEC e ISV, por tipo.....	81
Gráfico 4.11. Despesa fiscal em IS, por função	82
Gráfico 4.12. Despesa fiscal em IS, por tipo.....	82
Gráfico 4.13. Despesa fiscal em IUC, por função	83
Gráfico 4.14. Despesa fiscal em IUC, por tipo.....	83
Gráfico 5.1. Recuperação do emprego por NUTS II	149
Gráfico 5.2. Recuperação do Investimento (formação bruta de capital fixo) por NUTS II	149
Gráfico 5.3. Produtividade aparente do trabalho por NUTS II	149
Gráfico 5.4. Densidade da população ativa	149
Gráfico 5.5. Despesa pública total <i>versus</i> despesa do Serviço Nacional de Saúde.....	249

Gráfico 5.6. Despesa do Serviço Nacional de Saúde	250
Gráfico 5.7. Evolução dos recursos humanos do Serviço Nacional de Saúde	251
Gráfico 5.8. Transferências do Orçamento do Estado para o Serviço Nacional de Saúde.....	253
Gráfico 6.1. Variação da procura externa em 2 p.p.	306
Gráfico 6.2. Variação do preço do petróleo em 20%	307
Gráfico 6.3. Variação da taxa de juro de curto prazo em 2 p.p.....	308
Gráfico 6.4. Variação da procura interna em 0,4 p.p.	309
Gráfico 6.5. Projeções da população	323
Gráfico 6.6. Grupos etários de população	323
Gráfico 6.7. Esperança de vida à nascença	323
Gráfico 6.8. Taxa de fertilidade.....	323
Gráfico 6.9. Projeções da dívida pública — Cenário base e alternativos	326
Gráfico 6.10. Projeções da dívida pública — Simulação estocástica	326



NOTA DE APRESENTAÇÃO



NOTA DE APRESENTAÇÃO

O Orçamento do Estado para 2021 será o exercício orçamental mais exigente dos últimos anos.

A crise pandémica que atingiu a Europa no início de 2020 obrigou o Governo a tomar de imediato um conjunto de medidas para travar o aumento exponencial de contágios, dotar o sistema de saúde dos meios necessários para garantir a capacidade de resposta e assegurar o fornecimento de bens e serviços essenciais ao funcionamento da economia.

Antes da crise económica provocada pela pandemia de COVID-19, a economia portuguesa crescia há 27 trimestres consecutivos e apresentava um equilíbrio macroeconómico inédito: finanças públicas sólidas, com o primeiro excedente orçamental da nossa democracia, desemprego baixo e contas externas equilibradas.

Tal como sucedeu no resto do mundo, Portugal não escapou às consequências socioeconómicas da crise pandémica. As medidas necessárias para controlar a doença tiveram um impacto direto na quebra do consumo das famílias e na atividade das empresas. De acordo com as estimativas atuais, em 2020, o PIB português registará a maior queda desde o início do século XX (-8,5%). Um impacto que terá um efeito atenuado no mercado de trabalho, graças às diversas medidas de apoio à manutenção do emprego.

Para fazer face aos impactos económicos e sociais, o Governo colocou à disposição das famílias e das empresas um conjunto de medidas e apoios sociais para salvaguardar os rendimentos dos trabalhadores e o funcionamento das empresas.

Durante o ano de 2020, e com a aplicação do Programa de Estabilização Económica e Social, foram adotadas medidas de estímulo económico sem precedentes na história recente da República Portuguesa. No total, as medidas excecionais de apoio à economia devem ultrapassar os 5 mil milhões de euros em 2020.

Ao longo da anterior legislatura, as contas certas e a conseqüente credibilidade externa do País constituíram as bases financeiras sólidas que permitiram ter margem para tomar este conjunto de medidas sem precedentes para resistir à crise, protegendo rendimentos e apoiando as empresas a manter o emprego.

Num País com uma elevada dívida pública, a margem orçamental conquistada nos últimos cinco anos foi fundamental para enfrentar esta crise de forma pronta e eficaz, sem colocar em causa a sustentabilidade das contas públicas ou a capacidade de financiamento da economia portuguesa.

Nos últimos anos robustecemos a economia e as finanças públicas. Chegámos a esta crise com capacidade para dar a resposta forte de que o país precisa.

O cenário macroeconómico apresentado neste orçamento prevê uma recuperação rápida do PIB em 2021 (+5,4%) e em 2022 (+3,4%), altura em que a economia deverá atingir o valor de 2019 e o défice orçamental das Administrações Públicas deverá voltar a ficar abaixo de 3% do PIB.

Por seu lado, também a União Europeia teve uma resposta pronta ao desafio da crise pandémica. Foram criados mecanismos de resposta imediata à crise, como é o caso do programa SURE, um instrumento de financiamento de políticas de combate ao desemprego, e o REACT, um programa da política de coesão para combater de forma rápida a recessão económica.

Foi ainda lançado o Plano de Recuperação Europeu, um instrumento inédito de estímulo económico que articula investimentos estruturantes com reformas setoriais. Mais do que uma resposta à crise, este plano de recuperação visa transformar de forma estrutural as economias europeias, adaptando-as ao desafio digital e à urgente transição climática.

Em 2021, o Governo, mantendo a determinação na adoção das medidas necessárias de controlo da pandemia, designadamente através do reforço do Serviço Nacional de Saúde, continuará a apoiar as famílias e as empresas, através de medidas que visam proteger os rendimentos, apoiar o emprego, aumentar a liquidez das empresas e mitigar as consequências sociais da crise económica.

Este é um orçamento responsável e progressista, não recua em nenhuma das fundamentais conquistas de direitos dos últimos cinco anos e apresenta respostas concretas às pessoas e aos setores económicos mais afetados pela crise. É um orçamento que não aumenta impostos. Pelo contrário, diminui o IVA da eletricidade, procede ao ajustamento da taxa de retenção de IRS e à devolução do IVA aos consumidores nos setores mais afetados pela crise pandémica, como o alojamento e a restauração. Um conjunto de medidas com um impacto total de 550 milhões de euros.

A proteção dos rendimentos está também no centro deste orçamento, nomeadamente através do novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores, da subida extraordinária das pensões, da subida do limite mínimo do subsídio de desemprego e de um aumento do salário mínimo nacional em linha com os aumentos da anterior legislatura. Medidas com um impacto total superior a 700 milhões de euros na despesa do Estado.

É também um orçamento marcado pela aceleração do investimento público que deverá crescer acima de 20% quer em 2020 quer em 2021, com o contributo decisivo do financiamento europeu e pelo investimento nos serviços públicos, nomeadamente na saúde e educação.

Este exercício orçamental valoriza igualmente o tecido empresarial português. Prevê apoios às empresas para manutenção do emprego, e o financiamento das empresas através de empréstimos com garantias e moratórias de empréstimos. A nível fiscal, para além da isenção temporária do IVA nos setores mais afetados pela pandemia, para as pequenas e médias empresas é suspenso o agravamento das tributações autónomas e criado um incentivo fiscal às ações de internacionalização. Mantém-se em vigor o Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento. Estes apoios superam os 400 milhões de euros em 2021.

Este é um orçamento de rigor e confiança que estabelece as bases para uma recuperação económica rápida e robusta, orientada para os desafios da transição digital, das alterações climáticas e de reforço e resiliência do Estado Social, alinhado com o Programa de Governo e com os objetivos estratégicos do País para a próxima década.

João Leão

Ministro de Estado e das Finanças



OE2021
ORÇAMENTO DO ESTADO

SUMÁRIO EXECUTIVO



SUMÁRIO EXECUTIVO

A evolução da economia portuguesa em 2020 foi muito diferente daquilo que se antecipava. Antes do primeiro caso de COVID-19, Portugal vivia uma privilegiada situação económico-financeira. Portugal crescia há cinco anos acima da média da área do euro e registava um desemprego historicamente baixo. As finanças públicas e as contas externas estavam equilibradas.

A solidez da situação económica portuguesa permitiu ao país ter uma capacidade de resposta à crise pandémica que não teria em outras circunstâncias. Aquando da declaração de estado de emergência, no dia 18 de março, a política orçamental prontamente entrou em ação de forma a mitigar as consequências socioeconómicas do confinamento obrigatório: assegurando a manutenção do emprego, apoiando as famílias, investindo no sistema de saúde e protegendo o tecido empresarial.

No exercício orçamental de 2021, as grandes prioridades mantêm-se no combate e controlo da pandemia, reforço da capacidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e recuperação da economia portuguesa, protegendo o rendimento das famílias, o emprego e a atividade empresarial.

O Orçamento do Estado para 2021 mantém a aposta no investimento público, com um crescimento em 2021 superior a 20%. Um crescimento em grande medida justificado pela forte execução que se prevê de investimentos estruturantes, em áreas como a mobilidade sustentável, rodovia, infraestruturas da saúde e transição digital na educação, ao que se deverão acrescentar os investimentos no âmbito do novo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Projeções macroeconómicas e orçamentais

De acordo com as previsões apresentadas neste Orçamento do Estado, em 2020, o PIB terá tido a maior queda desde o pós-guerra (-8,5%, em termos reais). Porém, o PIB deverá recuperar significativamente em 2021 (+5,4%) e, em 2022, deverá alcançar os níveis anteriores aos da pandemia.

Neste contexto, comparando com os nossos principais parceiros comerciais, Portugal deverá acabar o biénio 2020-2021 com um desempenho económico relativamente melhor do que Espanha, França e Itália.

Por seu lado, a taxa de desemprego em Portugal deverá ascender a 8,7% em 2020, reduzindo-se posteriormente para 8,2%, assumindo-se uma atenuação da situação pandémica ao longo do primeiro semestre do ano de 2021.

A evolução dos preços em 2021 (0,7%) refletirá, em parte, o efeito de base de 2020. A valorização do euro e a quebra da procura agregada fizeram com que o índice harmonizado de preços se situasse em -0,1% em 2020.

Depois do inédito excedente orçamental registado em 2019 e do inusitado défice orçamental de 7,3% em 2020, o saldo orçamental das Administrações Públicas, em 2021, deverá ser de -4,3%, resultado da manutenção das medidas de apoio socioeconómico e de um nível de atividade económica ainda abaixo do período pré-crise pandémica.

O presente exercício orçamental é apresentado em condições absolutamente extraordinárias. É unânime que a intervenção rápida da política orçamental mitigou os efeitos nefastos da crise

socioeconómica provocados pela pandemia de COVID-19. Em 2021, a política orçamental continuará a ser expansionista, com um aumento da despesa total face a 2020 de 885 milhões de euros.

Principais medidas de política económica e orçamental

Proteger os rendimentos

- As taxas de retenção na fonte de IRS vão baixar, garantindo assim às famílias portuguesas uma liquidez adicional de 200 milhões de euros durante o ano de 2021.
- Haverá uma redução permanente da taxa de IVA da eletricidade, o que se traduz num aumento do rendimento das famílias de 150 milhões de euros.
- O salário mínimo nacional deverá continuar a trajetória de valorização significativa dos últimos cinco anos.
- O Governo irá proceder igualmente a uma atualização extraordinária de pensões para os pensionistas com pensões mais baixas.
- O valor mínimo do subsídio de desemprego vai ser majorado para um montante acima do limiar de pobreza, a título definitivo, para os trabalhadores que recebam pelo menos o salário mínimo.
- Em 2021, é criado o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores, uma medida que abrangerá os trabalhadores com perda de rendimentos do trabalho e sem acesso a proteção no desemprego, ou cujo prazo de concessão do subsídio de desemprego termine no decorrer de 2021.
- Vai ser concretizado o suplemento de insalubridade e penosidade para os trabalhadores em funções públicas nas autarquias locais nos setores da higiene urbana e saneamento.

Apoiar às empresas

- Os impostos não vão ser aumentados, permanecendo todas as taxas de imposto inalteradas e não havendo qualquer atualização dos impostos indiretos.
- Vai ser eliminado o agravamento das tributações autónomas para as micro, pequenas e médias empresas que habitualmente não tinham prejuízos e passaram a tê-los por força da pandemia.
- Vai ser criado o programa IVAucher para estimular o consumo nos setores da restauração, alojamento e cultura através da devolução do IVA pago no consumo nesses setores.
- O Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento continua em vigor no primeiro semestre de 2021, permitindo às empresas deduzir à coleta de IRC o correspondente a 20% das suas despesas de investimento até ao limite de cinco milhões de euros.
- Vai ser criado um incentivo fiscal às ações de internacionalização por parte de pequenas e médias empresas.
- Vai ser eliminado o imposto sobre as mais-valias de um imóvel pela transferência entre o património pessoal e a afetação a uma atividade comercial, com particular relevância para as situações de alteração de uso de imóveis afetos ao alojamento local.

- Vão ser lançadas novas linhas de crédito com garantia pública.
- Vai ser majorado o mecenato cultural para investimentos no património cultural e museológico, em especial no interior do País, e vai poder beneficiar entidades com carácter lucrativo que se dediquem a atividades culturais.

Investimento público

- O investimento deverá crescer acima de 20%, quer em 2020, quer em 2021, em grande medida impulsionado por investimentos estruturantes cujo montante deverá aumentar cerca de 1000 milhões de euros no próximo ano, principalmente em projetos relacionados com mobilidade sustentável, saúde e educação.
- A evolução do investimento no segundo semestre de 2021 será também influenciado pelo início da execução dos projetos previstos no PRR.

Reforçar a saúde

- Contratação de 4200 novos profissionais de saúde mantendo-se, assim, a trajetória de reforço dos recursos humanos do SNS em 8400 profissionais no biénio 2020-2021.
- O orçamento do SNS é reforçado em cerca de 200 milhões de euros em 2021
- Adicionalmente, será reforçada a capacidade de resposta do INEM através da contratação de mais 261 novos profissionais.
- Vai ser criado um subsídio extraordinário de risco para os profissionais de saúde que se encontram na linha da frente da resposta à COVID-19, no valor de 20% do salário base (até ao máximo de 219 euros).
- O investimento nos cuidados de saúde primários vai aumentar muito significativamente para 90 milhões de euros em 2021.
- Vai ser alargada a rede de cuidados continuados integrados, com um investimento de 27 milhões em 2021.
- O Programa de Saúde Mental vai ser reforçado com 19 milhões em 2021.
- Vai iniciar-se a construção do novo Hospital Central do Alentejo e será lançado o concurso para a construção do novo Hospital de Proximidade do Seixal.

Educação

- Vão ser contratados mais 3000 assistentes operacionais para as escolas públicas, distribuídos de acordo com as características de cada comunidade educativa e com especial atenção ao acompanhamento dos alunos da educação inclusiva.
- Para aproveitar as oportunidades da sociedade digital, será feita uma aposta forte na digitalização das escolas.
- A creche vai ser gratuita para todos os filhos das famílias no primeiro e segundo escalões de rendimentos da comparticipação familiar, alargando o universo de beneficiários atual.

Cultura

- Em 2021, o Governo prosseguirá a política de reforço de investimento na cultura, reforçando a dotação orçamental em 35,6 milhões de euros, tendo em vista atingir, ao longo da legislatura, o objetivo estratégico de 2% da despesa discricionária.

1. Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2021

1.1. Evolução Recente

O ano de 2020 ficará marcado pela ocorrência da pandemia de COVID-19, fenómeno que teve o seu início em finais de 2019 e, rapidamente, se repercutiu numa grave crise de emergência de saúde pública a nível mundial.

Para além do grave problema em termos de saúde pública, a pandemia provocou um choque económico abrupto e severo, com efeitos simétricos em todos os países em termos de sinal, mas bastante assimétrico no que toca à magnitude do impacto, muito condicionado pela estrutura económica de cada país e das suas condições subjacentes. Dessa forma, os países sentiram de forma diversa os estilhaços da crise pandémica.

No caso português, a declaração do estado de emergência, no dia 18 de março, obrigou a um confinamento inédito e transversal e a uma paragem brusca da atividade económica. A política orçamental em Portugal, tal como na maioria dos países desenvolvidos, prontamente agiu sobre a economia, de modo a suportar o rendimento das famílias, o emprego, e a atividade das empresas.

Por seu lado, a política monetária, nomeadamente na área do euro, foi complementar ao esforço orçamental dos países europeus, garantindo condições de financiamento favoráveis para os Estados, famílias e empresas.

1.1.1. Situação pré-pandemia

Nos dois primeiros meses de 2020, até à eclosão do surto de COVID-19 se ter registado em Portugal, e na continuidade dos resultados alcançados nos anos transatos, a economia e as finanças públicas nacionais gozavam de uma situação de exceção nas últimas décadas, tendo sido alcançado pela primeira vez em muitos anos um triplo equilíbrio:

1. Contas equilibradas, com excedente orçamental, excedente externo, economia e emprego em crescimento;
2. Rácios de dívida pública e externa em trajetória de redução acentuada, ainda que se situando em níveis muito elevados;
3. Condições de financiamento muito favoráveis, decorrentes dos equilíbrios supra e da política monetária do Banco Central Europeu, cruciais para a trajetória de redução do endividamento público e externo.

Entre 2016 e 2019 verificou-se um crescimento robusto do PIB, com uma forte aceleração em 2017 e sempre a um ritmo de crescimento superior a 2%. Este desempenho positivo contribuiu para a diminuição do desemprego, a qual alcançou maior intensidade no ano de 2017. O crescimento do produto, conjuntamente com a diminuição do desemprego e aumento do emprego, verificou-se mantendo as contas externas positivas e com a economia portuguesa a evidenciar capacidade de financiamento no período referido.

Quadro 1.1. Evolução económica (principais indicadores)

	2016	2017*	2018	2019
PIB (taxa de crescimento em volume)	2,0	3,5	2,8	2,2
Taxa de desemprego	11,1	8,9	7,0	6,5
Saldo Balança Corrente e de Capital (% do PIB)	1,5	1,8	1,2	1,0
Capacidade (+) / Necessidade (-) Financiamento (% PIB):				
Sector Privado	3,5	2,8	1,6	0,9
Administrações Públicas	-1,9	-0,9	-0,3	0,1
Total da Economia	1,5	1,8	1,2	1,0

Nota: O saldo das Administrações Públicas para 2017 não inclui a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística; Ministério das Finanças.

As previsões então existentes, anteriores ao início da pandemia, para o crescimento do PIB em 2020 apontavam para a manutenção da robustez da economia, com um crescimento real de 1,9% (*cf.* Orçamento do Estado para 2020), para uma descida da taxa de desemprego para 6,1% e para a manutenção da capacidade de financiamento da economia face ao exterior.

Ao bom desempenho na esfera económica, associou-se uma evolução positiva ímpar das finanças públicas, alcançando-se em 2019 o primeiro excedente orçamental do regime democrático no valor de 0,1% do PIB, concomitante com um saldo primário de 3,1% do PIB (o 3º mais elevado da área do euro).

Entre 2016 e 2019, tanto as receitas como as despesas das administrações públicas conheceram uma redução em termos do respetivo peso no PIB.

No caso das receitas, registou-se uma diminuição de 0,2 p.p., com manutenção do peso da receita fiscal em virtude de a redução do peso dos impostos diretos ter sido exatamente igual ao aumento do peso dos impostos indiretos. O bom desempenho da economia e do mercado de trabalho repercutiu-se num crescimento do peso das contribuições sociais.

No que se refere às despesas, verificou-se uma diminuição de 2,1 p.p., com a diminuição mais acentuada a verificar-se na despesa com juros (diminuiu 1,1 p.p. do PIB), fruto da redução dos custos de financiamento, e da amortização antecipada de dívida com juros mais elevados. Esta redução do peso da despesa aconteceu mesmo com o crescimento nominal das despesas com pessoal (valorizações salariais, descongelamentos das progressões, promoções e novas contratações) e das prestações sociais (aumentos das pensões, criação da prestação social para a inclusão, entre outros).

Quadro 1.2. Evolução de finanças públicas

% PIB	2016	2017*	2018	2019
Total de Receitas	42,9	42,4	42,9	42,7
Receita Fiscal	24,8	24,8	25,2	24,8
Impostos Diretos	10,1	9,9	10,1	9,8
Impostos Indiretos	14,7	14,9	15,1	15,0
Contribuições Sociais	11,6	11,6	11,6	11,8
Receitas de Capital	0,6	0,4	0,5	0,3
Total de Despesas	44,8	43,4	43,2	42,7
Despesas com Pessoal	11,2	10,9	10,7	10,7
Consumo Intermédios	5,5	5,4	5,3	5,2
Prestações Sociais	19,0	18,4	18,2	18,2
Juros	4,1	3,8	3,4	3,0
Despesas de Capital	2,0	2,3	3,0	2,9
Saldo Nominal	-1,9	-0,9	-0,3	0,1
Saldo Primário	2,2	2,8	3,0	3,1

Nota: O saldo das Administrações Públicas para 2017 não inclui a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Ministério das Finanças.

No que concerne à dívida pública, destaca-se a trajetória decrescente nos últimos anos, terminando o ano de 2019 em 117,2% do PIB, tendo a contribuição mais significativa para tal trajetória sido a evolução do saldo primário, expressão do esforço de consolidação empreendido para a redução do rácio de dívida pública.

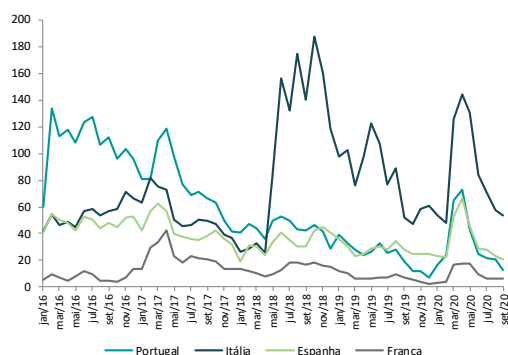
Quadro 1.3. Evolução da dívida pública

% PIB	2016	2017	2018	2019
Dívida Pública (valor bruto)	131,5	126,1	121,5	117,2
Variação Rácio Dívida (p.p.)	0,3	-5,4	-4,7	-4,3
Contributos Variação Rácio da Dívida				
Saldo Primário	-2,2	-2,8	-3,0	-3,1
Efeito <i>Snow Ball</i>	-0,6	-2,6	-2,3	-1,7
Outros	3,2	0,0	0,7	0,4
Depósitos das Administrações Públicas	12,0	10,1	8,1	6,8
Dívida Pública líquida de depósitos	119,5	116,0	113,4	110,4

Fonte: Ministério das Finanças.

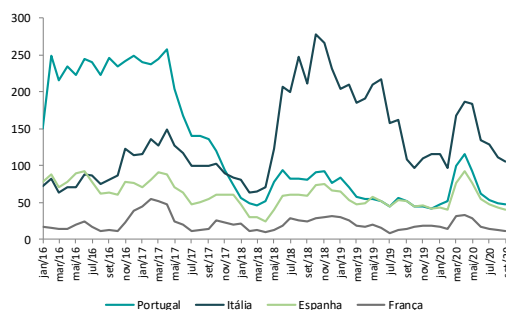
Concomitante com os bons desempenhos económicos e orçamentais, e importante para estes, foi a melhoria verificada das condições de financiamento da República. Desde o início de 2016 que se tem verificado uma redução dos *spreads* das obrigações do tesouro (OT) face às obrigações alemãs para as diversas maturidades, que se encontram já abaixo dos verificados para Espanha e Itália no curto prazo (OT a dois anos); abaixo do verificado para Itália e muito próximo do verificado para Espanha no médio prazo (OT a cinco anos); e, abaixo do verificado para Itália e idêntico ao verificado para Espanha no longo prazo (OT a 10 anos).

Gráfico 1.1. Média mensal de *spreads* face às obrigações do tesouro alemãs a dois anos



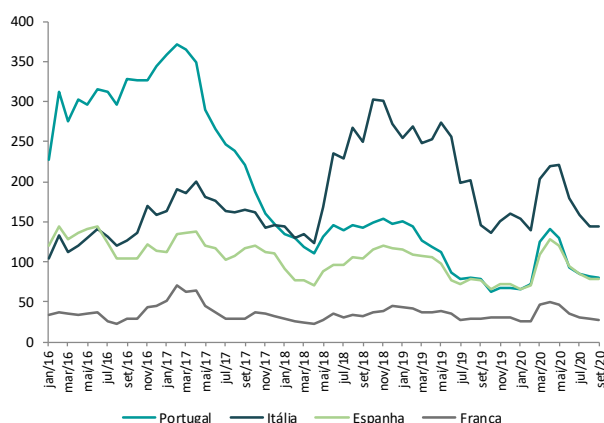
Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 1.2. Média mensal de *spreads* face às obrigações do tesouro alemãs a cinco anos



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 1.3. Média mensal de *spreads* face às obrigações do tesouro alemãs a dez anos



Fonte: Ministério das Finanças.

Entre março e maio de 2020 assistiu-se ao aumento dos juros em todas as maturidades e em todos os países (com menor intensidade na Alemanha, que continuou a ser o país cuja dívida pública serviu de refúgio), muito devido à deflagração da pandemia de COVID-19 na Europa. Contudo, a ação do BCE, nomeadamente através do programa de compras de emergência pandémica (PEPP), com um envelope total de 1350 mil milhões de euros, ajudou a estabilizar e a diminuir os *spreads* face à Alemanha exigidos, diminuindo os custos das emissões de dívida soberana.

1.1.2. Impacto da Pandemia

Tal como referido, a COVID-19 foi identificada pela primeira vez no final de 2019, na cidade chinesa de *Wuhan*, província de *Hubei*, tendo, entretanto, se alastrado à quase totalidade dos países e territórios no mundo, ultrapassando-se já os 35 milhões de infetados e um milhão de mortos a nível global.

Em Portugal, o primeiro caso detetado data de dia 2 de março, registando-se até ao momento cerca de 86 mil infetados e mais de dois mil óbitos.

Cenário de crise global

A atividade económica mundial regista uma quebra acentuada em 2020, sem paralelo nas décadas mais recentes. Assim, de acordo com a OCDE, o PIB mundial deve reduzir-se em cerca de 4,5% em 2020, após um ciclo de uma década de crescimento (de 3,7%, em média, entre 2010 e 2019) tendência extensível a todas as economias avançadas e à generalidade dos países emergentes.

O surto pandémico criou uma disrupção na economia mundial caracterizada por efeitos que se interligam e se amplificam, tanto do lado da oferta (perturbações nas cadeias de produção globais levando à suspensão temporária de atividade de empresas) como da procura, traduzindo o impacto negativo das medidas de confinamento implementadas pelos diferentes países, e contribuindo para o adiamento das decisões de consumo e de investimento.

Contudo, as mais recentes projeções das instituições internacionais (OCDE e BCE, ambas de setembro de 2020) apresentam uma revisão em alta das previsões para a variação do PIB em 2020, devendo a recessão ser ligeiramente menos profunda do que estimado no início do verão, refletindo as medidas de apoio à economia tomadas pela maior parte dos Estados, uma flexibilidade gradual das medidas de confinamento, uma maior abertura das fronteiras externas e uma alteração de comportamento dos agentes económicos.

O ressurgimento de novos casos de COVID-19, em finais do verão de 2020, especialmente nos EUA, na Europa e na América Latina, ditou o prosseguimento de medidas de contenção para travar a crise sanitária. Desta forma, o atual contexto internacional e europeu pode ser caracterizado por uma incerteza muito elevada, estando a retoma e o ritmo de recuperação amplamente condicionados pela evolução mundial da pandemia.

As medidas de contenção relacionadas com a COVID-19 provocaram uma queda sem precedentes do produto e comércio mundiais no segundo trimestre de 2020. Com efeito, neste trimestre, o PIB do G20 registou uma contração em volume de 9,1% em termos homólogos, que se traduziu numa quebra de 5,4% no primeiro semestre (crescimento de 2,8% no primeiro semestre de 2019); esta contração foi global, abrangendo todos os países com exceção da China, a qual já mostrava sinais de alguma recuperação, por estar numa fase mais avançada do ciclo da pandemia. Por seu lado, o comércio mundial de mercadorias em volume diminuiu de forma abrupta, com uma quebra de dois dígitos no segundo trimestre de 2020 (-9% no primeiro semestre), com destaque para uma evolução particularmente negativa nas economias avançadas.

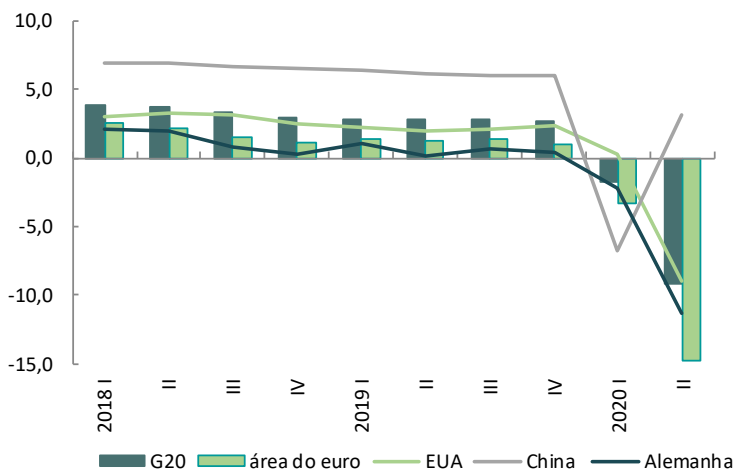
A diminuição da atividade económica levou à deterioração do mercado de trabalho. Nos EUA, a taxa de desemprego subiu de 3,5% no final de 2019 para 8,4% em agosto de 2020, após o pico registado em abril (14,7%).

Para a segunda metade de 2020 e levando em linha de conta uma maior flexibilização das restrições impostas, espera-se uma recuperação da atividade económica e comércio mundiais, face aos baixos níveis atingidos no segundo trimestre do ano, com o início da normalização da produção da indústria transformadora, do comércio e serviços, acompanhada de uma melhoria dos níveis de confiança dos empresários e dos consumidores.

Na área do euro, o PIB recuou 9% em termos homólogos reais no primeiro semestre de 2020 (quase -15% de abril a junho), em resultado de uma forte quebra da procura interna (com maior incidência no consumo das famílias e no investimento) e das exportações, tendo-se registado um contributo negativo das exportações líquidas.

Gráfico 1.4. PIB das principais economias

(taxa de crescimento real, variação homóloga, percentagem)



Fontes: Eurostat; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

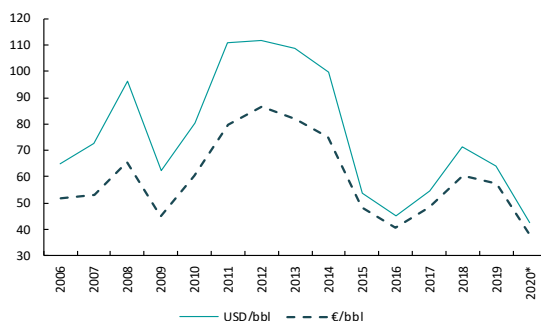
No contexto de forte recuo da atividade económica mundial e de retração da procura interna, em conjugação com o aumento sem precedentes da incerteza quanto às perspetivas económicas e de emprego, prevê-se que o PIB da área do euro diminua em cerca de 8% em 2020, após um crescimento consecutivo nos últimos seis anos (de 1,8%, em média, entre 2014 e 2019).

O endividamento das empresas deverá aumentar significativamente em 2020, devido à quebra dos lucros durante o primeiro semestre e ao recurso a um maior financiamento, para colmatar as necessidades de liquidez.

No quadro de graves perturbações, durante a primeira metade do ano, nas cadeias de ofertas de abastecimento da indústria nos setores automóvel, da química e maquinaria, que resultaram do impacto da COVID-19, e em acumulação com a quebra da procura mundial de automóveis e de bens de investimento, as exportações da área do euro devem diminuir significativamente em 2020. Adicionalmente, para além da redução da procura externa da área do euro (prevista de dois dígitos), a apreciação do euro face ao dólar pode condicionar a evolução das exportações, tornando-as menos competitivas.

A taxa de inflação para o conjunto das economias avançadas deve desacelerar em 2020, devendo situar-se, na área do euro, em torno de 0,3% (1,2% em 2019), de acordo com o BCE. Este abrandamento reflete a quebra dos preços de produtos energéticos, em linha com a descida significativa dos preços do petróleo, particularmente no início do surto mundial de COVID-19; a apreciação do euro; a redução temporária da taxa do IVA na Alemanha (entre julho e dezembro de 2020); e, por último, a fraca procura. Inversamente, os preços de produtos alimentares não transformados aumentaram de forma muito acentuada no período inicial da crise sanitária (6,8% em termos homólogos, no segundo trimestre de 2020) tendo apresentado um crescimento mais moderado nos últimos meses.

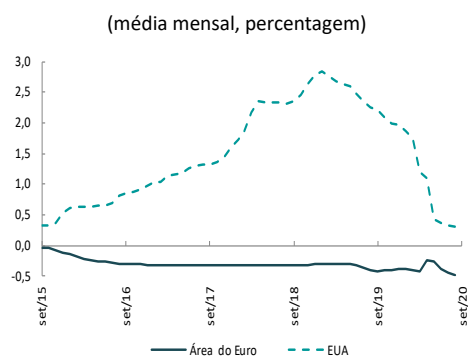
Gráfico 1.5. Preço spot do petróleo Brent
(USD/bbl e euros/bbl)



Nota: * Média dos três primeiros trimestres.

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia.

Gráfico 1.6. Taxas de juro a três meses do mercado monetário
(média mensal, percentagem)



Fonte: Banco Central Europeu.

A crise económica e social provocada pela pandemia de COVID-19 levou os diferentes governos e bancos centrais a implementar, para além das medidas de controlo sanitário e resposta em termos de sistemas de saúde, um conjunto de medidas temporárias de apoio público destinadas às empresas, famílias e setor bancário, com vista a mitigar os respetivos efeitos económicos e financeiros. Assim, a política orçamental da generalidade das economias avançadas tornou-se expansionista, procurando fomentar uma rápida recuperação (acarretando, todavia, um agravamento dos desequilíbrios orçamentais e um maior aumento do endividamento público). Também a política monetária se caracteriza por uma orientação muito acomodatória, a fim de garantir condições de liquidez mais favoráveis para o sistema bancário e assegurar a manutenção do fluxo de crédito à economia real e o financiamento à economia (evitando a contração do crédito às empresas e às famílias).

Em termos de medidas não convencionais, o BCE prosseguiu as aquisições líquidas no contexto do programa de compra de ativos (*Asset Purchase Programme — APP*) a um ritmo mensal de 20 mil milhões de euros (retomado em finais de 2019), a par das aquisições ao abrigo de uma dotação temporária adicional de 120 mil milhões de euros a serem distribuídos de forma flexível até ao final do ano. Quanto à dotação do programa de compra de ativos devido à emergência pandémica (*Pandemic Emergency Purchase Programme — PEPP*) de 750 mil milhões de euros em março de 2020, este foi reforçado em junho em 600 mil milhões de euros, perfazendo um total de 1350 mil milhões de euros até, pelo menos, meados de 2021.

Para além de permitir assegurar maior liquidez aos agentes económicos, estas intervenções do BCE conseguiram acalmar as tensões geradas nos mercados financeiros e contribuir para a diminuição dos prémios de risco dos países periféricos da área do euro.

Finalmente, dada a dimensão do choque económico e social provocado pela pandemia de COVID-19, e cujo impacto se antevê que vá prolongar-se no tempo, o Conselho Europeu aprovou, em finais do mês de julho de 2020, o plano de recuperação europeu (Nova Geração UE), com um fundo de 750 mil milhões de euros (5,4% do PIB da UE) financiado pela emissão de dívida conjunta da UE para apoiar as economias europeias, e o Quadro Financeiro Plurianual (orçamento da UE) dotado de cerca de 1074 mil milhões de euros para a próxima década.

Ampla choque macroeconómico em Portugal

Tal como referido para a economia global, a evolução da atividade económica em Portugal neste ano ficou marcada pelos efeitos adversos da pandemia de COVID-19 na procura e na oferta, efeitos estes que interagem entre si amplificando-se, bem como pela natureza global da crise. Este impacto adverso, e pronunciado, teve especial incidência no segundo trimestre do ano.

Os efeitos adversos da pandemia refletiram-se numa forte contração do PIB na primeira metade do ano, de 9,4% em termos homólogos reais (que compara com um crescimento de 2,3% no mesmo período do ano anterior). A redução da atividade económica foi mais intensa no segundo trimestre, registando-se uma queda do PIB sem precedentes na história recente, de 16,3%, em virtude da evolução da pandemia e medidas de mitigação aplicadas durante o estado de emergência.

Contudo, o impacto da pandemia foi deveras distinto nos diferentes setores de atividade, registando-se no primeiro semestre, uma quebra acentuada no valor acrescentado bruto do setor do comércio, alojamento e restauração (-16,7% face ao período homólogo) e no setor da indústria (-13,8%), superiores às registadas nos restantes serviços (-5,6%) e que divergem do crescimento observado no setor da construção (2,2%).

Assim, num contexto em que se estima que o PIB da área do euro contraia 8,7% em 2020, o PIB em Portugal deverá reduzir-se 8,5% neste ano. Esta quebra do PIB deverá ser explicada por uma redução tanto do contributo da procura interna (-6,6 p.p.), como da procura externa líquida (-1,9 p.p.).

Caixa 1. Inquérito rápido e excecional às Empresas — COVID-19

De acordo com o inquérito rápido e excecional às empresas (COVID-IREE), em abril de 2020, 80% das empresas sinalizaram uma redução do seu volume de negócios (comparativamente com a situação sem pandemia), cerca de 60% destacaram a redução de pessoal efetivamente a trabalhar e 16% assinalaram o encerramento temporário da sua atividade. Em termos setoriais, é possível verificar que o alojamento e restauração foi o setor onde uma maior percentagem das empresas reportou uma redução do seu volume de negócios, bem como do pessoal efetivamente a trabalhar, o que reflete em particular as medidas de encerramento impostas e o fecho das fronteiras. Ainda em termos de volume de negócios, a pandemia afetou de forma semelhante os vários escalões de dimensão.

Com a redução progressiva das medidas de contenção constatou-se uma melhoria da situação empresarial, em particular na primeira quinzena de junho, com uma subida da percentagem de empresas que se mantinha em atividade para 95%, uma diminuição da percentagem de empresas com redução de pessoal efetivamente a trabalhar para 39%, e uma redução das empresas com decréscimos do volume de negócios para 68%.

De acordo com informação disponibilizada no *occasional paper* do Banco de Portugal sobre «O impacto de curto prazo da pandemia COVID-19 nas empresas portuguesas», é ainda possível estimar uma queda do volume de negócio no conjunto de empresas cobertas pelo COVID-IREE em torno de 35% em abril (-17% na primeira quinzena de julho), com o alojamento e restauração a registar uma redução de 72%, enquanto a redução apurada para o pessoal ao serviço deverá andar em torno de 30% (-9% na primeira quinzena de julho).

Apesar desta queda de atividade, as medidas adotadas pelo Governo, em particular o *layoff* simplificado, permitiram conter o impacto no emprego com cerca de 83% das empresas em julho a não antecipar alterações nos postos de trabalho até ao final do ano. Ainda de acordo com a

mesma fonte, é possível concluir que as políticas de mitigação adotadas atingiram os fins a que se propunham, ao permitirem assegurar a sustentabilidade financeira das empresas, preservar o emprego e evitar o encerramento de empresas viáveis, demonstrando-se que as empresas que mais recorreram às medidas de mitigação do Governo, em particular ao *layoff* simplificado e à suspensão do pagamento de obrigações fiscais e contributivas, foram as empresas mais afetadas pela pandemia.

Políticas de estabilização de proteção das empresas, emprego e rendimentos

As medidas de política de resposta aos efeitos da pandemia de COVID-19 adotadas pelo Governo enquadram-se numa ampla estratégia coordenada a nível europeu. Com efeito, com o objetivo de atenuar os efeitos negativos da pandemia na economia e na sociedade, as instituições europeias, em conjunto com os Estados-membros, têm vindo a adotar um vasto leque de medidas, das quais se destacam:

- A maior acomodação monetária anunciada pelo Banco Central Europeu;
- A maior flexibilidade na aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais (nomeadamente com o objetivo de apoiar empresas que, sendo normalmente viáveis, enfrentam dificuldades financeiras devido às consequências económicas da pandemia) e de cumprimento das regras orçamentais da UE (a pandemia foi considerada uma ocorrência excepcional não controlável pelos governos); por conseguinte, foi decidida a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento permitindo aos Estados-membros tomar medidas para lidar adequadamente com a situação de crise;
- A criação do instrumento temporário de apoio à atenuação dos riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), que consiste num apoio financeiro sob a forma de empréstimos da UE concedidos em condições favoráveis aos Estados-membros para fazer face ao aumento da despesa pública diretamente relacionada com o financiamento dos regimes nacionais de apoio à manutenção do emprego ou medidas semelhantes, que ajudem a manter os rendimentos das famílias e a preservar a capacidade produtiva e o capital humano das empresas e da economia em geral;
- A reorientação de todos os fundos estruturais disponíveis para a resposta à pandemia beneficiando, em particular as pessoas mais desprotegidas;
- A mobilização do orçamento da UE para permitir que o Grupo BEI disponibilize liquidez de curto prazo às pequenas e médias empresas e a afetação de 37 mil milhões de euros à luta contra o coronavírus no âmbito da iniciativa de investimento de resposta à crise do coronavírus;
- A adoção de um pacote de recuperação dos mercados de capitais contemplando alterações específicas às regras dos mercados de capitais, com vista a incentivar um maior investimento na economia, permitir uma rápida recapitalização das empresas e aumentar a capacidade dos bancos para financiar a recuperação; também no domínio bancário, a Comissão Europeia adotou um pacote de medidas bancárias para facilitar os empréstimos bancários às famílias e empresas em toda a UE;

- A adoção de um plano de recuperação de 750 mil milhões de euros (Nova Geração UE), que irá reforçar o orçamento da União Europeia e apoiar investimentos com execução entre 2021 e 2026.

No plano interno, o Governo adotou um conjunto de medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia de COVID-19 com vista ao reforço da proteção social, à salvaguarda do rendimento dos trabalhadores e à manutenção da liquidez das empresas.

Estas medidas têm vindo a ser adaptadas e/ou reforçadas (e.g. alargamento do âmbito, prorrogação do prazo de vigência) ao longo do tempo, consoante a evolução da situação pandémica e dos respetivos impactos económico e sociais. Assim, depois de uma primeira fase de emergência, centrada na resposta à crise sanitária e aos seus impactos económicos e sociais, em que a proteção do emprego e do rendimento das pessoas foi a prioridade, o Governo apresentou, em junho de 2020, o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e o Orçamento Suplementar para 2020, consubstanciando apoios fundamentais, quer à manutenção do emprego quer à retoma progressiva da atividade económica. Os apoios ao rendimento dos trabalhadores e das famílias, sobretudo das pessoas mais afetadas pelas consequências da pandemia, foram igualmente reforçados.

De entre as medidas adotadas, destaca-se, pela sua expressão financeira, o apoio extraordinário à manutenção dos postos de trabalho nas empresas mais afetadas (*layoff*), que engloba a compensação pela perda parcial de salários, os apoios extraordinários à redução da atividade económica no primeiro trimestre de 2020 e à retoma da atividade empresarial, a isenção do pagamento de contribuições sociais da entidade empregadora e a prorrogação do prazo de cumprimento de obrigações fiscais e contributivas.

Ainda no que diz respeito às empresas, foram instituídos diversos mecanismos de apoio quer à liquidez, quer à capitalização do tecido empresarial. No primeiro caso, importa referir a extensão da moratória ao crédito bancário, o lançamento de novas linhas de crédito com garantia pública ou a possibilidade de ajustamento dos pagamentos por conta do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas. No segundo caso, destaca-se a criação de um banco de fomento, associado à constituição de um fundo de capitalização de empresas, a par de outras medidas de incentivo à concentração e consolidação de pequenas e médias empresas ou à sua colocação no mercado de capitais.

Com o objetivo de dinamização económica do emprego, importa salientar o lançamento de um vasto conjunto de pequenas obras, de execução célere e disseminada pelo território, com a perspetiva de absorverem algum do impacto da crise económica provocada pela pandemia. Importa também destacar o lançamento do Programa Adaptar (apoio aos investimentos realizados pelas micro, pequenas e médias empresas na adaptação ao contexto COVID-19) e do ATIVAR.PT, programa reforçado de apoios ao emprego e à formação profissional.

No que se refere à proteção social e para compensar a quebra de rendimentos entretanto ocorrida, foram reforçadas e alargadas diversas prestações sociais, bem como criados novos instrumentos, como o complemento de estabilização para trabalhadores em *layoff* ou o apoio social específico para os profissionais das artes do espetáculo.

Considerando a função social do Estado, foram ainda reforçados o Serviço Nacional de Saúde, capacitando-o para melhor responder ao atual desafio pandémico, a escola pública, modernizando-a para a era digital, assim como o acesso a habitação a custos acessíveis.

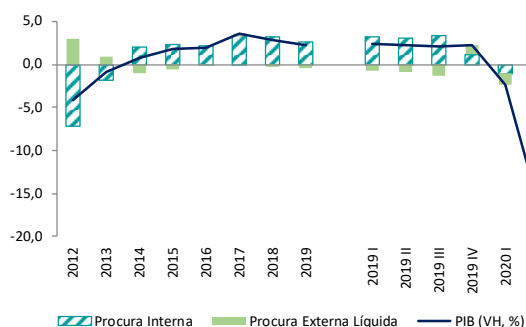
As medidas governamentais de apoio às empresas e às famílias são determinantes para mitigar a evolução negativa do mercado de trabalho, do rendimento disponível das famílias e da capacidade produtiva da economia.

Forte contração da procura interna

A contração do PIB observada no primeiro semestre do ano deveu-se a uma redução da procura interna (-6,5 p.p.) e, em menor grau, a uma diminuição do contributo da procura externa líquida (-2,8 p.p.). A evolução da procura interna foi essencialmente determinada por uma contração do consumo privado (-7,9%), assim como por uma queda do investimento (-4,7%), observando-se uma ligeira diminuição do consumo público (-1,4%). No caso do consumo público, refira-se que a queda verificada tem que ver com o tipo de registo estatístico, que considera uma diminuição das horas trabalhadas por via do encerramento de alguns serviços públicos e que, dessa forma, diminui o volume de consumo público. Para a segunda metade do ano, o contributo da procura interna deverá manter-se negativo, prevendo-se uma contração mais severa do investimento e uma queda menos intensa do consumo privado, parcialmente compensada por um aumento do consumo público.

Gráfico 1.7. Contributo para a variação homóloga do PIB

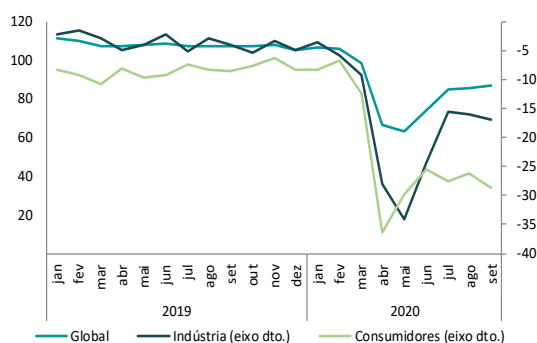
(pontos percentuais)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Gráfico 1.8. Indicadores de confiança

(índice, saldos de respostas extremas)



Fonte: Comissão Europeia.

Estes desenvolvimentos refletem tanto os efeitos do lado da oferta como do lado da procura que, conjugados, conduziram os níveis de confiança dos agentes económicos a mínimos históricos nos meses de abril e maio. Nos meses seguintes, com o progressivo levantamento das medidas de mitigação da propagação do vírus adotadas, observou-se uma ligeira melhoria da confiança da generalidade dos agentes económicos, verificando-se contudo, para os meses mais recentes, uma interrupção da recuperação do indicador de confiança dos consumidores e do setor da Indústria.

Quadro 1.4. Principais indicadores macroeconómicos

	2019	2019				2020		I-II		Implicito III-IV 2020
		I	II	III	IV	I	II	2019	2020	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento homólogo real, %)										
PIB	2,2	2,5	2,2	2,0	2,3	-2,3	-16,3	2,3	-9,4	-7,6
Consumo privado	2,4	2,4	2,4	2,7	2,4	-1,1	-14,7	2,4	-7,9	-6,3
Consumo público	0,7	0,1	0,2	0,9	1,7	0,5	-3,4	0,1	-1,4	0,8
Investimento (FBCF)	5,4	9,1	5,7	4,3	2,6	-0,3	-9,0	7,4	-4,7	-10,1
Exportações de bens e serviços	3,5	4,1	1,8	2,4	5,9	-4,8	-39,2	2,9	-21,9	-22,1
Importações de bens e serviços	4,7	6,0	3,9	5,6	3,2	-2,0	-29,4	4,9	-15,6	-20,2
<i>por memória:</i>										
PIB da área do euro (taxa de crescimento homólogo real, %)	1,3	1,5	1,2	1,4	1,0	-3,2	-14,7	1,4	-9,0	..
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)*										
Procura interna	2,7	3,2	3,0	3,3	1,2	-1,1	-11,9	3,1	-6,5	-6,7
Procura externa líquida	-0,4	-0,7	-0,8	-1,3	1,1	-1,2	-4,4	-0,8	-2,8	-1,0
Evolução dos preços (taxa de crescimento homóloga, %)										
Deflator do PIB	1,7	2,0	1,4	1,7	1,6	1,9	4,5	1,7	3,1	-0,1
IPC	0,3	0,8	0,5	-0,2	0,3	0,4	-0,3	0,6	0,1	-0,3
Evolução do mercado de trabalho (taxa de crescimento homóloga, %)										
Emprego	1,0	1,5	0,9	0,9	0,5	-0,3	-3,8	1,2	-2,0	-5,6
Taxa de desemprego (% da pop. ativa)	6,5	6,8	6,3	6,1	6,7	6,7	5,6	6,5	6,1	11,3
Produtividade aparente do trabalho	1,4	1,0	1,3	1,3	2,1	-1,9	-13,3	1,2	-7,5	-2,1
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB) **										
Cap/Nec líquida de financiamento face ao exterior	1,0	1,0	0,9	0,7	0,4	-2,3	-1,1	1,0	-1,7	1,1
- Saldo da balança corrente	0,2	0,2	0,6	-0,2	-0,1	-3,4	-2,4	0,4	-2,9	0,5
da qual saldo da balança de bens e serviços	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,9	-1,1	-3,3	0,1	-2,1	-0,5
- Saldo da balança de capital	0,8	0,8	0,6	1,2	0,9	0,9	1,3	0,7	1,1	0,7

Notas:

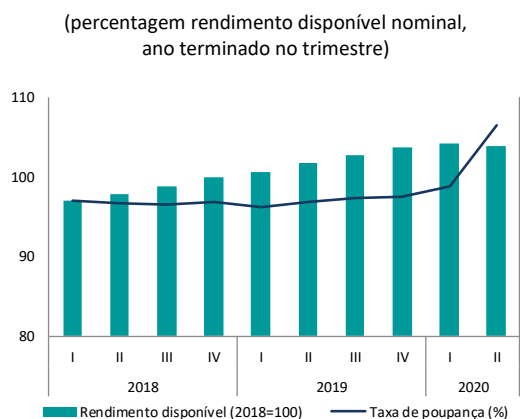
* Diferenças resultam dos arredondamentos efetuados e da não aditividade dos dados encadeados em volume.

** Dados ajustados de sazonalidade.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística, Eurostat.

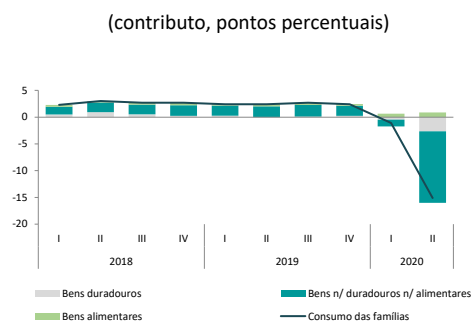
Neste contexto, o consumo privado diminuiu 7,9%, em termos reais, no primeiro semestre de 2020 (que compara com um crescimento de 2,4%, em igual período de 2019), sendo esta queda mais intensa no segundo trimestre (-14,7%). Esta redução reflete tanto uma redução no consumo de bens correntes não duradouros e serviços (-10,2%), como uma redução no consumo de bens duradouros (-16,1%), parcialmente mitigada pelo crescimento do consumo de bens alimentares (4,1%). A redução do consumo privado foi influenciada pela redução do rendimento disponível das famílias, assim como pelo aumento da taxa de poupança por motivos de precaução, num contexto de elevada incerteza e de restrições à livre circulação de pessoas. O impacto negativo no rendimento das famílias deverá ter sido atenuado pela existência de medidas que visaram a manutenção do emprego, tal como o *layoff* simplificado que, até outubro, beneficiou mais de 100 000 empresas e cerca de 900 mil trabalhadores, e ainda apoios concedidos aos trabalhadores independentes.

Gráfico 1.9. Poupança das famílias



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Gráfico 1.10. Consumo das famílias em volume



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

A possibilidade de algumas funções serem exercidas em teletrabalho, bem como a implementação do regime de lay-off permitiram que o emprego não diminuísse de forma tão acentuada no primeiro semestre de 2020. Contudo, neste período, apesar do emprego ter diminuído cerca de 2%, em termos homólogos, a redução pronunciada da população ativa¹, em torno de 2,4%, permitiu uma redução da taxa de desemprego média de 6,5% no primeiro semestre de 2019 para 6,1% no primeiro semestre de 2020. A redução da população empregada concentrou-se fundamentalmente no segundo trimestre de 2020, tendo sido transversal a todos os setores, mas particularmente acentuada no setor dos serviços, o que se encontra em linha com a queda do VAB por setor de atividade. Refira-se contudo que, de acordo com as estimativa mensais do emprego, em julho de 2020, a população empregada aumentou 0,5% e a taxa de desemprego aumentou 0,6 p.p. face ao mês anterior.

Quadro 1.5. População ativa, emprego e desemprego

	2018	2019	2019				2020		I-II	
			I	II	III	IV	I	II	2019	2020
População ativa (tvh, %)	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5	-0,4	-4,5	0,3	-2,4
Taxa de participação	59,1	59,3	59,1	59,2	59,5	59,3	58,6	56,3	59,1	57,5
Emprego total (tvh, %)	2,3	1,0	1,5	0,9	0,9	0,5	-0,3	-3,8	1,2	-2,0
Taxa de desemprego	7,0	6,5	6,8	6,3	6,1	6,7	6,7	5,6	6,5	6,1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Adicionalmente, é de referir que os indicadores de produtividade e do custo do trabalho encontram-se igualmente condicionados pelas políticas que pretendem garantir a manutenção das remunerações mesmo em situações de ausência de uma prestação efetiva de trabalho. Neste sentido, verifica-se um aumento significativo do custo de trabalho por unidade produzida² bem como da produtividade medida pelo número de horas trabalhadas, enquanto a produtividade medida através do número de trabalhadores regista uma evolução contrária.

¹ De acordo com dados do INE, tal poderá ser explicado pelo aumento da população inativa dos 15 aos 74 anos, que não se encontra ativamente à procura de trabalho por aguardar ser reintegrada no emprego que teve anteriormente.

² De frisar que este custo não exclui a componente de remuneração paga pelo Estado no regime de *layoff* simplificado (46% do salário bruto).

Gráfico 1.11. Contributos para o crescimento do emprego

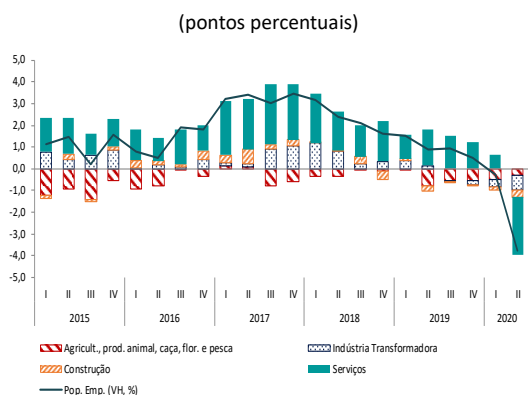
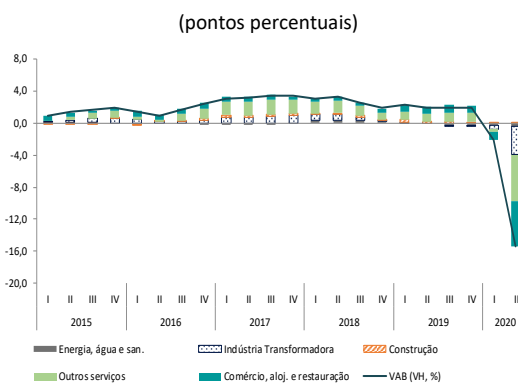


Gráfico 1.12. Contributos para o crescimento do VAB em volume



Por seu lado, o investimento (FBCF) diminuiu, 4,7% em termos homólogos reais no primeiro semestre, o que compara com um crescimento de 7,4%, no período homólogo de 2019. Esta queda é maioritariamente explicada pela forte contração do investimento em equipamento de transporte e em outras máquinas e equipamentos, parcialmente compensada pelo crescimento do investimento em construção.

A diminuição do investimento, também observada em termos nominais (no ano terminado no segundo trimestre), foi maioritariamente motivada pela redução do investimento empresarial, ainda que parcialmente compensada pelo investimento público, o que se poderá traduzir num adiamento dos planos de investimento das empresas, num contexto de reduções na procura interna e externa, e ainda expetativas de um menor número de encomendas futuras.

Gráfico 1.13. Investimento (FBCF) em volume

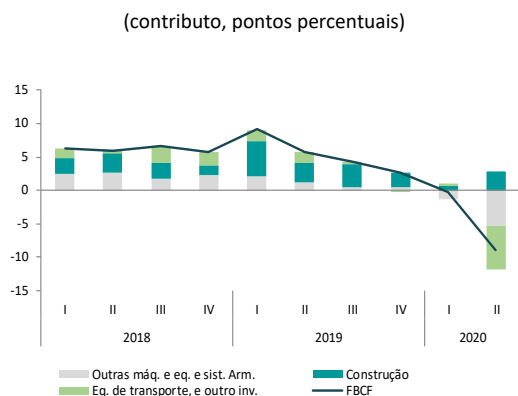
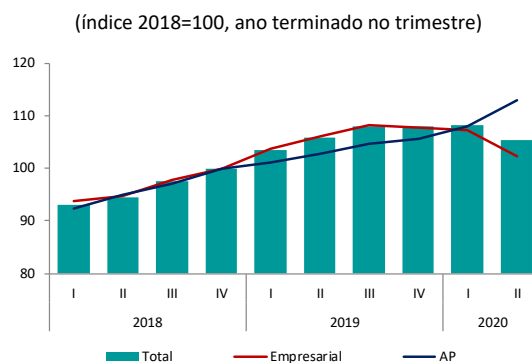


Gráfico 1.14. Investimento (FBCF) nominal empresarial e das AP



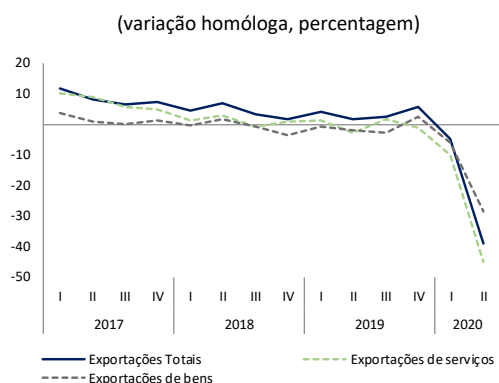
Procura externa líquida igualmente negativa

Ao nível da procura externa líquida, esta refletiu o impacto da pandemia nas cadeias de valor globais de bens e no comércio de serviços, em particular dos serviços de transportes e de turismo afetados pelas restrições à circulação.

Assim, no segundo trimestre de 2020 observou-se uma redução em volume, e em termos homólogos, mais acentuada nas exportações e importações de serviços (-54% e -35%, respetivamente), quando

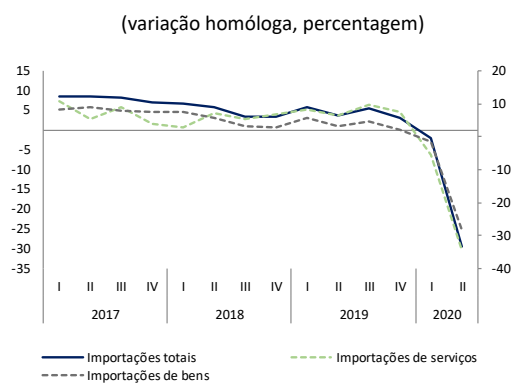
comparada com a diminuição observada nas exportações e importações de bens (-32% e -28%, respetivamente). A este efeito de volume associa-se ainda uma melhoria dos termos de troca na balança de bens, decorrente da queda acentuada do preço do petróleo.

Gráfico 1.15. Exportações de bens e serviços em volume



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

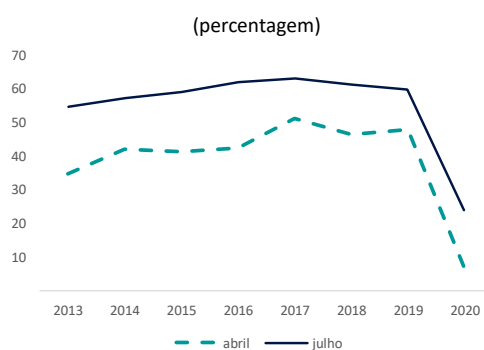
Gráfico 1.16. Importações de bens e serviços em volume



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

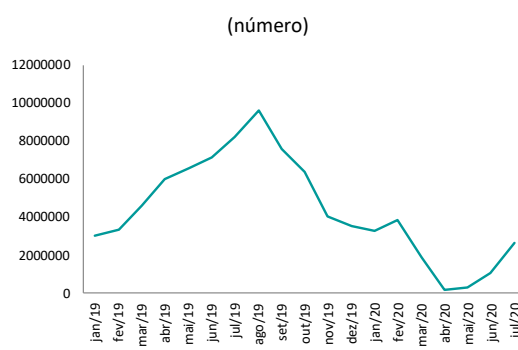
Apesar da recuperação do turismo em junho e julho, em grande parte determinada pelo comportamento dos residentes, a evolução desta componente da balança corrente refletiu variações homólogas negativas e muito acentuadas das dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico, tanto de residentes (-93% em abril), como de não residentes (-98,6% em abril). Em julho de 2020, a taxa líquida de ocupação-cama nos estabelecimentos de alojamento turístico continuou a ser particularmente baixa, e em torno de 24% (60% no mês homólogo), embora superior à registada nos meses anteriores.

Gráfico 1.17 Taxa líquida de ocupação-cama nos estabelecimentos de alojamento turístico



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Gráfico 1.18. Evolução das dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

No segundo semestre de 2020, no contexto de uma recuperação lenta do turismo (decorrente do alívio das restrições à circulação) e do comércio global (redução menos acentuada das exportações e maior descida das importações), a contração na procura externa líquida deverá ser inferior à observada no primeiro semestre.

Baixo nível de preços

No primeiro semestre do ano para a evolução do índice de preços no consumidor foi determinante a queda acentuada do preço do petróleo resultante da redução da procura global.

Quadro 1.6. Índice de preços no consumidor e índice harmonizado de preços do consumidor

(taxas de variação homóloga, percentagem)

	2018	2019	2019				2020		I-II	
			I	II	III	IV	I	II	2019	2020
IPC Total	1,0	0,3	0,8	0,5	-0,2	0,3	0,4	-0,3	0,6	0,1
Bens	0,5	-0,3	0,3	-0,1	-0,7	-0,5	-0,1	-1,4	0,1	-0,8
Alimentares não transformados	0,6	0,9	1,5	0,5	0,4	1,2	2,4	5,6	1,0	4,0
Energéticos	4,7	-1,8	-0,6	-0,5	-3,4	-2,6	0,1	-9,3	-0,5	-4,6
Serviços	1,7	1,2	1,4	1,4	0,6	1,4	1,2	1,4	1,4	1,3
IPC Subjacente	0,7	0,5	0,8	0,6	0,1	0,4	0,2	-0,1	0,7	0,0
IHPC										
Portugal	1,2	0,3	0,8	0,6	-0,3	0,2	0,5	-0,2	0,7	0,2
Área do euro	1,8	1,2	1,4	1,4	1,0	1,0	1,1	0,2	1,4	0,7
Diferencial (p.p.)	-0,6	-0,9	-0,7	-0,8	-1,3	-0,8	-0,6	-0,4	-0,7	-0,5

Fontes: Instituto Nacional de Estatística, Eurostat.

Excluindo o efeito dos preços dos bens alimentares não processados que aumentaram em termos homólogos 4% e dos produtos energéticos que diminuíram 4,6%, o nível de preços (IPC subjacente) manteve-se constante em termos homólogos.

Para além da redução generalizada dos índices de preços na Europa, constata-se uma redução do diferencial de preços, medidos através do IHPC, de Portugal face à área do euro.

Novo contexto de necessidades de financiamento

No primeiro semestre de 2020, a economia portuguesa passou a ter uma necessidade de financiamento, medida pelo saldo conjunto da balança corrente e de capital, de -1,7% do PIB que compara com uma capacidade de financiamento de 1% no período homólogo. Esta evolução refletiu essencialmente o agravamento de -3,3 p.p. do saldo da balança corrente.

Quadro 1.7. Balança de pagamentos

(percentagem do PIB, valores trimestrais ajustados de sazonalidade)

	2018	2019	2019				2020		I-II	
			I	II	III	IV	I	II	2019	2020
Balança de Pagamentos (Saldos, % do PIB)										
Capacidade / necessidade de financiamento	1,2	1,0	1,0	0,9	0,7	0,4	-2,3	-1,1	1,0	-1,7
Balança de Capital	1,0	0,8	0,8	0,6	1,2	0,9	0,9	1,3	0,7	1,1
Balança Corrente	0,3	0,2	0,2	0,6	-0,2	-0,1	-3,4	-2,4	0,4	-2,9
Balança de Bens e Serviços	0,5	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,9	-1,1	-3,3	0,1	-2,1
Balança de Bens	-6,5	-6,5	-6,9	-6,7	-6,9	-5,6	-7,4	-5,4	-6,8	-6,5
Balança de Serviços	6,9	6,8	6,9	6,8	6,9	6,5	6,3	2,1	6,9	4,3
Balança de Rendimentos	-0,2	-0,1	0,1	0,5	-0,2	-0,9	-2,3	1,0	0,3	-0,8

Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Apesar da ligeira recuperação da balança de bens, a acentuada redução do saldo da balança de serviços, de 6,9% para 4,3% do PIB, determinou o agravamento do saldo da balança corrente. A evolução da balança de serviços foi essencialmente condicionada pelo comportamento da componente de viagens e turismo, tal como acima descrito, ao que acresce o efeito da componente de transportes.

Na componente de bens, a melhoria dos termos de troca mesmo num contexto de redução mais acentuada das exportações face às importações, permitiu uma melhoria de 0,3 p.p. do saldo da balança de bens, que passou a representar -6,5% do PIB no ano acumulado até junho de 2020.

Assim, invertendo o anterior padrão de redução, em junho de 2020, a dívida externa líquida aumentou para 182 mil milhões de euros (88,8% do PIB), representado um aumento de 3,6 p.p. do PIB entre março e junho de 2020.

Em 2020, o saldo da balança de bens e serviços deverá tornar-se negativo, refletindo o efeito volume negativo já referido (queda das exportações superior ao das importações), embora parcialmente compensado por uma melhoria dos termos de troca na balança de bens, decorrente da queda acentuada do preço do petróleo. Ainda neste ano, é expectável uma melhoria do saldo da balança de capital, resultante das transferências da União Europeia.

Impactos orçamentais imediatos

Os efeitos do choque macroeconómico provocaram impactos ao nível das finanças públicas, com uma degradação acentuada dos saldos global e primário, sobretudo a partir do mês de maio.

Os valores acumulados da receita começaram a diminuir face ao período homólogo, para o que contribuiu sobretudo a quebra da atividade económica, bem como a extensão de até seis meses para o pagamento das retenções na fonte de IRS e IRC e pagamentos de IVA, bem como das Contribuições Sociais (até ao mês de agosto o impacto na receita foi de cerca de 576,4 milhões de euros).

Concomitantemente, registou-se um significativo aumento da despesa, nomeadamente com a despesa relacionada com as medidas de mitigação dos efeitos da COVID-19 em termos sanitários, mas também de apoio aos rendimentos das famílias e das empresas.

Gráfico 1.19. Evolução da receita total
(milhões de euros)



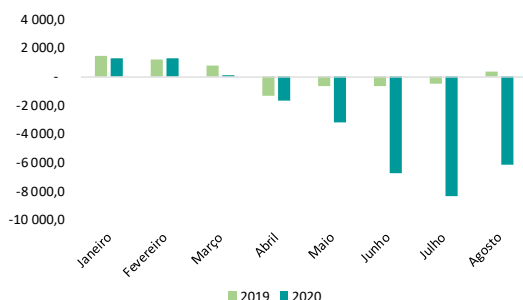
Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 1.20. Evolução da despesa total
(milhões de euros)



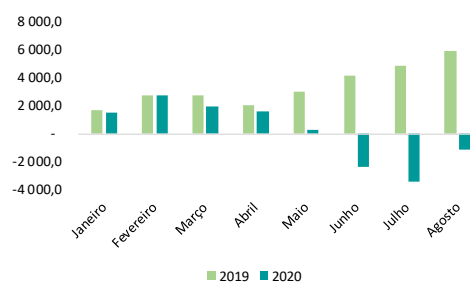
Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 1.21. Evolução do saldo global
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças

Gráfico 1.22. Evolução do saldo primário
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças

1.2. Perspetivas Macroeconómicas para 2021

1.2.1. Hipóteses Externas

As projeções mais recentes das instituições internacionais (OCDE e BCE) apontam para uma recuperação da atividade económica mundial no próximo ano. De acordo com a OCDE, prevê-se que em 2021, o PIB mundial cresça 5% (-4,5% em 2020), tendência que se estende à generalidade das economias avançadas e dos países emergentes. Porém, estas previsões estão rodeadas de uma incerteza particularmente elevada, associada à evolução imprevisível da pandemia de COVID-19 e da eventual necessidade de mais medidas de restrição e confinamento que podem condicionar o ritmo de recuperação das respetivas economias.

No que concerne à área do euro, é expectável que o PIB possa crescer em torno de 5% em 2021 (cerca de -8% em 2020), refletindo a retoma do comércio mundial e o impacto positivo das medidas de apoio às empresas e às famílias entretanto implementadas pelos governos e pelo BCE, a par do início de execução de elevadas transferências comunitárias inseridas no plano de recuperação europeu e no Quadro Financeiro Plurianual.

Gráfico 1.23. PIB das principais economias

(crescimento real, percentagem)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, *Interim Economic Assessment*, Setembro 2020.

Após uma quebra significativa (de dois dígitos) da procura externa relevante para Portugal em 2020, associada ao forte recuo das importações provenientes dos principais parceiros comerciais, nomeadamente de Espanha e França (cujas importações de bens e serviços dos dois países caíram quase 20% e 14% em termos homólogos, respetivamente, durante o primeiro semestre), projeta-se uma recuperação deste indicador para 2021, associada a uma maior procura de bens e serviços nacionais por parte da área do euro e dos restantes países do mundo, com exceção do Reino Unido.

Quadro 1.8. PIB e importações dos principais parceiros económicos de Portugal

(variação homóloga real, percentagem)

	PIB									Importações							
	2019	2019			2020		2020 Previsão	2021 Previsão	2019	2019			2020		2020 Previsão	2021 Previsão	
		II	III	IV	I	II				II	III	IV	I	II			
Área do euro	1,3	1,2	1,4	1,0	-3,2	-14,7	-7,9	5,1	4,0	6,3	2,9	2,7	0,2	-20,7	-11,7	7,0	
Espanha	2,0	2,0	1,9	1,8	-4,1	-22,1	-10,9	7,1	0,7	-0,2	2,7	2,1	-5,5	-33,1	-18,0	10,7	
Alemanha	0,6	0,1	0,8	0,4	-2,2	-11,3	-5,4	4,6	2,6	3,3	1,4	0,8	-2,0	-17,4	-9,6	8,6	
França	1,5	1,8	1,6	0,8	-5,7	-18,9	-9,5	5,8	2,5	2,5	3,3	1,1	-5,7	-21,2	-12,9	9,1	
Itália	0,3	0,4	0,5	0,1	-5,6	-17,7	-10,5	5,4	-0,4	0,6	0,8	-2,8	-6,0	-26,8	-13,6	11,5	
Reino Unido	1,5	1,4	1,3	1,1	-1,7	-21,7	-10,1	7,6	4,6	1,6	2,9	-0,1	-17,4	-29,2	-17,0	-1,0	

Nota: Previsões para 2020 e 2021 — para o PIB: OCDE, *Economic Outlook (Interim)*, setembro de 2020 e para Espanha: CE, *Economic Forecast*, julho de 2020;

Previsões para 2020 e 2021 — para as importações: OCDE, *Economic Outlook*, junho de 2020 e para a área do euro: BCE, setembro de 2020.

Fonte: Eurostat.

De acordo com as expectativas implícitas nos mercados de futuros, o preço do petróleo deverá situar-se em torno de 45 USD/bbl (38€/bbl) em 2021, representando uma ligeira aceleração face ao registado em 2020, em linha com a recuperação da economia mundial e a normalização da procura.

Num contexto de prosseguimento de uma política monetária muito acomodatória, de regresso a estímulos monetários não convencionais do BCE e ao lançamento de vários programas de injeções

extraordinárias de liquidez, não sendo, de excluir a oferta de mais estímulos monetários caso sejam necessários, prevê-se que as taxas de juro de curto prazo se mantenham em valores historicamente reduzidos durante um período prolongado.

Por outro lado, a ação robusta da Reserva Federal dos Estados Unidos da América e a incerteza em torno do *Brexit* têm levado a uma apreciação progressiva do euro face ao dólar norte americano e em relação à libra esterlina.

Quadro 1.9. Hipóteses externas

	Fonte	2016	2017	2018	2019	2020 ^(p)	2021 ^(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	3,4	5,3	3,1	1,8	-15,1	9,4
Preço do petróleo Brent (USD/bbl)*	NYMEX	45,1	54,8	71,5	63,8	42,6	45,2
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %)**	BCE	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1,11	1,13	1,18	1,12	1,14	1,18

Notas:

(p) previsão.

* Os valores do preço do petróleo para 2020/21 baseiam-se nos futuros Brent.

** Euribor a três meses..

Fontes: Ministério das Finanças; Banco Central Europeu, setembro de 2020.

1.2.2. Cenário Macroeconómico

Para 2021 perspetiva-se uma recuperação da economia portuguesa, com um crescimento real do PIB de 5,4%, face à forte contração de 8,5% estimada para 2020.

A contração do PIB para 2020 prevista neste cenário é superior em 1,6 p.p. ao subjacente no Orçamento do Estado Suplementar para 2020 (junho último), resultado de uma quebra mais acentuada, face ao então estimado, nas componentes do consumo privado e exportações, assim como de uma contração do consumo público³. Antecipa-se, contudo, uma menor redução do investimento e uma diminuição mais intensa das importações face ao estimado em junho.

O crescimento previsto para 2021 está em linha com o crescimento esperado para a área do euro, que deverá situar-se em 5,1% (-7,9% em 2020) de acordo com as últimas previsões da OCDE (setembro último).

O crescimento previsto de 5,4% para 2021 reflete um contributo positivo, tanto da procura interna (4,1 p.p.), como da procura externa líquida (1,3 p.p.), por via de um maior dinamismo das componentes de consumo privado, investimento e consumo público, e de um crescimento das exportações mais intenso que o esperado para as importações.

Assim, para 2021, prevê-se um aumento do consumo privado em 3,9%, após uma redução esperada de 7,1% em 2020. A recuperação prevista pressupõe um menor nível de incerteza, face a 2020, e uma gradual melhoria no mercado de trabalho, levando a um ligeiro aumento no rendimento disponível das famílias e a uma redução da taxa de poupança. Antecipa-se ainda um crescimento do consumo público de 2,4% em 2021 (-0,3% em 2020).

³ De realçar que as autoridades estatísticas trataram o encerramento de serviços públicos como uma diminuição da quantidade de horas trabalhadas, independentemente da realidade do teletrabalho.

A melhoria esperada para o mercado de trabalho deverá levar a um crescimento do emprego em 1% (-3,8% em 2020), assim como, a uma redução da taxa de desemprego, a qual deverá diminuir de 8,7%, em 2020, para 8,2%, em 2021.

Quadro 1.10. Cenário macroeconómico 2020-2021

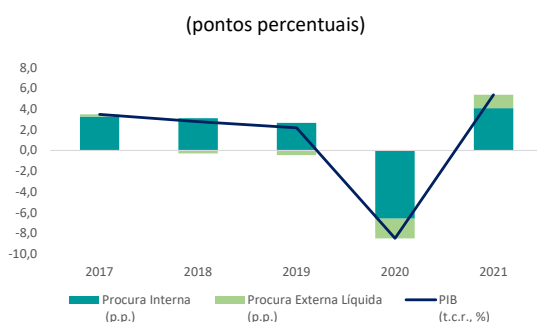
(taxa de variação, percentagem)

	2018	2019	2020	2021	2020	2021
	INE		Estimativa	Previsão	Estimativa	Previsão
			OE 2021		OE 2020 Suplementar	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)						
PIB	2,8	2,2	-8,5	5,4	-6,9	4,3
Consumo privado	2,6	2,4	-7,1	3,9	-4,3	3,8
Consumo público	0,6	0,7	-0,3	2,4	3,1	-0,8
Investimento (FBCF)	6,2	5,4	-7,4	5,3	-12,2	6,1
Exportações de bens e serviços	4,1	3,5	-22,0	10,9	-15,4	8,4
Importações de bens e serviços	5,0	4,7	-17,9	7,2	-11,4	7,0
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)						
Procura interna	3,1	2,7	-6,6	4,1	-5,1	3,8
Procura externa líquida	-0,3	-0,4	-1,9	1,3	-1,8	0,4
Evolução dos preços (taxa de crescimento %)						
Deflador do PIB	1,8	1,7	1,5	0,9	1,0	0,4
Taxa de inflação (IPC)	1,0	0,3	-0,1	0,7	-0,2	0,4
Evolução do mercado de trabalho (taxa de crescimento %)						
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	2,3	1,0	-3,8	1,0	-3,9	1,7
Taxa de desemprego (% da população ativa)	7,0	6,5	8,7	8,2	9,6	8,7
Produtividade aparente do trabalho	0,5	1,4	-4,8	4,3	-3,1	2,5
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)						
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao e	1,2	1,0	-0,3	0,9	0,3	0,6
Saldo da balança corrente	0,3	0,2	-1,2	0,1	-0,6	-0,3
da qual: saldo da balança de bens e serviços	0,5	0,2	-1,3	0,1	-0,7	-0,2
Saldo da balança de capital	1,0	0,8	0,9	0,8	1,0	0,9

Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Ministério das Finanças.

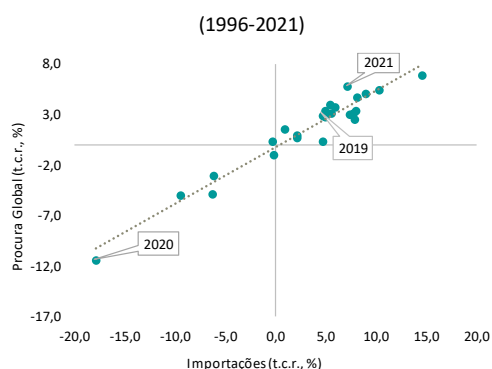
O crescimento do investimento (FBCF) em 2021 deverá situar-se em 5,3%, resultado de um forte aumento do investimento público, beneficiando da forte execução de investimentos estruturantes, e de um aumento do investimento privado, associado a uma melhoria das expectativas relativas à procura global.

Gráfico 1.24. Contributos para a taxa de crescimento real do PIB



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 1.25. Relação entre a procura global e as importações



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

O crescimento antecipado para 2021 na área do euro deverá refletir-se num aumento do ritmo de crescimento da procura externa relevante para as exportações portuguesas, projetando-se um aumento das exportações de bens e serviços de 10,9%, após uma forte contração em 2020 (-22%). Este aumento deverá refletir uma recuperação do setor do turismo, onde o impacto da pandemia foi particularmente severo em 2020. As importações de bens e serviços deverão crescer 7,2% (-17,9% em 2020), em linha com a evolução da procura global.

Adicionalmente, a inflação medida pelo IPC, deverá aumentar em 2021, prevendo-se um crescimento de 0,7%, após uma recuo em 2020 (-0,1%).

Comparação com as projeções de outras instituições nacionais e internacionais

As projeções de outras instituições nacionais e internacionais apontam igualmente para uma forte contração da economia portuguesa em 2020, seguida de uma recuperação em 2021, existindo porém algumas diferenças na intensidade do choque da pandemia e robustez da recuperação.

Nomeadamente, para 2020, as estimativas indicam uma queda do PIB que varia entre 8% (FMI) e 11,3% (cenário *double-hit* da OCDE). A previsão do atual cenário macroeconómico para a evolução do PIB (-8,5%) situa-se neste intervalo, sendo a redução superior à estimada pelo FMI e pelo Banco de Portugal, e inferior às estimativas das restantes instituições. Para 2021, a recuperação projetada varia entre 4,8% (CFP e cenário *double-hit* da OCDE) e 6,3% (cenário *one-hit* da OCDE). Para esse ano, o crescimento antecipado no cenário apresentado (5,4%) situa-se neste intervalo, sendo inferior ao aumento projetado tanto pela OCDE no cenário *one-hit* como pela Comissão Europeia (6%).

As diferenças entre as previsões apresentadas pelas diversas instituições podem refletir diferenças na informação estatística disponível aquando da publicação das mesmas, nas medidas de política consideradas, assim como nos pressupostos e hipóteses externas assumidos.

Quadro 1.11. Previsões de outras instituições 2020-2021

(taxa de variação, percentagem)

	2020 ^e							2021 ^p						
	MF	BdP	CFP	OCDE		FMI	CE	MF	BdP	CFP	OCDE		FMI	CE
				Single-hit	Double-hit						Single-hit	Double-hit		
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)														
PIB	-8,5	-8,1	-9,3	-9,4	-11,3	-8,0	-9,8	5,4	5,2	4,8	6,3	4,8	5,0	6,0
Consumo privado	-7,1	-6,2	-8,9	-10,0	-12,3	-	-	3,9	7,7	6,9	8,2	6,8	-	-
Consumo público	-0,3	1,2	3,0	3,1	3,8	-	-	2,4	0,7	-0,3	-1,2	1,1	-	-
Investimento (FBCF)	-7,4	-4,7	-6,8	-10,6	-14,7	-	-	5,3	5,0	5,9	8,8	2,4	-	-
Exportações de bens e serviços	-22,0	-19,5	-22,5	-15,5	-18,6	-	-	10,9	11,5	7,5	8,2	3,4	-	-
Importações de bens e serviços	-17,9	-12,4	-17,5	-13,3	-16,6	-	-	7,2	13,5	9,3	8,6	3,7	-	-
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)								0,0						
Procura interna	-6,6	-	-7,1	-	-	-	-	4,1	-	5,7	-	-	-	-
Procura externa líquida	-1,9	-	-2,2	-	-	-	-	1,3	-	-0,9	-	-	-	-
Evolução dos preços (taxa de variação, %)								0,0						
Deflator do PIB	1,5	-	1,8	1,7	1,7	-	-	0,9	-	1,2	0,4	0,3	-	-
IHPC	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	-0,2	0,0	0,7	0,8	0,7	0,2	0,0	1,4	1,2
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)														
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	-3,8	-2,8	-4,0	-	-	-	-	1,0	2,0	1,3	-	-	-	-
Taxa de desemprego (% da população ativa)	8,7	7,5	10,0	11,6	13,0	13,9	-	8,2	8,9	8,8	9,6	11,8	8,7	-
Produtividade aparente do trabalho	-4,8	-	-	-	-	-	-	4,3	-	-	-	-	-	-
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)								0,0						
Cap./nec. líquida de financiamento face ao exterior	-0,3	-0,6	-1,3	-	-	-	-	0,9	0,3	-1,4	-	-	-	-
Saldo da balança corrente	-1,2	-	-	-0,2	-0,1	0,3	-	0,1	-	-	-0,1	-0,1	-0,4	-
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-1,3	-1,9	-1,9	-	-	-	-	0,1	-1,3	-2,2	-	-	-	-
Saldo da balança de capital	0,9	-	-	-	-	-	-	0,8	-	-	-	-	-	-

Notas: e estimativa; p previsão.

Fontes: Ministério das Finanças; Banco de Portugal — *Boletim Económico*, 6 de outubro 2020 (projeções para 2020) e *Boletim Económico*, 16 de junho de 2020 (projeções para 2021); Conselho de Finanças Públicas — *Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2024 (Atualização)*, 17 de setembro 2020; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico — *Economic Outlook* (inclui dois cenários: Cenário *single-hit* e o Cenário *double-hit*), 10 de junho 2020; Fundo Monetário Internacional [FMI] — *World Economic Outlook*, 6 de abril 2020; Comissão Europeia [CE] — *European Economic Forecast: Summer*, 7 julho 2020.

As diferenças na intensidade do choque da pandemia e robustez da recuperação assumidas traduzem projeções distintas para as diversas componentes da despesa.

Neste contexto, comparam-se as projeções do atual cenário para as diferentes componentes da despesa com as previsões das instituições analisadas para a qual existe informação disponível — Banco de Portugal, CFP e OCDE. Em termos de tendência, conclui-se que a previsão de uma contração de todas as componentes da despesa em 2020, com a exceção do consumo público, seguida de uma recuperação das mesmas em 2021 encontra-se em linha com as previsões das restantes instituições.

Adicionalmente, as projeções das componentes situam-se no intervalo das estimativas realizadas pelas instituições consideradas, com a exceção da rubrica do consumo privado (para 2021), consumo público (para 2020 e 2021) e importações (para 2020).

Destaca-se ainda a incerteza associada às previsões das outras instituições nacionais e internacionais, com diferenças significativas em termos das intensidades das reduções ou aumentos projetados.

No que se refere ao mercado de trabalho, verifica-se que as projeções das instituições consideradas apontam para um aumento da taxa de desemprego em 2020, seguida de uma redução da mesma em 2021⁴. Contudo existem divergências relevantes quanto à intensidade do impacto da atual crise, e da sua recuperação, com as estimativas da taxa de desemprego a variar entre 7,5% (Banco de Portugal) e 13,9% (FMI) em 2020, e entre 8,7% (FMI) e 11,8% (cenário *double-hit* da OCDE) em 2021.

⁴ A evolução das projeções do Banco de Portugal entre 2020 e 2021 não foi considerada, dado referirem-se a fontes diferentes.

As previsões do atual cenário para a taxa de desemprego enquadram-se no intervalo relativo a 2020, sendo inferiores às estimativas das restantes instituições para 2021. O cenário da Comissão Europeia não inclui uma previsão para a taxa de desemprego. De referir que o cenário do Ministério das Finanças inclui as medidas de apoio ao emprego e à recuperação da economia, o que ajuda a explicar as diferenças nas estimativas das diferentes instituições. Também, é importante realçar que o perfil de recuperação é mais suavizado nas estimativas do Ministério das Finanças (-0,5 p.p.), enquanto as outras instituições apontam para uma redução da taxa de desemprego em 2021 mais pronunciada.

No que diz respeito à inflação medida pelo IHPC, e de acordo com as estimativas das instituições analisadas, este indicador deverá situar-se entre -0,2% (FMI) e 0,2% (cenário one-hit da OCDE) em 2020, após registar um crescimento de 0,3% em 2019. Para 2021, o crescimento previsto para os preços no consumidor oscila entre 0% (cenário double-hit da OCDE) e 1,4% (FMI). A previsão do atual cenário aponta para uma redução de 0,1% para 2020 e um aumento de 0,7% em 2021, enquadrando-se nos intervalos anteriormente referidos.

1.2.3. Riscos Macroeconómicos e Análise de Sensibilidade

As expectativas e projeções sobre a evolução da economia portuguesa apresentadas encontram-se, naturalmente, sujeitas a um elevado nível de incerteza, associada à magnitude, abrangência e duração da situação pandémica e do seu potencial disruptivo sobre a economia.

Riscos macroeconómicos

A esta incerteza acresce ainda outros fatores de risco descendente, nomeadamente a potencial rigidez na reafectação de recursos (para setores em expansão), o impacto das políticas nacionais nas cadeias de produção internacionais (na sequência de um eventual agravamento da situação pandémica) e a eventual perda de confiança dos agentes económicos. Adicionalmente, o agravamento das contas públicas (via impacto de medidas de política orçamental para mitigar os efeitos socioeconómicos da pandemia e do efeito dos estabilizadores automáticos) e uma deterioração mais acentuada da qualidade dos ativos do sistema bancário poderão traduzir-se em dificuldades de financiamento da economia e no agravamento dos canais de contágio associados à crise pandémica com consequências para a estabilidade financeira. Eventuais conflitos comerciais entre a China e os EUA e entre a Rússia e a Europa, bem como dificuldades no acordo entre o Reino Unido e a Europa poderão ainda agravar o efeito da crise provocada pela COVID-19.

Para a mitigação destes efeitos negativos deverá contribuir a definição de políticas ajustadas à evolução da situação pandémica, bem como a coordenação de políticas a nível global nas suas diversas vertentes (sanitária, comercial e financeira). Neste contexto, o plano de recuperação Europa 2021-2027, deverá constituir o principal risco de efeito ascendente. Este mecanismo, de magnitude sem precedentes (5% do PIB da área do euro), irá prestar apoio financeiro durante o processo de recuperação, procurando promover em simultâneo uma transformação estrutural das economias afetadas por forma a aumentar a convergência e a resiliência da UE. Este plano terá um efeito direto na economia portuguesa e indireto por via da redução do impacto negativo da crise nas outras economias.

As medidas de política monetária e de supervisão bancária deverão continuar a contribuir para a mitigação do impacto da crise pandémica nas economias da área do euro pelo que não deverá ser considerado um fator de risco mesmo num contexto de pressão sobre a descida dos preços.

Análise de sensibilidade

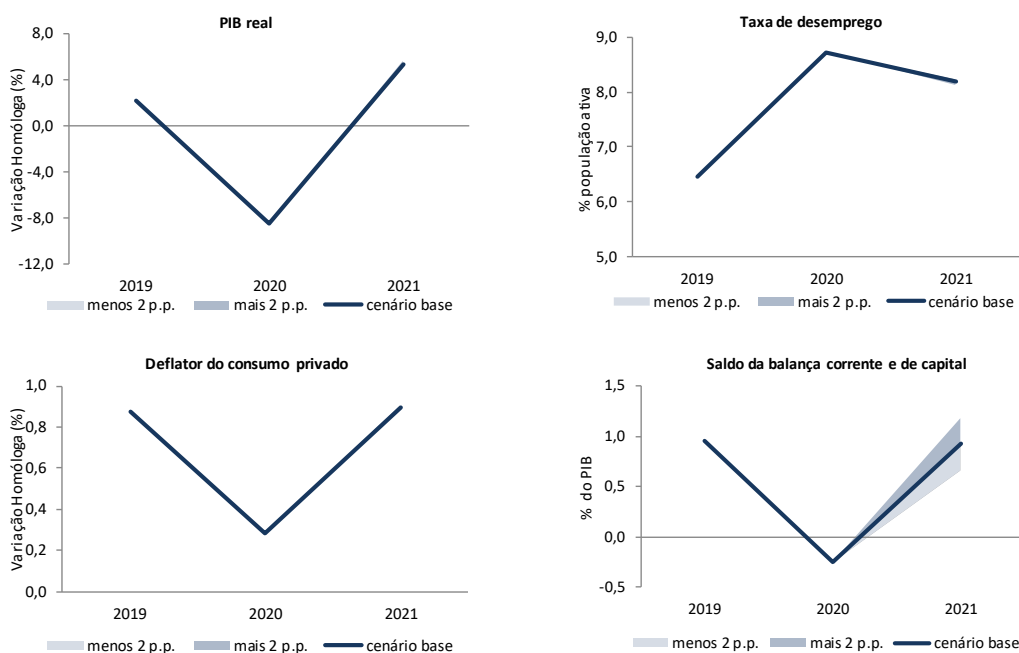
Dado o conjunto de pressupostos em que se baseia o cenário macroeconómico, e com o intuito de verificar a respetiva sensibilidade, analisou-se o impacto de alguns riscos externos e internos nos principais agregados macroeconómicos. Na simulação do impacto dos riscos, foram considerados quatro choques nos principais agregados macroeconómicos em 2021, que se consubstanciam, face ao cenário central, numa variação:

- Do crescimento da procura externa em 2 p.p.;
- Do preço do petróleo (em USD) em 20%;
- Das taxas de juro de curto prazo em 2 p.p.;
- Do crescimento da procura interna em 0,5 p.p.

Variação do crescimento da procura externa

Nesta simulação, estima-se que, num cenário em que a procura externa dirigida à economia portuguesa cresça 2 p.p. abaixo do projetado no cenário base de 2021, o impacto no crescimento real do PIB seria negativo, originando um crescimento inferior em 0,3 p.p. ao projetado no cenário base. Este impacto resultaria essencialmente de um menor crescimento das exportações, com um efeito igualmente negativo no saldo da balança de bens e serviços, e na capacidade de financiamento da economia face o exterior. O efeito no mercado de trabalho seria diferido no tempo, o que justifica o impacto negligenciável deste choque na taxa de desemprego em 2021. De igual modo, o efeito no deflator do consumo privado seria pouco significativo.

Gráfico 1.26. Variação da procura externa em 2 p.p.

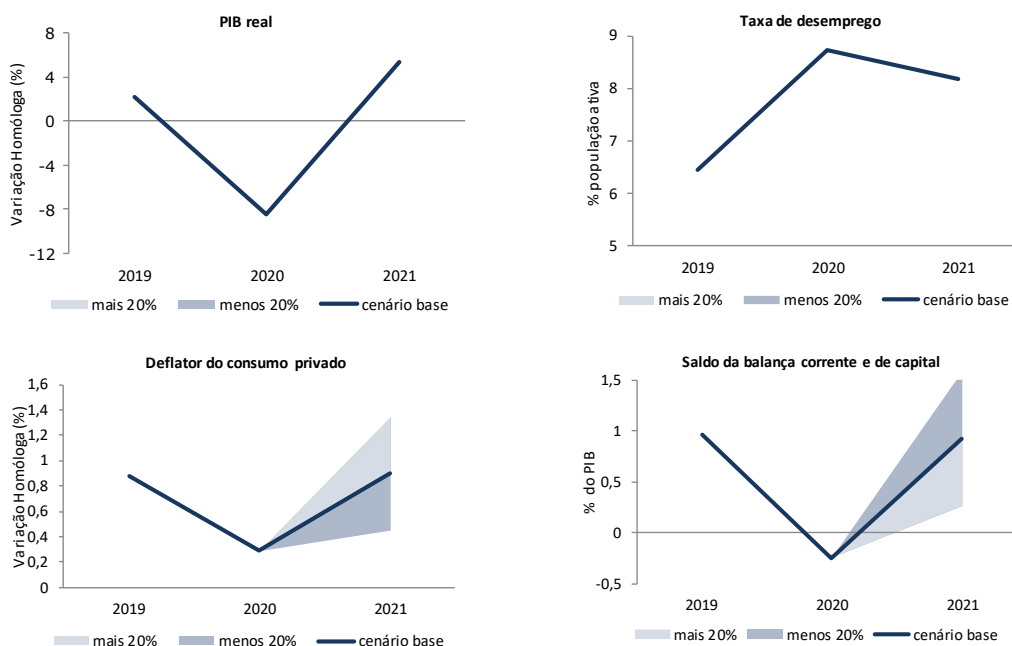


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação do preço do petróleo

Um aumento do preço do petróleo 20% acima do assumido no cenário base teria, de acordo com a simulação efetuada, um impacto negativo no crescimento real do PIB em 0,2 p.p., por via de uma redução do crescimento do consumo, parcialmente compensada por uma redução do crescimento das importações. O impacto na capacidade de financiamento da economia face ao exterior seria relevante, estimando-se um efeito negativo do choque resultante de uma deterioração da balança energética. Adicionalmente, o choque levaria a um aumento do deflator do consumo privado. Contudo, a estimativa da taxa de desemprego não deveria sofrer alterações significativas em 2021, uma vez que se assume um efeito no mercado de trabalho desfasado no tempo.

Gráfico 1.27. Variação do preço do petróleo em 20%

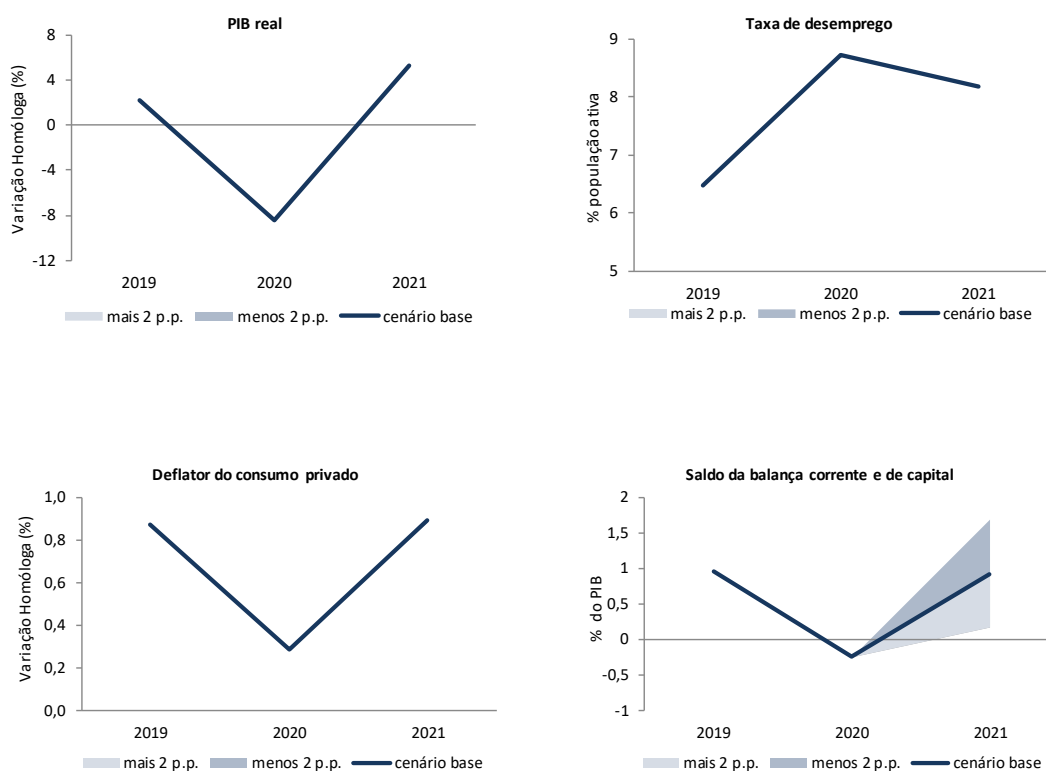


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação da taxa de juro de curto prazo

Num cenário em que a taxa de juro de curto prazo aumentasse 2 p.p. face ao assumido no cenário base, o impacto no crescimento real do PIB seria negativo (em cerca de -0,1 p.p.), explicado maioritariamente por um menor crescimento do consumo privado (em resultado de um aumento dos custos de financiamento), parcialmente compensado por uma redução do crescimento das importações. Adicionalmente, seria esperada uma deterioração da balança de rendimentos primários, com um impacto significativo na capacidade de financiamento da economia. Contudo os impactos no deflator do consumo e na taxa de desemprego seriam negligenciáveis.

Gráfico 1.28. Variação da taxa de juro de curto prazo em 2 p.p.

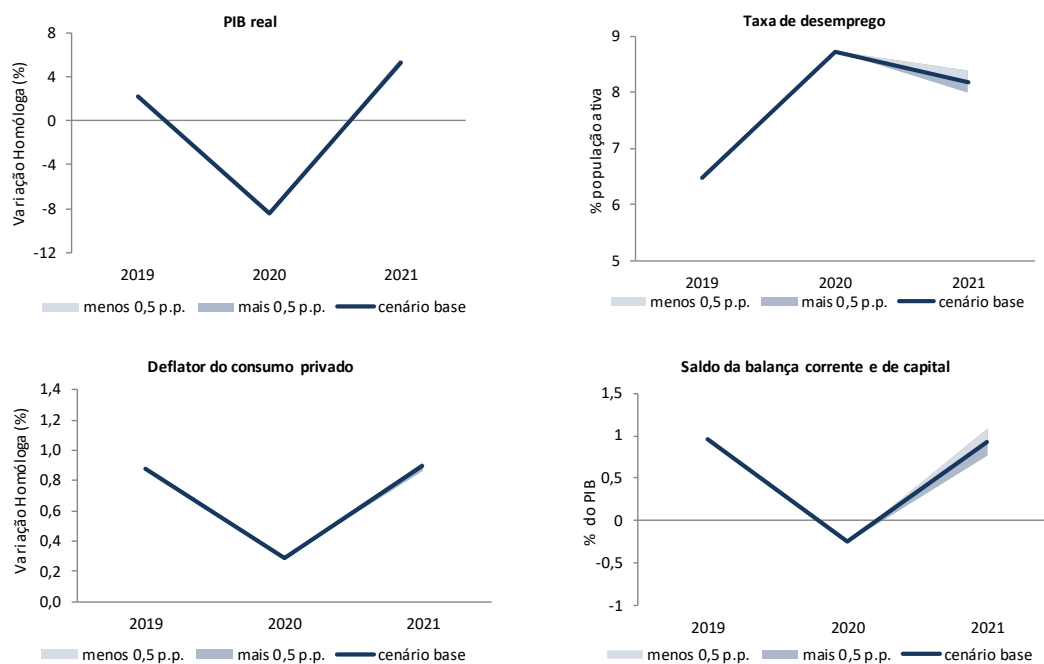


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação do crescimento da procura interna

Um crescimento da procura interna inferior em 0,5 p.p. ao estimado no cenário base teria, segundo esta simulação, um impacto de -0,3 p.p. no crescimento real do PIB. O efeito seria essencialmente resultado de um menor dinamismo no crescimento do consumo privado, e de uma redução no crescimento das importações. O impacto também se refletiria numa recuperação do saldo da balança comercial, e da capacidade de financiamento da economia. Relativamente ao mercado de trabalho, o efeito seria negativo, levando a um ligeiro aumento da taxa de desemprego em 2021, sendo a sua reduzida dimensão explicada pela existência de um desfasamento temporal neste efeito. O impacto no deflator do consumo privado seria pouco significativo.

Gráfico 1.29. Variação da procura interna em 0,5 p.p.



Fonte: Ministério das Finanças.

2. Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2021

2.1. Controlar a Pandemia

Efeitos da pandemia em 2020

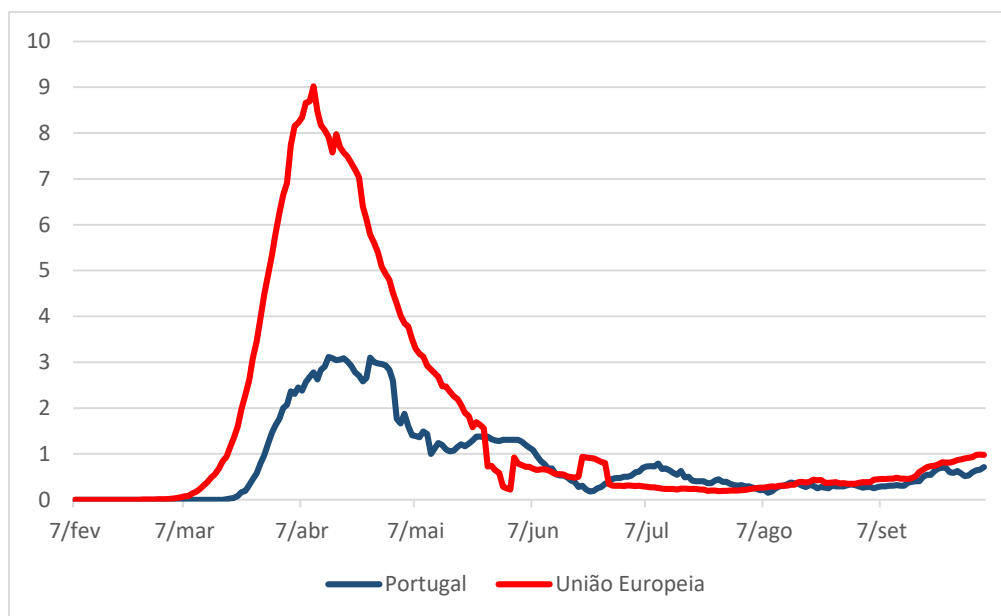
A mitigação dos impactos sanitários, sociais e económicos do surto pandémico da COVID-19 tem sido a principal preocupação do Governo, desde o início do mesmo. O combate aos efeitos nefastos da pandemia tem sido feito com sentido de responsabilidade, enorme esforço por parte dos agentes envolvidos, em particular, no que toca à gestão dos recursos públicos, bem como célere adaptação a cenários para os quais não existe paralelo na história.

A economia portuguesa foi severamente afetada pela súbita paragem da atividade económica, interrompendo, conseqüentemente, a trajetória de melhoria das contas públicas, que havia proporcionado, em 2019, o primeiro excedente orçamental da história da democracia portuguesa (0,1%).

Em 2020, estima-se um défice orçamental de 7,3%, tendo o saldo sido negativamente afetado em cerca de 5300 milhões de euros, em consequência das medidas implementadas pelo Governo, que visaram a mitigação dos impactos perniciosos da paragem abrupta da atividade económica, especialmente no que toca às desigualdades económicas e sociais.

Gráfico 2.1. Mortes por COVID-19

(por milhão de habitantes, média móvel sete dias)



Fonte: European Centre for Disease Prevention and Control e *Our World in Data*

As medidas implementadas, em especial o reforço de 504,4 milhões de euros na saúde, permitiram, principalmente na fase crítica da pandemia, que a evolução, tanto do número de casos ativos, como do número de mortes *per capita*, se mantivessem abaixo da média da União Europeia. Ao longo de 2020, foram ainda tomadas medidas em diversas áreas que se consideram fundamentais para a coesão económico-social, nomeadamente medidas de proteção do emprego (*lay off* simplificado,

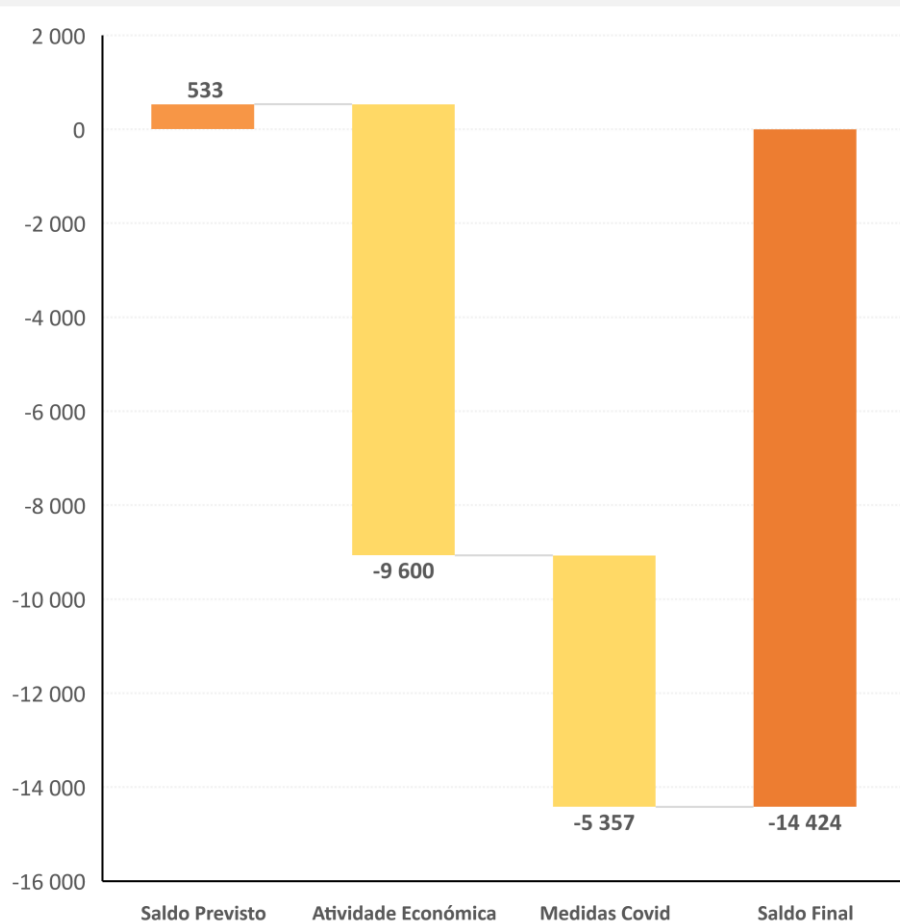
apoio à retoma progressiva, apoio à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes e incentivo à normalização empresarial, num valor total de 1800 milhões de euros), de apoio às famílias (apoio excecional à família, complemento de estabilização, prorrogação de prestações sociais e moratórias bancárias, num total superior a 250 milhões de euros), às pessoas em situação de desproteção económica (apoio extraordinário aos trabalhadores informais) e às empresas (diferimento de obrigações fiscais, que ascenderam a 600 milhões de euros, e a criação de linhas de crédito no valor de cerca de 6000 milhões de euros).

Estas medidas têm contribuído para a mitigação dos efeitos nefastos da pandemia, garantindo a estabilidade económica e esbatendo as potenciais assimetrias sociais. Contudo, importa notar que as mesmas exigem igualmente um grande esforço financeiro, tanto a nível nacional, como europeu.

Com efeito, a resposta coordenada da União Europeia revelou-se importante na resposta do Governo à crise pandémica e aos seus efeitos. Neste sentido, importa destacar o programa SURE, que disponibiliza quase 6 mil milhões de euros para financiar medidas de resposta social e o REACT, com quase 2 mil milhões de euros dedicados a medidas de âmbito social, saúde e apoio a empresas, dotando a resposta nacional de uma robustez adicional para responder à crise pandémica.

Caixa 2. Conta das administrações públicas — impactos desagregados

Gráfico 2.2. Efeitos do COVID-19 no saldo orçamental



Fonte: Ministério das Finanças

De acordo com o previsto no Orçamento do Estado para 2020, num cenário sem pandemia, o saldo orçamental seria de 0,2% do PIB. Através do presente gráfico, são visíveis os efeitos da COVID-19 no saldo orçamental, estimado em 7,3% do PIB.

A redução de 7,5 p.p. estimada para o saldo orçamental em percentagem do PIB reflete:

- O aumento da despesa e a redução da receita fiscal, em resultado do funcionamento dos estabilizadores automáticos com efeitos na quebra da atividade económica (4,8 p.p.) e
- a implementação de medidas de mitigação dos efeitos sanitários, sociais e económicos da pandemia (2,7 p.p.).

O exercício orçamental de 2021 mantém o reforço na saúde como uma prioridade para combater a pandemia, com um reforço de cerca de 500 milhões de euros. Neste âmbito, será criado um subsídio de risco para os profissionais de saúde que estão na linha da frente do combate à COVID-19; será reforçado em 4200 o número de profissionais de saúde e será posto em prática um plano de

investimentos nos cuidados de saúde primários, na rede de cuidados integrados e na saúde mental. A estas medidas somam-se as já tomadas ao longo de 2020, financiadas por via do reforço das transferências do Orçamento do Estado e de Fundos Europeus disponibilizados (SURE e REACT), num total de 1400 milhões de euros.

Medidas fiscais transitórias no contexto da COVID-19

No âmbito do contexto da pandemia provocada pela COVID-19, foram tomadas medidas ao longo de 2020 de cariz fiscal e aduaneiro, que podem ser consultadas no Portal das Finanças (https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/COVID_19/Paginas/default.aspx). O Orçamento do Estado para 2021 vem prever a continuidade de algumas dessas, considerando a necessidade de continuar a assegurar a promoção de medidas de proteção da saúde e evitar a propagação do coronavírus.

Assim, prevê-se a prorrogação até abril de 2021 da aplicação da franquía de direitos de importação, bem como da isenção de IVA na aquisição de mercadorias necessárias ao combate à pandemia provocada pelo vírus COVID-19, de acordo com os termos da decisão da Comissão Europeia (UE) 2020/491. Em 2021, esta medida será alargada às instituições científicas do ensino superior que tenham celebrado protocolos com o Estado de forma a desenvolver atividade relacionada com a contenção da propagação da doença COVID-19, contribuindo assim para reforçar a capacidade de testagem.

Do mesmo modo, e com objetivos de proteção e promoção da saúde e prevenção da doença, procede-se ainda à aplicação temporária da taxa reduzida de IVA à venda de máscaras de proteção respiratória, e de gel desinfetante cutâneo cuja utilização é recomendável como medida de combate à propagação do surto de COVID-19.

Por último, é prorrogado o regime que estende a aplicabilidade dos benefícios fiscais previstos no Estatuto do Mecenato e prevê a exclusão de tributação de Imposto do Selo às doações efetuadas a favor de entidades públicas empresariais para posterior aplicação no combate à pandemia.

2.2. Medidas de Proteção e Melhoria do Rendimento das Famílias

Neste exercício orçamental, o Governo mantém a linha de apoios implementados durante o ano de 2020, como resposta imediata aos efeitos da crise pandémica. Em 2021, estão previstos instrumentos e medidas de intervenção que visam a recuperação da economia, do emprego e da atividade empresarial. Nesse âmbito, a proteção do rendimento das famílias portuguesas ganha especial destaque, estando previstas diversas medidas de apoio ao rendimento disponível das famílias e de apoio aos setores económicos mais afetados pela crise.

Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores

Com vista a compensar a perda de rendimentos dos trabalhadores causada pelos efeitos negativos da crise pandémica, em 2021, entrará em vigor o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, criando estabilidade social e apoiando aqueles que ficariam economicamente desprotegidos.

Esta medida, que terá um impacto orçamental entre 400 e 450 milhões de euros, abrangerá mais de 170 mil trabalhadores, entre quais aqueles com perda de rendimentos do trabalho e sem acesso a

proteção no desemprego, ou cujo prazo de concessão do subsídio de desemprego irá terminar no decurso de 2021, bem como trabalhadores independentes com perda de faturação.

Majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego

Prosseguindo o desiderato de proteção dos trabalhadores que perderam rendimentos, principalmente os mais socialmente mais vulneráveis, o Governo irá majorar o limite mínimo do subsídio de desemprego até 1,15 IAS, para os trabalhadores cujo rendimento que serviu de base de cálculo da prestação corresponda, pelo menos, ao limiar da pobreza.

Atualização extraordinária de pensões

À semelhança do que vem ocorrendo em anos anteriores, o Governo irá proceder a uma atualização extraordinária de pensões, em agosto, para os pensionistas com pensões mais baixas. O aumento irá ser de 10 euros ou 6 euros, consoante as pensões tenham ou não sido atualizadas entre 2011 e 2015.

Redução do IVA da eletricidade

O Governo concretizou em 2020 a autorização legislativa para diminuir o IVA da eletricidade, passando este a ser progressivo, sendo aplicada uma taxa intermédia aos primeiros níveis de consumo, em relação a potências contratadas em baixa tensão normal (BTN).

Socialmente, a medida abrange mais de 80% dos consumidores do mercado elétrico em Portugal e prevê uma majoração de 50% do valor do limite até ao qual é aplicável a taxa intermédia para as famílias numerosas, considerando-se como tais os agregados constituídos por cinco ou mais pessoas.

Ambientalmente, a medida tem como propósito estimular a eficiência energética dos consumos, fixando o limite ao qual é aplicável a taxa intermédia num nível tendencialmente abaixo daquele que é o nível médio de consumo mensal de eletricidade em Portugal por nível de potência contratada.

No âmbito orçamental, importa sublinhar o impacto estimado de cerca de 150 milhões de euros, que permite às famílias poupanças anuais significativas, aumentando assim o seu rendimento disponível.

Apesar de implementada em 2020, os efeitos da medida sentir-se-ão nas famílias a partir de janeiro de 2021, prolongando-se ao longo de todo ano.

Redução das retenções na fonte de IRS

O Governo procederá ao ajustamento das tabelas de retenção na fonte de IRS, de modo a dar continuidade à ação tomada, de forma gradual e progressiva ao longo dos últimos anos, de esbater o diferencial entre as retenções na fonte realizadas pelos trabalhadores dependentes e o valor final de imposto a pagar. Trata-se de uma medida neutral do ponto de vista orçamental, mas com um grande impacto no rendimento disponível das famílias, num total de cerca de 200 milhões de euros.

Descontos nas taxas de portagens

Em 2020, com efeitos em 2021, será implementado um sistema de descontos nas taxas de portagens, por forma a garantir a uniformização das reduções existentes, com descidas mais

significativas nos veículos ligeiros. Esta medida dirige-se às vias ex-SCUT, situadas preferencialmente em territórios do Interior, permitindo a redução dos custos de contexto e aproximando as populações. Com esta medida garante-se um sistema de portagens mais simples e com menores encargos para o utilizador, garantido simultaneamente a sustentabilidade orçamental.

Estabilização dos principais impostos

O Governo não altera em 2021 os principais impostos, nem atualiza as taxas dos impostos especiais de consumo. Tal corresponde a uma opção política de resposta à crise sem aumento de impostos, de forma a proteger o rendimento das famílias e a assegurar as margens que permitam às empresas enfrentar o atual contexto de incerteza e preservar os postos de trabalho, bem como manter a capacidade produtiva do País.

Dedução à coleta de IRS do IVA dos ginásios

O Governo propõe a dedução à coleta de despesas relacionadas com a prática de exercício físico, sujeita ao limite global de 250 euros por agregado familiar, limite já existente no artigo da dedução à coleta pela exigência de fatura. Promovem-se assim três objetivos: providenciar um estímulo adicional à procura de ginásios, setor especialmente afetado pela crise pandémica; encorajar estilos de vida mais saudáveis; e reforçar o combate à informalidade e à evasão fiscal, incentivando a exigência de fatura.

Aumento da massa salarial na Administração Pública

O Salário Mínimo Nacional continuará a aumentar em 2021, em linha com a média da anterior legislatura, mantendo-se o compromisso de alcançar os 750 euros em 2023.

Esta subida do SMN refletir-se-á igualmente nos salários dos trabalhadores da Administração Pública. Este efeito combinado com a manutenção das progressões, promoções e atualizações das carreiras, bem como novas contratações, implicará um aumento da massa salarial na Administração Pública de 3,3%, o equivalente a 785 milhões de euros.

Creches gratuitas para mais crianças

Em 2021 serão beneficiadas as famílias com crianças nos 1º e 2º escalões de comparticipação familiar, num universo estimado de cerca 65 mil crianças. Deste modo, a gratuitidade será alargada aos primeiros filhos do 2º escalão de rendimentos.

Medidas de proteção do emprego e políticas ativas

Mantendo o intuito de proteção do emprego, em 2021, o Governo irá prosseguir com as principais medidas de política iniciadas em 2020. Será reforçado o programa Ativar.pt, que se traduz num estímulo à criação de postos de trabalho, através da atribuição de um apoio financeiro aos empregadores que celebrem contratos de trabalho, por um período igual ou superior a 12 meses, com desempregados inscritos no IEFP, I.P.

Nesse contexto e por forma a incentivar a manutenção de postos de trabalho por parte de grandes empresas que tenham gerado lucros em 2020, o acesso, por parte destas empresas, a determinados incentivos fiscais de carácter empresarial e às linhas de crédito com garantia do Estado, passa a estar

condicionado, durante o ano de 2021, à manutenção do nível de emprego verificado a 1 de outubro de 2020, data de transição da medida do *layoff* simplificado para o apoio à retoma progressiva.

Terão igualmente uma forte execução em 2021 diversos investimentos de menor dimensão, que, pela sua natureza, requerem maior recurso a mão-de-obra, contribuindo desta forma para a criação de postos de trabalho e, conseqüentemente, para o alavancar da economia.

2.3. Medidas de Apoio às Empresas e de Estímulo ao Investimento

Medida de estímulo ao consumo em sede de IVA

O Governo irá implementar um programa de estímulo ao consumo em setores particularmente afetados pela crise —, alojamento, cultura e restauração — desenvolvido através da devolução direta do IVA suportado pelos consumidores nestes setores. Trata-se, por isso, de uma medida de estímulo à procura interna, uma vez que assenta no aumento do rendimento disponível das famílias, que veem integralmente devolvido o IVA suportado nestes setores durante um trimestre do ano, para gastar no trimestre seguinte. Esta medida representará um aumento de rendimento disponível de cerca de 200 milhões de euros.

Investimento privado: Fundos e CFEI

O investimento privado tem um papel fundamental na recuperação da economia, sendo particularmente relevante que, no atual contexto de incerteza, se possa estimular as empresas com capacidade de investimento a manter, ou mesmo antecipar, projetos de investimento que estivessem programados. Nesse sentido, e tendo particular relevância para as pequenas e médias empresas, a vigência do Crédito Fiscal Extraordinário de Investimento durante todo o primeiro semestre de 2021, num valor de 208 milhões de euros, é essencial no esforço de realização de investimento e de criação e manutenção de postos de trabalho, condição de acesso a este benefício fiscal.

Adicionalmente, o Governo cria um incentivo fiscal temporário de fomento à internacionalização por pequenas e médias empresas no âmbito de ações de eficiência coletiva na promoção externa, através da majoração de 10% das despesas incorridas em ações de promoção externa (feiras, exposições, mostras e consultoria de apoio) para efeitos de apuramento do lucro tributável (IRC) em 2021 e 2022.

Financiamento das empresas: empréstimos e moratórias

Em 2020, em resposta à pandemia de COVID-19, foram adotadas medidas, entre outras, dirigidas à proteção dos créditos das empresas e outras entidades, nomeadamente a moratória legal de créditos (designada como moratória pública) no âmbito das prestações devidas no âmbito de empréstimos já concedidos.

As empresas devem, para aceder a estas medidas de apoio, dispor de uma situação regularizada ou em processo de regularização, nos termos definidos no regime legal, perante a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Segurança Social.

A evolução da atividade económica, a necessidade de apoiar a recuperação económica das empresas, e a experiência decorrente da aplicação do diploma justificaram que o regime tivesse sido revisto no sentido de, designadamente, alargar o universo de potenciais beneficiários, estender o

âmbito das operações de crédito sujeitas ao regime e, com particular importância, prolongar a aplicação destas medidas até 30 de setembro de 2021. As empresas dos setores mais afetados dispõem igualmente de uma extensão da maturidade dos seus créditos, pelo período de 12 meses, permitindo que os pagamentos sejam feitos de forma mais faseada e em linha com a evolução da atividade económica.

Foi ainda estabelecido um regime especial de garantias pessoais do Estado e um regime especial de garantia mútua que permitiu aumentar o acesso das empresas a linhas de crédito com garantia do Estado, bem como apoiar empresas, particularmente as micro e pequenas empresas, ao serem flexibilizados os critérios de acesso ao sistema nacional de caucionamento mútuo, através da dispensa da qualidade acionista das sociedades de garantia mútua. Estes regimes permitem alavancar o apoio do Estado às empresas, através de instrumentos públicos enquadrados nas medidas excecionais adotadas pela Comissão Europeia — *Temporary Framework* —, sendo fundamentais para a preservação do emprego e dos rendimentos das famílias e da capacidade económica e financeiras das empresas.

Tendo em conta o papel central que os mercados de capitais devem desempenhar na recapitalização das empresas, foi apresentado, em 2020, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) «Mobilizar os Mercados de Capitais Portugueses para o Investimento e Crescimento», por iniciativa da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e com o apoio da Comissão Europeia, no âmbito do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (*Structural Reform Support Programme*).

Este estudo visou, por um lado, identificar as principais barreiras ao desenvolvimento do mercado de capitais português e, por outro, propor recomendações em matéria de reformas que garantam o acesso a financiamento a longo prazo pelas empresas portuguesas, o que se tornou particularmente relevante na atual situação pandémica.

As recomendações daí decorrentes incluem medidas direcionadas ao investimento de longo prazo em setores estruturais essenciais, ao relançamento e sustentabilidade da economia nacional, à competitividade do enquadramento jurídico aplicável às entidades que operam no mercado de capitais e à transição digital.

Assim, em 2021, o Governo, em coordenação com os demais intervenientes, nomeadamente supervisores, operadores do mercado e intermediários financeiros, irá promover a implementação de algumas das recomendações para a dinamização do mercado de capitais, nomeadamente de política regulatória, que capacitem este mercado a dar uma resposta mais eficaz às necessidades de financiamento das empresas, impulsionando uma economia com empresas mais resilientes e sustentáveis no longo prazo, que invistam na investigação e no desenvolvimento de competências, com vista ao aumento da produtividade e empreendedorismo.

Caixa 3. TAP Air Portugal

No ano de 2020, a TAP Air Portugal deverá utilizar a totalidade dos 1200 milhões de euros de empréstimo do Estado, o que lhes permitirá enfrentar com mais confiança as necessidades do início do ano económico de 2021.

No entanto, o valor necessário para 2021 é ainda incerto por efeito de três variáveis:

1. A evolução da pandemia e a correspondente evolução da procura;
4. O efeito das opções que vierem a ser adotadas no plano de reestruturação, quer quanto à reestruturação financeira, quer quanto à redefinição do posicionamento estratégico da companhia;
5. A atuação transversal ao nível europeu no apoio ao setor, bem como o resultado da apresentação/notificação à Comissão Europeia do plano de reestruturação.

Apesar desta incerteza, e por uma questão de cautela, tendo em atenção o impacto da TAP na atividade económica nacional e, conseqüentemente, o seu papel na recuperação da economia portuguesa, no Orçamento do Estado para 2021 o valor previsto para garantias, acomoda 500 milhões de euros a conceder eventualmente para que a empresa, apesar da crise do setor se possa financiar em mercado, sempre no âmbito da aplicação de um plano de reestruturação que possa criar as condições para a sustentabilidade e competitividade da empresa.

Estímulo ao investimento

Investimento público

O investimento público é fundamental para o desenvolvimento económico, nomeadamente pela sua valência na melhoria dos serviços públicos, bem como pela sua capacidade de estímulo à atividade económica. O surgimento da crise pandémica causada pela COVID-19 veio enaltecer ainda mais a sua relevância. Em 2020, estima-se que a Formação Bruta de Capital Fixo tenha registado um robusto aumento de 869 milhões de euros, face a 2019, fruto de uma forte execução de grandes projetos anteriormente planeados e da implementação de pequenas obras intensivas em trabalho, estimando-se que, em 2021, a variação anual seja de 1027 milhões de euros.

Em 2021, o investimento público aumentará por três vias. A primeira deriva dos investimentos estruturantes⁵, que demonstraram em 2020 uma forte execução face a 2019 (+345 milhões de euros). A segunda através de um incremento do investimento no âmbito das medidas previstas no Programa de Estabilização Económica e Social, cuja preparação e implementação se iniciou já em 2020. Por último, o Plano de Recuperação e Resiliência que incorporará diversos projetos de investimento ligados a reformas essenciais para o desenvolvimento do País, alavancando até 2026 o nível de investimento público com financiamento europeu.

⁵ Neste caso, consideram-se investimentos estruturantes aqueles cujo valor seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas, e que se encontrem em contratação ou em execução, tal como previsto na alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº 151/2015, na sua redação atual.

Investimento Estruturante

O investimento estruturante, em 2021, deverá atingir cerca de 1763 milhões de euros, representando um acréscimo de cerca de 1054 milhões de euros face a 2020, estando este aumento relacionado com investimentos nas áreas dos transportes, ambiente, agricultura e educação.

Quadro 2.1. Investimentos estruturantes⁶ — Administração Central

(milhões de euros)

Descrição	2019	2020	2021	Total do projeto
Valor Total de Investimentos Estruturantes	364	709	1 763	7 962
Ferrovias 2020 - principais corredores	71	148	384	1 401
Corredor Internacional Sul	15	56	147	462
Corredor Internacional Norte	32	47	99	534
Corredor Norte-Sul ¹	16	36	78	250
Corredores complementares	9	8	60	156
Expansão das Redes de Metropolitano	5	56	184	847
Metro de Lisboa	2	11	58	259
Metro do Porto	2	37	111	501
Metro do Mondego		9	15	87
Aquisição de frota	0	20	106	490
Metro de Lisboa (14 unidades)			39	141
Metro do Porto (18 unidades)		8	11	61
Material circulante Mondego			26	50
Comboios da CP (22 automotoras)		5	5	168
Barcos da Transtejo (10 navios)	0,3	7	25	70
Rodovia	9	27	74	295
Ponte 25 de Abril	2	2	9	13
Ponte Rio Guadiana	3	5	7	14
Ponte do Mondego (Tirantes)			7	18
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	2	11	3	147
EN326 - Feira (A32/IC2)/Escariz/Arouca		1	20	30
IC2/EN1 Asseiceira/Freires			5	9
IP5 - Vilar Formoso/Fronteira	2	7	4	13
Ligação do Parq. de Formariz à A3		1	8	9
IC17 Cril - Túnel do Grilo			8	10
EN14 Maia - 2ª Fase			4	32
Saúde e Segurança Social	14	47	106	1 184
Novo Hospital Lisboa Oriental PPP (+Equipamento) ²			10	470
Novo Hospital da Madeira			17	291
Novo Hospital Central do Alentejo			28	185
Novo Hospital de Proximidade do Seixal		0	1	62
Novo Hospital de Proximidade de Sintra			12	75
Hospital Pediátrico de São João	0	14	13	28
Projeto UCCI - Rainha D. Leonor	8	5	0	14
IPO de Coimbra	0	10	18	29
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia - Espinho	6	7		13
Centro Hospitalar de Setúbal		11	6	17
Educação e Ensino Superior	100	204	619	935
Investimentos Inscritos PT2020	91	145	230	473
Universalização da Escola Digital		39	361	400
Residência Universitária da Universidade de Lisboa		0	6	10
ES Camões	1	6	11	18
ES João de Barros	1	2	10	13
ES Gago Coutinho - Alverca	3	6	2	11
ES Monte da Caparica	4	5	1	10
Lei de Programação Militar	147	147	201	2 172
Ambiente e Agricultura	18	61	88	638
Regadio	5	33	60	560
Plano de Ação Mondego Mais Seguro		4	9	13
Remoção de resíduos perigosos (São Pedro da Cova)		7	5	12
Alimentação artificial costa (Costa Nova/Vagueira)		12		12
Projeto de Aproveitamento Hidroagrícola (Óbidos/Amoreira)	13	2	3	27
Dragagens da zona superior da Lagoa de Óbidos		3	12	15

Notas:

- 1) Inclui os valores de Sinalização e comunicações transversais.
- 2) Refere-se ao investimento feito na infraestrutura e no equipamento, não considerando apenas os encargos do Estado.

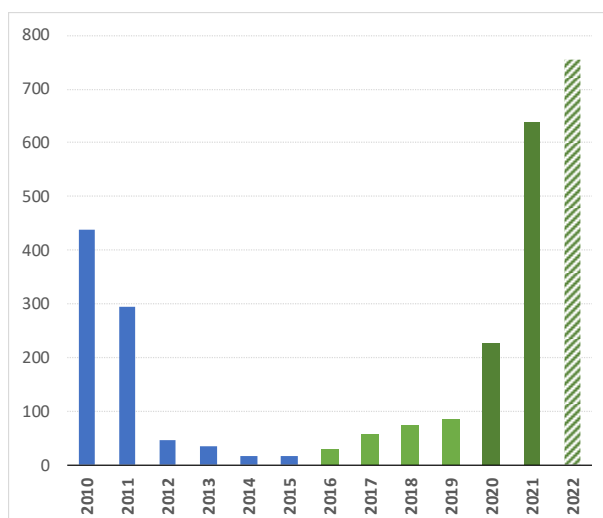
Valores com IVA, quando aplicável.

Fonte: Ministério das Finanças.

Mobilidade sustentável

Os montantes de investimento na área da mobilidade sustentável não têm paralelo na história recente do país, demonstrando a forte aposta do Governo na descarbonização dos transportes. Em 2021, o investimento neste âmbito aumenta 450 milhões de euros, face a 2020, mantendo-se a inversão verificada a partir de 2016.

Gráfico 2.3. Investimentos estruturantes — transportes públicos⁷
(milhões de euros)



Fonte: Várias entidades.

O pacote de investimentos nos transportes públicos assume uma relevância fulcral no quadro dos desafios ambientais, do aumento da coesão territorial e ainda da melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos. A situação pandémica veio revelar a importância do investimento nesta área e a necessidade de aumentar a oferta dos serviços de transportes, garantindo a segurança dos utilizadores, face às exigências de distanciamento social.

Neste enquadramento, pretende-se manter e reforçar as intervenções previstas para os próximos anos, materializando-as em torno de três grandes eixos:

- Requalificação, modernização e expansão da Rede Ferroviária Nacional previstas no Plano Ferrovia 2020, que se afirma como um projeto estratégico para o meio de transporte ferroviário, na vertente do transporte de passageiros e mercadorias. Para além de constituir uma mais valia para a sustentabilidade ambiental, contribui para o reforço das ligações transfronteiriças;
- Desenvolvimento dos sistemas de metropolitano, com as expansões das redes do Metro do Porto e do Metropolitano de Lisboa, e com a implementação do Sistema de Mobilidade do Mondego. Estas ações concorrem para uma mobilidade mais suave, aliviando as pressões existentes nos centros urbanos associadas aos movimentos pendulares, enquanto contribuem para o alcance da meta da neutralidade carbónica em 2050;

⁶ Note-se que a variação do valor total dos investimentos estruturantes de 2020 para 2021 não é comparável com o montante apresentado no Quadro das Políticas Invariantes. Neste caso, apresentam-se os investimentos na ótica da Contabilidade Pública, por oposição ao segundo caso, em que se utiliza a ótica da Contabilidade Nacional.

⁷ Os valores apresentados ainda não incluem os investimentos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência.

- Reforço da frota das empresas de transportes públicos, um investimento que permitirá efetivar o aumento da oferta de transportes, complementando o investimento na rede.

Requalificação e expansão da Ferrovia

No âmbito da Ferrovia, destacam-se os grandes projetos de modernização, requalificação e expansão das linhas ferroviárias, que representam o maior nível de investimento do século neste domínio.

Decorrem desde 2019 as empreitadas no Corredor Internacional Sul, cujo investimento autorizado ascende a 466 milhões de euros, designadamente, nas linhas do Leste (modernização e eletrificação do troço entre Elvas-Fronteira), de Évora (construção, em três subtroços, de 80 km de nova linha ferroviária e da subestação de Tração do Alandroal) e na linha de Sines/Sul (modernização da ligação ferroviária). Em 2021, estima-se uma execução de despesa neste âmbito na ordem dos 150 milhões de euros.

No Corredor Internacional Norte foram aprovados investimentos num total de cerca de 534 milhões de euros, entre os quais a modernização da Linha da Beira Alta, com obra já em curso no troço entre a Guarda e Cerdeira. O processo de contratação das empreitadas nos restantes troços, entre Pampilhosa e Vilar Formoso, encontra-se já em fase de adjudicação, prevendo-se a consignação até ao início de 2021. Na Linha da Beira Baixa, as intervenções no troço entre Covilhã e Guarda deverão estar concluídas em 2020. Ainda neste corredor, está prevista a intervenção na linha de Leixões, que visa a renovação da capacidade e do novo terminal rodoferroviário do Grande Porto, encontrando-se a decorrer os trabalhos conducentes à elaboração do estudo prévio, projeto de execução e estudo de impacto ambiental.

As intervenções nestes dois corredores têm o objetivo comum de fomentar a eficiência e a interoperabilidade do transporte ferroviário entre a rede portuguesa e europeia, através da articulação com a fronteira de Vilar Formoso e de Caia, respetivamente.

As intervenções no Corredor Norte-Sul, incluem a eletrificação da linha do Minho, já concluída em 2019 no troço entre Nine e Viana do Castelo, prevendo-se que, até ao final de 2020, a empreitada no troço entre Viana e Valença seja finalizada. Destaque, na linha do Norte, para a reabilitação do troço entre Espinho e Gaia cuja obra foi consignada em julho, prevendo-se uma execução em 2021 de cerca de 41 150 milhões de euros.

Estão, ainda previstos investimentos nos Corredores Complementares: na linha do Douro, encontra-se em desenvolvimento o projeto de eletrificação do troço entre Marco de Canaveses e Régua, e no Oeste, a empreitada de modernização do troço entre Mira Sintra-Meleças e Torres Vedras foi adjudicada por 62 150 milhões de euros, prevendo-se a respetiva consignação ainda em 2020 e uma despesa em 2021 com intervenções nesta linha, incluindo no troço entre Torres Vedras e Caldas da Rainha, de cerca de 60 150 milhões de euros. Também na linha do Algarve está previsto um investimento superior a 60 150 milhões de euros, dos quais 46 150 milhões de euros afetos à eletrificação dos troços entre Faro e Vila Real de Santo António e entre Tunes e Lagos.

Por último, estão ainda a ser implementados projetos de sinalização e comunicações, que abrangem todos os corredores de um modo transversal. O montante global destes investimentos, em execução ou em contratação, ascende aos 109 milhões de euros.

Expansão das redes de metropolitano

Ao longo dos próximos anos, as redes de metropolitano sofrerão uma expressiva expansão, prevendo-se um investimento total de cerca de 847 milhões de euros, dos quais 184 em 2021.

Em Lisboa, o plano de expansão prevê o prolongamento da estação do Rato (linha amarela) até à estação Cais do Sodré (linha verde), com a abertura de duas novas estações, Estrela e Santos, criando um anel envolvente da zona central da cidade (linha Verde). Em 2021, este investimento terá um impacto de 58 milhões de euros.

No Metro do Porto, será criada a nova linha Rosa (entre a Casa da Música e São Bento), enquanto se expande a linha Amarela (até Vila d'Este). No total, serão criadas sete estações ao longo dos novos seis quilómetros de linha. Em 2020, cerca de 111 milhões de euros, de um total de 501 milhões de euros, serão alocados a este investimento.

No que concerne ao Sistema de Mobilidade do Mondego, foi projetada uma solução de metrobus elétrico que aproveitará o investimento em infraestruturas feito anteriormente e que se constituirá num troço urbano (Alto de S. João/Coimbra e Linha do Hospital) e num troço suburbano (Serpins/Alto de S. João), este último já com obra no terreno desde setembro. No total, prevê-se um investimento de cerca de 87 milhões de euros, dos quais cerca de 50 milhões de euros a executar em 2021.

Aquisição de material circulante e reforço das frotas

De modo a possibilitar o aumento efetivo da oferta de transportes públicos, será adquirido material circulante para as empresas de transportes, ao longo dos próximos anos, representando um investimento que ascenderá a cerca de 490 milhões de euros, dos quais 106 em 2021.

No caso da CP, a aquisição de 22 novas automotoras (12 automotoras bimodo e 10 elétricas) custará 168 milhões de euros. No Metropolitano de Lisboa, contar-se-á com um aumento da frota de 20% (mais 14 unidades triplas). Ademais, a Metro do Porto anunciou, em dezembro de 2019, o vencedor do concurso para o fornecimento de 18 novas unidades circulantes, investimento que totaliza cerca de 61 milhões de euros.

A frota da Transtejo será renovada integralmente com 10 novos navios, com um investimento de 70 milhões de euros, incluindo a manutenção dos mesmos. Por fim, o Sistema de Mobilidade do Mondego terá também a sua frota aumentada, com valores de investimento de cerca de 50 milhões de euros.

Rodovia

Na rodovia, estão previstos investimentos estruturantes de 302 milhões de euros, dos quais 74 milhões de euros com execução prevista em 2021.

Os principais investimentos continuarão a centrar-se no PETI3+Rodoviário (Plano Estratégico dos Transportes e infraestruturas) e no Programa de Valorização das Áreas Empresariais, dando continuidade a intervenções prioritárias para garantir o descongestionamento rodoviário de áreas densamente povoadas e, em simultâneo, o incremento das acessibilidades a zonas de forte concentração empresarial, e no programa e PETI+Rodoviário.

Destaca-se, neste âmbito, a aprovação do investimento conexo à segunda fase da intervenção na EN14 (Maia), num montante total previsto na ordem dos 32 milhões de euros, e a requalificação

integral/duplicação do IP3 entre Coimbra e Viseu, intervenção de grande relevância estrutural para a conectividade e coesão territorial, e promoção da economia regional e nacional. Por último, realça-se a execução da empreitada de ligação rodoviária entre Escariz e a A32 (20 milhões de euros em 2021), num total de obra adjudicada por 30,4 milhões de euros.

Saúde

Pelos efeitos da crise pandémica, o governo decidiu reforçar o investimento no SNS, de modo a garantir um eficaz combate à COVID-19. Neste âmbito, reforçaram-se os equipamentos de saúde, destacando-se a aquisição de cerca de 1000 ventiladores.

O PEES veio materializar uma parte dos investimentos neste âmbito, designadamente o investimento na medicina intensiva (26 milhões de euros).

Entre os inúmeros projetos de melhoria das infraestruturas em execução no SNS, destacam-se as intervenções no IPO de Coimbra (29 milhões de euros, dos quais 18 em 2021), ou ainda no Cento Hospitalar de Vila Nova de Gaia-Espinho e no Centro Hospital de Setúbal, com um investimento total de 13 e 17 milhões de euros, respetivamente.

Por último, de modo a responder às restantes necessidades da rede, está em execução o Plano Plurianual de Investimentos, num montante adicional de 190 milhões de euros.

Com vista a atingir uma melhoria da capacidade e da qualidade de resposta do SNS, o Estado tem ainda em curso um investimento global de cerca de 1030 milhões de euros direcionados à construção de novos centros hospitalares (centrais, de proximidade ou integrados) até 2023.

Entre esses projetos encontra-se o da construção e apetrechamento do Hospital Pediátrico Integrado do Centro Hospitalar Universitário — São João, num montante de cerca de 28 milhões de euros, cujo final da sua execução está previsto para 2021.

Em Lisboa, está igualmente a ser desenvolvido um projeto de larga escala. A construção do Hospital de Lisboa Oriental, que será feito em regime PPP, encontra-se atualmente em fase de conclusão. Este novo hospital, com um custo estimado de 470 milhões de euros, permitirá encerrar as seis atuais unidades do Centro Hospitalar de Lisboa Central, potenciando ganhos de eficiência no funcionamento da rede, bem como um aumento de produção de, pelo menos, 25% face à produção das atuais unidades.

Na região do Alentejo, o início da execução das obras do novo Hospital Central do Alentejo está previsto ocorrer até 2021, encontrando-se o procedimento em fase de contratualização. O investimento, que ascende a mais 150 milhões de euros, irá contribuir para o reforço do acesso aos cuidados de saúde, assim como para maior coesão territorial.

Aos investimentos em novos hospitais acrescem outros investimentos estruturantes, nomeadamente os que constam no Programa de Investimentos na Área da Saúde (PIAS), que prevê a concretização de intervenções em dez Centros Hospitalares, com um montante de investimento global de 91 milhões de euros entre 2019 e 2021.

Ambiente e Agricultura

No que respeita aos investimentos estruturantes na área ambiental, destaca-se a implementação do Plano de Ação Mondego mais Seguro, que visa reparar os danos que resultaram das cheias que atingiram o Baixo Mondego, com uma execução de cerca de 9 milhões de euros em 2021, ou ainda

a alimentação artificial do troço costeiro da Costa Nova-Vagueira, investimento que ascende aos 12 milhões de euros.

Na agricultura, estima-se um investimento de cerca de 113 milhões de euros, um aumento de 53 milhões de euros face a 2019 em projetos de regadio. Parte do investimento total, 457 milhões de euros, é financiado pelo Programa de Desenvolvimento Rural (PDR2020).

Defesa Nacional

Com vista à modernização, operacionalização e sustentação do sistema, a Lei de Programação Militar, que tem por objeto o investimento nas Forças Armadas, prevê a implementação de uma série de investimentos estruturante, com um impacto em 2021 de cerca de 147 milhões de euros.

Educação e Ensino Superior

Neste domínio, o montante de investimentos estruturantes ascenderá aos 619 milhões de euros, em 2021.

Na educação, salientam-se três eixos quanto à renovação do parque escolar. Um primeiro eixo relacionado com os fundos europeus estruturais e de investimento, cuja execução tem sido feita em parceria com a Administração Local e com cofinanciamento do Orçamento do Estado, afetando centenas de escolas em todo o território nacional. Outros dois, através de investimentos da responsabilidade da Parque Escolar, E.P.E. e do Orçamento do Estado.

Destaca-se a execução da modernização e requalificação da Escola Secundária Camões, bem como a intervenção na Escola Secundária João de Barros, num montante total de 18 e 13 milhões, respetivamente.

A Universalização da Escola Digital, projeto fundamental para a dotação das escolas, dos docentes e os alunos para o desenvolvimento de competências digitais no trabalho escolar, aumentará a execução em cerca de 322 milhões de euros.

Por último, no Ensino Superior, é de notar a empreitada de construção do Edifício 1 da Residência Universitária da Universidade de Lisboa, cujo investimento total ascende aos 10 milhões de euros.

Habitação

Para além dos investimentos estruturantes já em curso, referidos na tabela acima, a nova legislatura incluirá novas áreas de prioridade de políticas de investimento que deverão progressivamente ganhar peso na execução orçamental. Entre estas últimas, destaca-se a política de habitação com um impacto estruturante para a sociedade através da promoção de mais oferta pública de habitação, incluindo, a par com o aumento do parque público em arrendamento apoiado, a criação, pela primeira vez, de um parque para arrendamento a custos acessíveis.

Paralelamente à promoção da oferta pública continuará a aposta na dinamização e equilíbrio do mercado de arrendamento e da promoção de reabilitação do edificado. Programas como o 1º Direito — Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, dirigido às famílias mais carenciadas e sem alternativas habitacionais e como o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) podem chegar ao longo da legislatura a patamares de investimento da ordem dos mil milhões de euros. Para 2020, o IHRU terá ao seu dispor um orçamento de 180 milhões, dos quais 150 milhões de euros para despesa efetiva em investimento em políticas habitacionais ao longo do território, quase duplicando o valor

orçamentado em 2019 (80 milhões de euros). A alteração introduzida no regime de tributação do alojamento local criará, também, uma fonte de financiamento consignada e, por isso, estruturante para as políticas de habitação.

Programa de Estabilização Económica e Social

Em complemento ao investimento público já em curso, e numa ótica de estabilização económica e social, foram programados uma série de investimentos de menor dimensão e intensivos em trabalho no decorrer de 2020, devido à situação pandémica que assola o país. Com o Programa de Estabilização Económica e Social implementaram-se, e estão-se a implementar, investimentos em infraestruturas essenciais, sejam elas na área da rodovia, da habitação, o ambiente, entre outros.

Das medidas com impacto expressivo em 2021 destacam-se as intervenções para a remoção do amianto nas escolas, as variadas obras na área das florestas, rede hidrográfica e mobilidade sustentável, bem como a execução do Pares 3.0, com o alargamento expressivo da rede de equipamentos sociais, ou ainda a continuação da implementação da Universalização da Escola Digital, que visa dotar as escolas, os docentes e os alunos para o desenvolvimento de competências digitais no trabalho escolar.

Plano de Recuperação e Resiliência

No que respeita ao Plano de Recuperação de Resiliência, aprofundado no capítulo 2.6., contempla uma série de investimentos focados na Resiliência, Transição Climática e Transição Digital. Grande parte dos investimentos previstos irão ter já execução em 2021, complementando os investimentos estruturantes já em execução, nomeadamente nas áreas da mobilidade sustentável.

2.4. Medidas de Combate à Erosão das Bases Tributáveis

Na proposta de Orçamento do Estado para 2021, prossegue-se o esforço de alargamento das bases tributáveis por via do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, através de um conjunto de iniciativas:

Exclusão de entidades ligadas a offshore do acesso a apoios públicos

Mantém-se em vigor, em 2021, a exclusão de entidades ligadas a *offshore* do acesso a apoios públicos criados no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia de COVID-19, medida prevista no Orçamento do Estado Suplementar para 2020.

Combate à transferência de lucros

No quadro do plano de ação *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e em linha com a Convenção Modelo da Organização das Nações Unidas (ONU), em matéria de impostos sobre o rendimento e o capital, reforçam-se as normas nacionais respeitantes à definição de estabelecimento estável, à imputação a este de rendimentos gerados pela casa-mãe e às regras anti-fragmentação, no contexto dos esforços continuados de combate à evasão fiscal e transferência de lucros para outras jurisdições.

Sujeição de IMT às aquisições de participações em sociedades anónimas

Passa a haver incidência de IMT aquando da transmissão de participações nas sociedades anónimas cujas ações não estejam colocadas em mercado regulamentado, que tenham mais de metade do seu ativo em imóveis situados em território português e que não se encontrem diretamente afetos a uma atividade de natureza agrícola, industrial ou comercial, quando um dos sócios fique a dispor de, pelo menos, 75% do capital social, equiparando estas situações à aquisição de participações de todos os outros tipos societários. A eliminação das ações ao portador e a criação do registo do beneficiário efetivo tornam possível eliminar uma desigualdade de tratamento que tem sido aproveitada para fins de planeamento fiscal abusivo.

Combate ao planeamento fiscal em sede de IRS

Propõe-se a alteração do Código do IRS no sentido de impedir o planeamento fiscal decorrente da realização de operações com entidades relacionadas que tenham em vista diminuir artificialmente o imposto a pagar, em particular operações em que sejam geradas menos valias fiscais para redução do IRS.

2.5. Medidas de Desenvolvimento de uma Fiscalidade Ambiental

O Programa do XXII Governo Constitucional enuncia, como um dos quatro desafios estratégicos para o País, o combate às alterações climáticas e a transição energética. Portugal está comprometido, no seio da União Europeia e da Organização das Nações Unidas, com as metas definidas no Acordo de Paris e, mais recentemente, na Lei Climática Europeia.

A política fiscal, pela sua transversalidade e impacto, assume um papel fundamental na criação de um contexto favorável à transição energética, ao abandono dos combustíveis fósseis e à justa tributação da utilização intensiva de recursos. Nesse sentido, o Governo tem promovido, de forma gradual e consistente, a eliminação de benefícios fiscais aos combustíveis fósseis e a incorporação, na tributação, do impacto ambiental gerado.

Um exemplo paradigmático prende-se com a tributação da produção de eletricidade através de combustíveis fósseis. No Orçamento do Estado para 2018, foi introduzida pela primeira vez a disposição transitória que fez incidir, sobre o carvão e coque de carvão utilizado na produção de eletricidade, uma percentagem do ISP e da taxa de adicionamento de CO₂ aplicáveis, definindo de antemão uma trajetória de aumento progressivo da tributação a cinco anos. Nos anos subsequentes, esta norma foi alargada a outros combustíveis, como o fuelóleo ou o gás natural, novamente com trajetórias bem definidas.

Assim, para 2021, o Governo promove um novo alargamento da base tributável em ISP/taxa de carbono:

O gás natural utilizado em centrais a cogeração, isento até 2020, passará também a ser tributado;

O fuelóleo e o gasóleo consumidos nas regiões autónomas para a produção de eletricidade iniciam também uma trajetória gradual de tributação em sede de ISP e de taxa de adicionamento de CO₂, embora a um ritmo mais ligeiro;

As instalações ARCE que consumam carvão, fuelóleo ou gás propano combustível iniciarão uma trajetória gradual em sede de taxa de adicionamento de CO₂ (em 2021, 5% do montante previsto pelo Código dos IEC).

O Governo entende como a crise pandémica veio afetar as cadeias de valor e os centros de produção industriais, pelo que opta por uma medida orientada especificamente para os combustíveis que já têm alternativa (eletricidade ou gás natural) e de uma forma extremamente gradual.

Esta norma constitui um exemplo de previsibilidade para as famílias e operadores económicos, que deve ser inerente à política fiscal, com aumentos graduais e comportáveis da tributação que não comprometam decisões de investimento, e que sinaliza às empresas de *utilities* que o Governo está comprometido em criar condições favoráveis para a produção de eletricidade de origem renovável. Com efeito, uma vez que a produção de energia renovável não consome nenhum produto energético sujeito a ISP, esta norma favorece a produção renovável, efetivamente incorporando as externalidades negativas da poluição e das emissões no custo de produção de eletricidade a partir de combustíveis fósseis. Os resultados desta medida já se fazem sentir: a produção de eletricidade a partir de carvão irá cessar em Portugal já em 2021; e os leilões para produção de energia solar tornam-se cada vez mais atrativos (aliás, com novo recorde mundial estabelecido no leilão solar 2020).

Ao mesmo tempo, a política fiscal atua também no sentido de desagrar a carga fiscal sobre alternativas mais alinhadas com os objetivos climáticos com que o País está comprometido. Nesse sentido, neste Orçamento do Estado para 2021, o Governo cria uma isenção de ISP sobre os biocombustíveis avançados e sobre os gases de origem renovável. Estes produtos, cujo desempenho é idêntico aos produtos de origem fóssil, têm um impacto ambiental muito inferior e, tanto num caso como noutro, permitem a valorização dos recursos nacionais e a redução das importações.

Por forma salvaguardar os ambiciosos objetivos ambientais do País e a incorporar o essencial das preocupações levantadas pela Comissão Europeia em matéria de compatibilidade com o direito europeu, prevê-se, à semelhança do que já sucede com a componente cilindrada do ISV, que os veículos usados provenientes de Estados-membros da União Europeia passem a beneficiar de um desconto sobre a componente ambiental do ISV, o qual, ao contrário do que sucede com a componente cilindrada, não estará associado à desvalorização comercial média dos veículos, mas antes à sua vida útil média remanescente (medida por referência à idade média dos veículos enviados para abate), por se entender que mesma é uma boa métrica do horizonte temporal de poluição do veículo, assegurando-se, deste modo, que os carros poluentes serão justamente tributados à entrada em Portugal.

2.6. Plano de Recuperação e Resiliência

Portugal deverá apresentar, a partir de 15 de outubro, o primeiro esboço do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), cuja versão final será depois apresentada no início de 2021, quando o regulamento final do mecanismo europeu estiver aprovado⁸.

O Plano de Recuperação e Resiliência encontra-se enquadrado no Plano de Recuperação Europeu e integra diversos investimentos e reformas estruturais, visando a recuperação da economia e da sociedade portuguesas.

⁸ Depois de terminadas as negociações entre o Conselho da União Europeia para o Regulamento final do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (RRF).

O PRR organiza-se em torno de três grandes prioridades: a transição digital, a transição climática e a resiliência, procurando igualmente responder de forma transversal às recomendações específicas por país formuladas no quadro do Semestre Europeu, da Comissão Europeia, em 2019 e 2020.

Procurando garantir um amplo consenso, o PRR incorpora não só os contributos presentes na visão estratégica apresentada pelo Professor António Costa Silva, mas também os contributos das diversas áreas governativas, dos parceiros sociais e da sociedade civil. Foi igualmente considerado na preparação do PRR a complementaridade com os investimentos estruturantes a dinamizar no âmbito do Acordo de Parceria 2021-2027, estando ambos ancorados na Estratégia Portugal 2030.

Dentro das prioridades definidas no PRR, serão tidas em consideração as seguintes áreas: vulnerabilidades sociais, potencial produtivo, competitividade e coesão territoriais, mobilidade sustentável, descarbonização e economia circular, eficiência energética e renováveis, escola digital, empresas 4.0 e Administração Pública.

Na transição digital, está prevista uma reforma global da Administração Pública, permitindo assegurar uma igualdade de acesso a todos os cidadãos, com particular enfoque em áreas como a saúde, o ensino, a formação e o acesso à justiça. Esta reforma inclui investimentos na formação generalizada em competências digitais, em equipamentos, e em redes digitais. Também nesta área é relevante a digitalização das empresas, nomeadamente das pequenas e médias empresas, para permitir aumentos de produtividade e competitividade.

Na transição climática, estão previstos importantes investimentos públicos na eficiência energética, na capacidade de produção de energia verde, na gestão de resíduos e na mobilidade sustentável. Nesta área, existirá forte complementaridade com o novo Quadro Financeiro Plurianual de acordo com a tipologia de investimento. Também as empresas serão tidas em consideração nas vertentes de descarbonização e economia circular.

Na resiliência, estão contemplados investimentos que reforcem, de forma estrutural e conjuntural, as vulnerabilidades sociais existentes na sociedade portuguesa (nomeadamente em termos de saúde e habitação), o potencial produtivo do tecido económico e a competitividade e coesão territorial, privilegiando sempre áreas de atuação ou territórios com mais dificuldade de enquadramento noutros instrumentos.

2.7. Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública

O exercício de revisão da despesa pública foi iniciado na anterior legislatura e tem como principal objetivo o desenho e implementação de medidas que resultem em ganhos de eficiência transversais a toda a Administração Pública portuguesa. Abaixo apresentam-se medidas de reforço da qualidade da despesa pública em várias áreas setoriais.

Quadro 2.2. Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa

(milhões de euros)

2021	
Saúde	78,1
Gestão dos contratos de financiamento	25,0
Revisão de preços e participações	25,0
Contribuição extraordinária dispositivos médicos	8,0
Implementação do Registo de Saúde Eletrónico	1,5
Monitorização da Participação SNS sobre prescrições extra SNS	2,6
Combate à fraude	10,0
Revisão do regime de remuneração específica das farmácias	6,0
Serviços Partilhados e Compras Públicas	21,0
Centralização da compra de energia	11,0
Contratação de transporte e alojamento	1,0
Contratação de veículos e serviços de gestão de frotas	5,0
Módulo de gestão de veículos apreendidos	1,0
Ponto de Troca de Tráfego	1,0
Fatura Eletrónica	2,0
Justiça	30,1
Serviços Partilhados	8,2
Tribunal +	17
Justiça mais Próxima	4,9
Administração Interna	6,1
Otimização do modelo de gestão das Forças e Serviços de Segurança	6,1
Total	135,3

Fonte: Ministério das Finanças.

Saúde

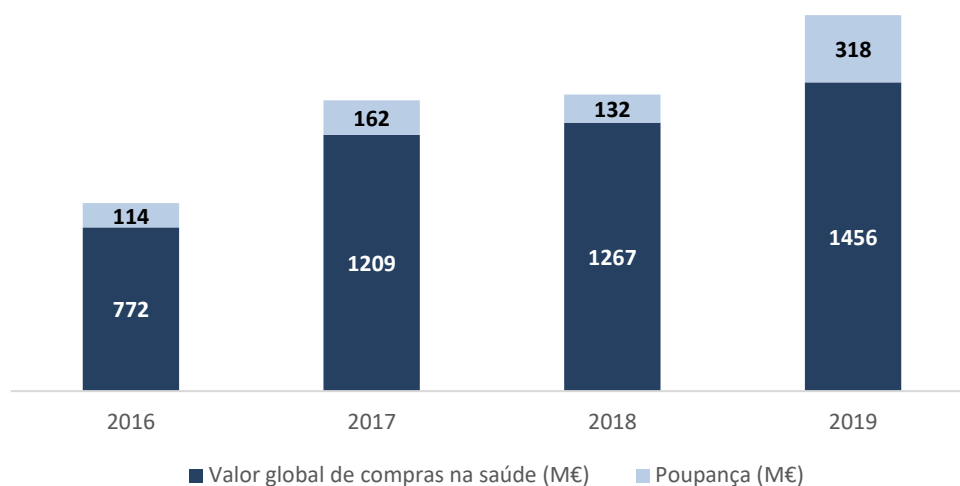
O esforço de melhoria da qualidade da despesa na saúde tem passado por importantes iniciativas, nomeadamente nas áreas da centralização das compras públicas, dos sistemas de informação, dos modelos de organização da prestação de cuidados e do controlo e monitorização do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Em matéria de compras de bens e serviços transversais, não específicos à área da saúde, a aquisição centralizada tem reforçado o seu papel estratégico na otimização de recursos existentes, contribuindo para a redução de custos no Ministério da Saúde, facto que se tem traduzido nos volumes de compras alcançados e poupanças geradas, conforme dados registados nos relatórios de aferição de poupanças divulgados anualmente. Em termos globais, desde 2016, já se alcançou um volume global de aquisições de 358 milhões de euros e uma poupança na ordem dos 49 milhões de euros, incluindo 14 milhões já estimados para o ano corrente.

No que respeita às compras centralizadas da saúde na componente dos medicamentos, em termos globais, registou-se uma poupança de 726,2 milhões de euros entre 2016 e 2019, estando envolvidas as grandes áreas terapêuticas com maior impacto económico, nomeadamente as áreas de doenças

crónicas, oncologia, imunoterapia, HIV e hepatite C crónica, que contribuem com maior expressão para este valor.

Gráfico 2.4. Poupanças nas compras centralizadas para as grandes áreas terapêuticas



Fonte: Serviços Partilhados do Ministério da Saúde.

Relativamente aos modelos de organização da prestação de cuidados, pretende-se uma mais eficiente distribuição de recursos no âmbito do sistema, o que implicará:

- Melhorar a eficiência das unidades funcionais de Cuidados de Saúde Primários (CSP), com equilíbrio do *mix* da força de trabalho em termos de técnicos superiores de saúde, técnicos superiores de diagnóstico e terapêutica, assistentes técnicos e assistentes operacionais;
- Rever a configuração da rede de prestação de cuidados de saúde do SNS, nomeadamente através do reforço do modelo de organização de urgências metropolitanas, regionais e institucionais.
- No que concerne aos sistemas de informação, a estratégia de atuação desta área passa por:
- Modernizar os sistemas de informação;
- Implementar e concretizar a telessaúde (*eHealth*) no SNS;
- Desenvolver, através do sistema de prescrição eletrónica de medicamentos, um programa de apoio à prescrição, com a introdução de algoritmos de apoio e alertas ao prescritor;
- Evoluir o Registo de Saúde Eletrónico (RSE), meio digital agregador da informação clínica de cada Cidadão, verdadeiramente centrado no cidadão e que permita o seu acompanhamento ao longo da vida e nos diferentes contactos que estabelece com os diferentes prestadores e entidades.

No âmbito do controlo de monitorização do SNS, sinalizam-se as preocupações com a centralidade do cidadão no sistema, associando medidas genéricas que conduzirão, no seu conjunto, a maiores níveis de eficiência na utilização de recursos. Destas atividades, destacam-se:

- A consolidação do projeto de identificação dos utilizadores frequentes da urgência e aprofundamento do modelo de gestão dos casos;

- O reforço do papel dos níveis de gestão intermédia nos hospitais públicos, com vinculação à realização de contratualização interna, aperfeiçoamento da contabilidade de gestão e relançamento do modelo de organização em Centros de Responsabilidade Integrados (CRI), cujo impacto se estima próximo dos 100 milhões de euros;
- O fortalecimento dos mecanismos de controlo do absentismo;
- O reforço ao combate ao desperdício no SNS, através da melhoria da respetiva capacidade de deteção, análise, acompanhamento e reporte tempestivo, iniciativa que foi aprovada no âmbito do programa comunitário de apoio às empresas e entidades públicas do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020), ao abrigo do Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública (SAMA2020), e cujo projeto assume um carácter plurianual, tendo como objetivo:
 - Diagnosticar condutas que fomentem a utilização ineficiente de recursos no SNS;
 - Consolidar os mecanismos de monitorização da despesa com cuidados de saúde;
 - Desincentivar a adoção de condutas que gerem, direta ou indiretamente, o desperdício de recursos do SNS;

O início da reformulação da componente operacional do Centro de Controlo e Monitorização do SNS (CCMSNS), com a primeira fase de implementação da nova arquitetura empresarial, visando a constituição da base para a reformulação tecnológica do novo modelo de monitorização, acompanhamento e controlo da despesa do SNS, iniciativa que irá suportar e potenciar a otimização do processo de desmaterialização integral da conferência de faturas; por ano, são conferidas faturas respeitantes a mais de 168 milhões de embalagens de medicamentos e mais de 60 milhões de exames (meios complementares de diagnóstico e terapêutica), pelo que este projeto irá igualmente permitir a consolidação da informação analítica e estatística relativa aos processos objeto de conferência e a informação de gestão, aprofundando o controlo da despesa do SNS;

A integração de novas áreas de conferência ou a participação em etapas de processos de conferência da responsabilidade de outras entidades, por parte do CCMSNS, permitirá maior eficácia e eficiência, assim como um reforço do controlo da despesa do SNS; neste âmbito, estarão abrangidas as componentes de faturação credora no âmbito dos acordos internacionais (em 2020, o CCM iniciou o projeto para a conferência do processo de faturação devedora, no âmbito dos acordos internacionais); a participação no processo de conferência do SIGIC — Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia está igualmente prevista;

Otimizar a prescrição de medicamento, visando melhorar a utilização de medicamentos no SNS e uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, nomeadamente através: (i) dos instrumentos de gestão já existentes ao nível dos hospitais e agrupamentos de centros de saúde, designadamente com a inclusão de indicadores de qualidade da prescrição e gestão eficiente dos recursos nos respetivos contratos programa; pretende-se assim promover uma maior partilha de informação sobre os dados de prescrição numa lógica de *benchmarking*; nesta área, estima-se que se possa atingir uma poupança de 4,6 milhões de euros, através da aplicação das Normas de Orientação Clínica da Direção-Geral da Saúde e das metas definidas em sede de contratualização com as entidades do SNS a todas as prescrições que deem origem a encargos para o SNS, através da sua comparticipação; (iii) da continuação da promoção da prescrição e dispensa de medicamentos

genéricos, bioequivalentes e das opções terapêuticas mais custo/efetivas; e (iii) de normas para referência externa, margens de comercialização e reforço da avaliação de tecnologias de saúde;

Na área dos dispositivos médicos, a criação do sistema de monitorização, definição de preços e avaliação de novos dispositivos.

Justiça

Em 2021, e em linha com a prioridade de melhoria da qualidade e da eficiência da despesa pública, serão reforçadas, no âmbito da área governativa da Justiça, as abordagens prioritárias de diagnóstico e implementação de iniciativas com elevado impacto na modernização e digitalização da justiça.

Em 2016, foi iniciado um projeto-piloto nos tribunais administrativos e fiscais de disponibilização de serviços de impressão, envelopagem e serviços postais. Em 2017, o exercício foi alargado aos juízos do Comércio e aos departamentos de investigação e ação penal do Ministério Público, realizando-se mais de 1,8 milhões de citações e notificações judiciais com uma poupança estimada de mais de 270 mil horas dos funcionários judiciais.

Esta medida, com elevado potencial de economias de escala e de libertação de custos administrativos, promove a otimização da despesa e permite alocar os recursos afetos a tarefas especializadas e diferenciadoras. No ano de 2021, estima-se uma redução anual global superior a 800 mil horas de trabalho atualmente dedicadas às atividades manuais conexas, com um valor económico de aproximadamente 8,2 milhões de euros.

Pretende-se que, a partir de 2021, estes serviços sejam disponibilizados de forma transversal ao Ministério da Justiça, alcançando-se em 2022 a supressão de mais de 90% das necessidades que atualmente são cumpridas através de recursos próprios dos tribunais, conservatórias, serviços prisionais, Polícia Judiciária, entre outros.

Neste âmbito, existe igualmente o projeto «Tribunal +», que assenta num novo modelo de atendimento, de simplificação administrativa e otimização das tarefas realizadas pelos oficiais de justiça. Até julho de 2020, este projeto estava implementado em 259 tribunais, prevendo-se que, ao longo de 2021, se alargue a mais 47 tribunais. Estima-se uma poupança equivalente a cerca de 35 milhões de euros no biénio 2020-2021.

Para além da concretização de várias medidas Simplex respeitantes à desmaterialização de comunicações entre os tribunais e outras entidades, serão ainda promovidas duas iniciativas que incidem na vertente da gestão contabilístico-financeira dos processos judiciais:

A simplificação do cálculo da elaboração da conta judicial: com uma poupança estimada de 140 mil horas de atividades desempenhadas por oficiais de justiça;

A emissão automática de DUC (Documento Único de Cobrança), que representará uma poupança anual de mil horas de trabalho, permitindo aos funcionários dedicarem-se a outras intervenções de natureza processual prioritária.

Na presente legislatura, será ainda acelerado o estabelecimento de circuitos eletrónicos de troca de informação no contexto de processos judiciais com entidades externas aos tribunais, nomeadamente com as diversas áreas governativas, nomeadamente: Saúde, Segurança Social, Administração Interna e Finanças. Neste âmbito, estima-se uma poupança superior a 100 mil horas anuais relativamente às atividades de preparação, envio e tratamento das comunicações, acrescido dos elevados benefícios associados à redução dos custos postais respetivos.

Na área dos registos e notariado, tendo em vista a geração de ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos, destacam-três iniciativas:

Renovação do cartão de cidadão por SMS/*e-mail*: prevê-se uma desoneração de horas de trabalho equivalente a cerca de 2,9 milhões de euros/ano (mais de 195 mil horas de trabalho);

Renovação *online* do cartão de cidadão: atendendo ao processo de transformação digital em curso, prevê-se uma desoneração em horas de trabalho equivalente a cerca de 1,4 milhões de euros/ano (98 mil horas de trabalho);

Redução de arquivo em papel e otimização dos processos de cópia e impressão, potenciando a utilização de ferramentas desmaterializadas e de arquivo digital por parte dos trabalhadores do Instituto dos Registos e Notariado, estimando-se poupanças superiores a 280 mil euros.

Num processo de continuidade, destaca-se o Plano de Modernização «Justiça + Próxima», edição 2020-2023, apresentado a 2 de março de 2020 e com processo de monitorização contínua pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), integrando 140 medidas, estruturadas nos pilares estratégicos «eficiência», «inovação», «proximidade» e «humanização». O impacto monetizado das medidas concretizadas desde a primeira edição ascende a 4,9 milhões de euros/ano, prevendo-se que, em 2021, este venha a ser ainda mais expressivo.

O Fundo da Modernização da Justiça mantém-se como instrumento financeiro do plano, minimizando o impacto na despesa do Orçamento do Estado, disponibilizando o equivalente à sua receita anual, cerca de 5 milhões de euros/ano, podendo exponenciar o seu efeito sempre que utilizado para suportar a componente nacional de candidaturas financiadas por fundos comunitários.

Será robustecido o combate à corrupção, com especial enfoque na prevenção, segundo o qual qualquer decisão administrativa que conceda uma vantagem económica significativa tenha de ser assinada por mais do que um titular do órgão competente ou confirmada por uma entidade superior, e publicitada num portal online, onde possa ser escrutinada por qualquer cidadão.

Serviços partilhados

Serviços partilhados de compras públicas

Em matéria de compras de bens e serviços transversais à Administração Pública, manteve-se a execução plena do processo de centralização da compra de energia (eletricidade, combustível rodoviário e gás natural) na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap), prevendo-se um volume de adjudicações acumuladas, entre 2017 e 2020, no valor de cerca de 450 milhões de euros de contratos na área da energia, para mais de 1200 entidades públicas, de todas as áreas de governação, com ganhos muito significativos para o Estado. As reduções de custo obtidas foram superiores a 15% do valor da energia ativa, no caso da eletricidade, e 20% de redução, no caso do gás natural e dos combustíveis rodoviários. Para 2021, prepara-se já um processo de contratação agregada, que se estima apresentará um valor para negociação de mais de 180 milhões de euros.

Na área da contratação de serviços associados a viagens e alojamento, verificou-se uma redução significativa na utilização do Decreto-Lei nº 30/2018, de 7 de maio, e da Portaria nº 194/2018, de 4 de julho, que estabelece as regras a que devem obedecer as aquisições de serviços de viagens e alojamento no âmbito de deslocações em serviço público, nomeadamente na aquisição através da

Internet, onde o sistema de registo, disponibilizado pela eSPap, apresentou mais de 2000 voos e alojamentos através da Internet em 2019 e apenas cerca de 500 em 2020 (até setembro).

No âmbito da gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE), aprofundaram-se os benefícios associados a uma gestão centralizada. Em 2019, último ano completo, foram outorgados contratos relativamente à aquisição de veículos, assim como garantida a implementação da regra de abate de dois veículos por cada contratação de veículo novo, o que permitiu uma redução da despesa anual com o PVE em mais de 4 milhões de euros no ano. No âmbito do Despacho nº 5715/2017, de 30 de junho, que criou o grupo de trabalho para estudo da situação dos veículos apreendidos à guarda do Estado, foi implementado em 2019 o módulo de gestão de veículos apreendidos no Sistema de Gestão do PVE (SGPVE), disponibilizado pela eSPap, que, até 2020, permitiu o registo informático de mais de 2000 veículos apreendidos por mais de 700 utilizadores do sistema, nos tribunais, nos órgãos de polícia criminal e nas restantes entidades competentes, permitindo um tratamento mais eficaz e eficiente dos processos.

No que se refere aos sistemas de informação de suporte ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), encontra-se em implementação, no ano de 2020, um novo sistema de informação para o plano nacional de compras públicas, assim como uma nova plataforma para a agregação de necessidades, iniciativas que mereceram acolhimento no âmbito do Programa Simplex 2020/2021 e que visam a melhoria na obtenção de informação para a contratação pública, quer na fase de planeamento da contratação, quer no âmbito da sua execução e monitorização. Ainda no âmbito da monitorização, foi desenvolvido em 2020, no sistema de recolha e validação de informação (SRVI) da eSPap, um módulo para o registo das adjudicações feitas ao abrigo do regime excecional previsto no Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março, que permitiu já o registo de mais de 8000 adjudicações, com um valor superior a 250 milhões de euros.

Serviços partilhados financeiros

O programa transformacional de adoção da fatura eletrónica na Administração Pública continua o seu curso, decorrendo a fase de disseminação massificada para as entidades cuja coordenação de implementação está atribuída à eSPap. O ano de 2020 apresenta-se como o primeiro ano de grande disseminação da solução designada FE-AP, disponibilizada pela eSPap, de receção de faturas eletrónicas enviadas pelas entidades fornecedoras da Administração Pública aderentes. A 30 de setembro, encontravam-se a usar a solução 1074 entidades, incluindo entidades voluntárias, entre as quais entidades das regiões autónomas, municípios, freguesias, órgãos de soberania, setor público empresarial e entidades do ensino superior. O ano de 2021 será o primeiro ano em que, logo de início, se partirá de uma base alargada de entidades públicas a usar a FE-AP. Face aos prazos legais determinados no Decreto-Lei nº 14-A/2020, de 7 de abril, 2021 será também o ano de adesão das pequenas e médias empresas à solução de faturação eletrónica para a Administração Pública, cumprindo a semântica e taxionomia da União Europeia.

O ano de 2021 caracterizar-se-á pela disponibilização de funcionalidades adicionais expressivas, como a de lançamento contabilístico automatizado. No plano de emissão de fatura eletrónica pelos organismos do Estado, encontra-se em consolidação a solução desenvolvida para posterior disseminação. A solução de emissão veio a integrar o desenvolvimento de um projeto-piloto para solução de controlo do ciclo de vida da receita não fiscal, com a Guarda Nacional Republicana (GNR), para um conjunto de três tipos de receita, em avaliação pelo Banco Mundial, com vista à expansão

de mais tipologias de receita e complementaridade de âmbito funcional e posterior disseminação no universo da Administração Pública.

Em 2021, a poupança com o processamento das faturas recebidas deverá variar entre 1 milhão de euros e 3 milhões de euros, dependendo eminentemente da adesão dos fornecedores.

Serviços partilhados de tecnologias de informação e comunicação

No âmbito da estratégia para a transformação eletrónica na Administração Pública para o horizonte 2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 108/2017, de 26 de julho, que aponta para a assunção pela eSPap de um papel de prestador de serviços partilhados de tecnologias de informação e comunicação (TIC) aos restantes organismos do Ministério das Finanças, bem como, no âmbito das medidas 10 e 11, aos demais organismos da Administração Pública, uma das suas iniciativas relevantes é o Ponto de Troca de Tráfego (PTT), apontando para uma redução de custos efetiva ao nível das infraestruturas de comunicações, permitindo uma interligação das redes dos organismos, potenciando a utilização das comunicações nas diversas opções de utilização.

O PTT possibilita alterar a topologia em malha, em que todos os organismos se ligam com todos, para uma topologia em estrela, em que cada uma das entidades (seja responsável pelo plano setorial de cada uma das áreas de governação, seja entidade autónoma ou seja entidade da administração local) se ligue exclusivamente ao PTT, usufruindo imediatamente da interligação com as restantes. Considerando que a Administração Pública tem cerca de 7500 nós de comunicações e que a necessidade de ligações entre sistemas de informação é crescente, estima-se um potencial significativo para a redução de custos em comunicações.

Até ao fim de 2020, pretende-se finalizar o projeto PTT, permitindo que o mesmo tenha redundância, dando maior robustez e segurança às entidades nas suas interligações. Em 2021, a adesão ao PTT poderá ser feita em pleno pelas entidades do Estado, podendo desta forma realizar poupanças significativas nos custos das ligações entre os sistemas de informação da Administração Pública.

Serviços partilhados de recursos humanos

Ao longo do corrente ano, procedeu-se às atualizações legislativas nos sistemas de recursos humanos GeRHuP e SRH, permitindo, por um lado, a aplicação uniforme da lei, e, por outro lado, poupanças significativas resultantes da centralização numa única entidade do esforço de atualização dos sistemas informáticos de recursos humanos.

Manteve-se a operação corrente nas entidades cliente, totalizando uma cobertura de cerca de 53 000 trabalhadores processados nas soluções da eSPap (GeRHuP e SRH), sendo cerca de 15 000 pertencentes a 58 entidades, na modalidade de serviços partilhados.

Mantém-se em curso a avaliação de potenciais adesões de outras áreas governativas ao GeRHuP, em função dos recursos disponíveis, de modo a obter poupanças significativas face às atuais soluções de recursos humanos utilizadas pelas entidades, algumas delas em fim de vida em termos tecnológicos e/ou com custos de manutenção elevados.

Administração Interna

Em 2021, a área governativa da Administração Interna pretende dar continuidade a um conjunto de iniciativas que visam otimizar o modelo de gestão das forças e serviços de segurança.

Nesta medida são apresentadas um total de 53 iniciativas de eficiência e controlo orçamental, que, no seu conjunto, terão um impacto orçamental estimado em 6,1 milhões de euros.

Deste conjunto, destacam-se iniciativas de eficiência energética, de valorização do património, de modernização dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação e de simplificação de circuitos processuais.

No que respeita às iniciativas de eficiência energética, estas assumem um impacto estimado em 150 mil euros, através da diminuição dos consumos de energia, por via da certificação energética e do investimento em energias renováveis, bem como da integração de viaturas elétricas na frota automóvel, o que, por sua vez, terá consequências ao nível de uma menor libertação de CO₂ para a atmosfera.

O investimento em sistemas de tecnologia de informação e comunicação, para além das melhorias que traz ao nível da simplificação e agilização de procedimentos e libertação de recursos humanos da área administrativa para a área operacional das forças e serviços de segurança, que conduz a uma redução de despesa significativa, leva a uma otimização e modernização das plataformas tecnológicas, que têm como consequência o aumento da receita.

Para 2021, a área governativa da Administração Interna levará a cabo um conjunto de medidas com um impacto orçamental de sensivelmente 2,5 milhões de euros, destacando-se em particular as iniciativas que conduzem ao aumento de receita, como sejam a aposta na melhoria das plataformas de gestão de cobrança de receita, na modernização dos serviços de agendamento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e na expansão da rede nacional de radares SINCRO. No entanto, importa igualmente mencionar aquelas que permitem conduzir a uma diminuição da despesa, tal como, a desmaterialização de processos, através da implementação e melhoria dos sistemas de gestão documental e arquivo, a adoção de ferramentas de teletrabalho, como sejam os sistemas de videoconferência, e a gestão de fardamento, através de plataforma que permite a eliminação de *stocks*.

Ao nível da otimização da gestão do património, são apresentadas iniciativas cujo impacto orçamental se prevê que atinja os 700 mil euros. Para a concretização deste impacto contribuem medidas como o programa de arrendamento Reabilita e Arrenda dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana, que permite a reabilitação do seu património habitacional e consequente rentabilização, através do arrendamento a militares e respetivos agregados familiares que se encontrem deslocados do seu local de residência.

Por fim, no que se refere à simplificação de circuitos processuais, o impacto estimado é de 1,5 milhões de euros, materializado na reengenharia de processos, através da criação de novos circuitos na área documental, de forma a permitir a eliminação de redundâncias no fluxo de processos.

Ao nível dos recursos materiais, na sequência da aprovação da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna (Lei nº 10/2017, de 3 de março), o investimento nas infraestruturas e nos meios operacionais das forças e serviços de segurança passou a ter uma orientação estratégica, potenciando a sua capacidade operacional e melhorando as condições de trabalho dos seus militares e polícias. Procurou-se, desta forma, introduzir maior racionalidade e eficiência na realização do investimento público, assente numa visão de conjunto e numa perspetiva plurianual, definindo prioridades a médio prazo e evitando decisões casuísticas e descontextualizadas.

A área governativa da Administração Interna reforça assim a aposta em soluções que visam otimizar o modelo de gestão das forças e serviços de segurança, através da criação de um modelo de serviços partilhados, no sentido da integração gradual das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico das forças e serviços de segurança, eliminando redundâncias, simplificando estruturas e concentrando os recursos na missão operacional. Neste sentido, decorre um projeto de colaboração neste âmbito em parceria com a OCDE, estando prevista a realização de um projeto-piloto no segundo semestre de 2021, tendo em vista preparar o momento seguinte de implementação efetiva de soluções de serviços partilhados.

Salienta-se ainda o programa de investimento em habitação para jovens elementos das forças de segurança em início de carreira.

3. Situação Financeira das Administrações Públicas — Contabilidade Nacional

3.1. Evolução Recente

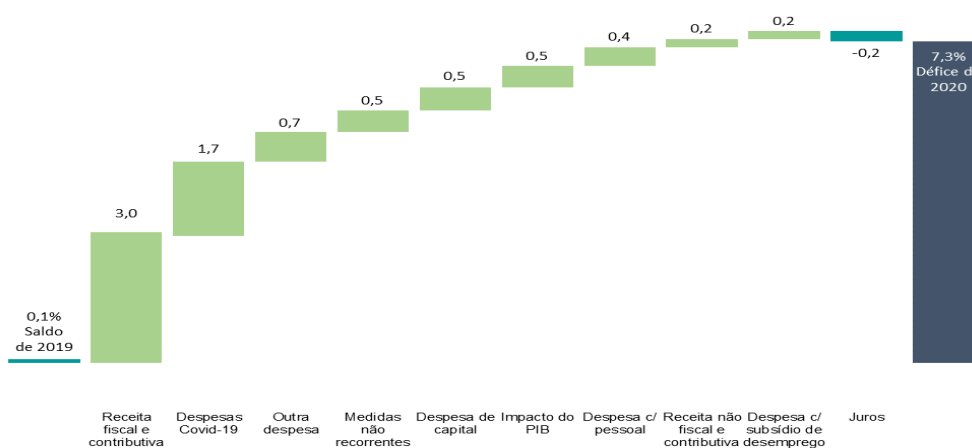
Em 2020, o défice orçamental das Administrações Públicas deverá situar-se em 7,3% do PIB, um agravamento de 7,4 p.p. do PIB face ao excedente alcançado em 2019, resultado da grave crise pandémica provocada pela doença COVID-19, com efeitos muito significativos na atividade económica e, consequentemente, nas finanças públicas do país, uma vez que, além da perda de receita associada aos estabilizadores automáticos, foi necessário criar um conjunto de medidas de proteção social e reforço da saúde pública, bem como medidas de proteção do emprego e do rendimento e de apoio à atividade económica.

O impacto da pandemia e das medidas adotadas pelo Governo foi visível no défice orçamental do primeiro semestre de 2020, que piorou 4,2 p.p. do PIB face ao mesmo período de 2019, situando-se em 5,4% do PIB. A recuperação mais lenta da economia face ao inicialmente previsto e a continuidade e intensificação das medidas de apoio ao emprego e ao rendimento estão na base da estimativa, também negativa, para o segundo semestre do ano corrente.

Assim, a diminuição muito expressiva do saldo orçamental em 2020 resulta da conjugação de uma queda de 0,5 p.p. do PIB na receita (via estabilizadores automáticos) e de um aumento de 7 p.p. do PIB na despesa (medidas de combate à pandemia e de apoio à retoma económica).

A estimativa para o défice orçamental de 2020 traduz uma revisão em alta de 0,3 p.p. face à meta estabelecida no Orçamento Suplementar para 2020 aprovado na Assembleia da República, resultado de uma previsão mais negativa para a atividade económica face à apresentada em junho último.

Gráfico 3.1. Passagem do saldo orçamental de 2019 para 2020
(pontos percentuais)



Nota: um ajustamento negativo (positivo) melhora (agrava) o saldo orçamental das administrações públicas.

Fonte: Ministério das Finanças

O gráfico acima evidencia detalhadamente os contributos para o agravamento do saldo orçamental de 2020 face a 2019. À exceção dos juros, todas as componentes contribuíram para o agravamento

do saldo orçamental. Do lado da receita, e por via dos estabilizadores automáticos, destaca-se o impacto da receita fiscal e contributiva em 3 p.p. do PIB. As medidas associadas ao combate à pandemia e ao apoio ao emprego e ao rendimento representam um impacto negativo de 1,7 p.p. do PIB. As outras despesas, que incluem nomeadamente o consumo intermédio, as prestações sociais que não subsídio de desemprego e a outra despesa corrente, deverão ter um contributo de 0,6 p.p. do PIB, em larga medida associado ao aumento, em 2020, da contribuição portuguesa para o orçamento da União Europeia. As medidas não recorrentes (*one-off*) agravam o saldo em 0,5 p.p. do PIB, nomeadamente devido ao empréstimo concedido à TAP, S.A. no âmbito da ajuda de Estado (1 200 milhões de euros) e à previsão da garantia a conceder pelo Governo Regional dos Açores à SATA, no âmbito da ajuda de Estado (133 milhões de euros). A forte contração do PIB contribui igualmente para um agravamento do saldo em 0,5 p.p. do PIB. Apenas os juros continuarão a beneficiar o saldo, em 0,2 p.p. do PIB em 2020, uma vez que, embora exista um aumento do *stock* da dívida, a continuação das taxas de juro em níveis historicamente baixos permite uma poupança no *roll-over* da dívida.

3.2. Perspetivas Orçamentais para 2021

3.2.1. Conta das Administrações Públicas

Em linha com a recuperação esperada para a atividade económica nacional e com uma redução dos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19, perspetiva-se que o défice orçamental para 2021 se situe em 4,3% do PIB, uma melhoria de 3 p.p. do PIB face a 2020. A despesa relacionada com as medidas de apoio ao emprego e rendimento no âmbito da crise pandémica continua a ter um impacto muito expressivo, representado 1,7 p.p. do PIB, pelo que, sem estas medidas temporárias, o défice orçamental seria de 2,6% do PIB.

Quadro 3.1. Conta das Administrações Públicas, 2020-2021

	Estimativa	OE 2021	Estimativa	OE 2021	2021/
	2020		2020		2020
	milhões de euros		% do PIB		t.v.h (%)
Receita corrente	83 281	89 016	42,0	42,2	6,9
Receita fiscal	47 100	50 441	23,8	23,9	7,1
Impostos s/ produção e importação	28 656	30 522	14,5	14,5	6,5
Impostos correntes s/ rendimento, património	18 444	19 918	9,3	9,4	8,0
Contribuições sociais	24 758	25 733	12,5	12,2	3,9
das quais: efetivas	20 081	21 149	10,1	10,0	5,3
Vendas	6 542	6 872	3,3	3,3	5,0
Outra receita corrente	4 881	5 970	2,5	2,8	22,3
Receita de capital	1 183	2 608	0,6	1,2	120,5
Receita total	84 464	91 623	42,6	43,5	8,5
Despesa corrente	90 487	92 167	45,6	43,7	1,9
Despesas com pessoal	23 787	24 609	12,0	11,7	3,5
Consumo intermédio	11 501	11 972	5,8	5,7	4,1
Prestações sociais	40 611	41 952	20,5	19,9	3,3
em dinheiro	36 382	37 570	18,4	17,8	3,3
em espécie	4 228	4 382	2,1	2,1	3,6
Subsídios	3 112	1 861	1,6	0,9	-40,2
Juros	5 819	5 487	2,9	2,6	-5,7
Outra despesa corrente	5 658	6 287	2,9	3,0	11,1
Despesa de capital	8 401	8 588	4,2	4,1	2,2
Formação bruta de capital fixo	4 884	6 019	2,5	2,9	23,2
Outra despesa de capital	3 517	2 569	1,8	1,2	-27,0
Despesa total	98 889	100 755	49,9	47,8	1,9
Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento	-14 424	-9 132	-7,3	-4,3	
Despesa sem medidas relacionadas com a COVID-19	94 234	97 194	47,5	46,1	3,1

Fonte: Ministério das Finanças.

A melhoria do défice orçamental em percentagem do PIB resulta do efeito conjugado de um aumento da receita (0,9 p.p.) e de uma diminuição da despesa (2,1 p.p.). A receita em % do PIB aumenta, em particular, por via: (i) da receita de capital, que, para além de incluir o reembolso das *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF)⁹(1 088 milhões de euros), contempla também parte dos recebimentos associados ao Fundo de Recuperação e Resiliência (FRR); e (ii) pela outra receita corrente, que inclui os apoios relacionados com os fundos europeus de suporte ao emprego. A redução da despesa em percentagem do PIB é justificada essencialmente pelo menor impacto das medidas de política associadas à COVID-19 (caso dos subsídios) e às despesas de capital, que em 2020 incluem 1 200 milhões de euros de empréstimos à TAP, SA e em 2021 uma possível garantia a um empréstimo bancário à mesma entidade, em montante inferior.

A receita deverá crescer 8,5% face a 2020, destacando-se: (i) o aumento da receita de capital, que, como descrito anteriormente, inclui o reembolso das *pre-paid margins* do FEFF e a parte de receita do FRR; (ii) o aumento da outra receita corrente, que inclui os apoios relacionados com os fundos

⁹ Margens pagas *up-front* nos empréstimos contraídos junto do Fundo Europeu de Estabilização Financeira em 2011 e que serão devolvidas na maturidade do empréstimo. Recorde-se que, em 2016, já foram recebidos montantes relativos ao primeiro empréstimo.

européus de suporte ao emprego; e *(iii)* a receita fiscal e contributiva, que cresce em linha com o PIB nominal.

A despesa sem medidas relacionadas com a COVID-19 cresce 3,1%, sendo que a despesa total cresce 1,9% face ao ano anterior, atendendo ao elevado efeito que a despesa com o apoio à retoma (subsídios) e na área da saúde (consumo intermédio) teve em 2020. Para a evolução da despesa em 2021 contribui essencialmente: *(i)* o forte crescimento do investimento em 23,2% face a 2020, relacionado com os investimentos estruturantes que têm vindo a ser desencadeados desde a anterior legislatura e que têm agora o seu impacto mais intenso, em particular na ferrovia, rodovia e empresas de transporte terrestre e fluvial; *(ii)* a outra despesa corrente (11,1%), que reflete em grande medida os apoios da segurança social para a área social; *(iii)* o consumo intermédio, que deverá manter a trajetória ascendente em 2021, prevendo-se um crescimento de 4,1%, apesar do forte impacto que as despesas com equipamentos de proteção individual, medicamentos e testes tiveram em 2020 e que se mantenha ainda parcialmente em 2021; *(iv)* as despesas com pessoal, com um crescimento de 3,5%, que garante a continuidade da política de promoções e progressões dos funcionários públicos *(v)* o crescimento das prestações sociais em dinheiro em 3,3%, que, para salvaguardar o rendimento das famílias que mais sofreram com o impacto da pandemia, inclui o novo apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, no valor de 450 milhões de euros, e um aumento extraordinário das pensões pago a partir de agosto (99 milhões de euros). Em sentido inverso, os subsídios deverão apresentar uma quebra muito acentuada (-40% face a 2020), uma vez que as medidas associadas ao apoio à retoma da atividade económica deverão ter um menor impacto orçamental em 2021. Destaca-se igualmente os juros que continuam a diminuir face ao ano anterior (-5,7%), decorrente da estabilidade das taxas de juro no mercado secundário, permitindo que, embora com um *stock* de dívida superior, o *rollover* da dívida revele poupanças nos juros a pagar.

3.2.2. Impacto das Medidas de Política Orçamental

A conta das administrações públicas para 2021 incorpora um conjunto de medidas de política orçamental de carácter permanente cujo impacto no saldo totaliza -970 milhões de euros (-0,45% do PIB).

Quadro 3.2. Quadro de Políticas Invariantes: variação 2021 face a 2020

(milhões de euros)

Sinal (+) pressão orçamental /sinal (-) poupança orçamental

	Milhões de euros 2021
IRS Jovem	16,0
Aumento da dedução de IRS a partir do segundo dependente	24,3
Redução das taxas moderadoras no SNS nos cuidados de saúde primários	47,3
Despesas com pessoal	410,8
<i>Progressões e promoções</i>	231,0
<i>Professores e outras carreiras especiais mitigação do congelamento</i>	102,0
<i>Contratações em curso</i>	75,0
<i>Hospital de Braga</i>	2,8
Pensões	457,1
<i>Efeito composição: aumento pensão média e entradas vs saídas de pensionistas</i>	409,3
<i>Atualização extraordinária das pensões em 2020 — carry over em 2021</i>	47,8
Complemento Social para Idosos	12,7
Estatuto do cuidador informal	30,0
Redução das mensalidades das creches	13,0
Prestações de Parentalidade e Assistência a 3ª Pessoa	45,0
Reforço do apoio a alunos do ensino superior	45,2
<i>Diminuição do valor propinas — ano letivo 2020/2021</i>	23,2
<i>Alargamento do acesso bolsas ação social</i>	22,0
Obras de Proximidade (PEES)	102,0
Juros devidos pelas Administrações Públicas	-161,0
Consumos intermédios	320,0
PPP rodoviárias	-13,0
Transferência para o Orçamento da União Europeia	17,0
Investimentos estruturantes (a)	590,0
Aumento de Assistentes Operacionais	11,2
Impacto no saldo	1 967,6

Notas:

- Considera os investimentos plurianuais estruturantes cujo valor, em contratação ou em execução, seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas. O montante total refere-se aos investimentos estruturantes na esfera da Administração Central, considerados para efeitos de contas nacionais (não inclui, designadamente, as empresas públicas fora do universo das Administrações Públicas).
- As medidas de política autorizadas ao longo de 2020, e em anos anteriores, têm implicações orçamentais em anos subsequentes. Em 2021, a pressão orçamental causada pela implementação destas medidas ascende a cerca de 1 967,6 milhões de euros (+2,1%), face a 2020.
- Aumento da dedução em IRS a partir do segundo dependente: a dedução à coleta de IRS por dependente passou de 726 euros para 900 euros, em agregados com dois ou mais dependentes, sendo este aumento aplicável a partir do segundo filho.
- Redução das taxas moderadoras do SNS: dispensa de taxas moderadoras nos cuidados de saúde primários decorrentes do artigo 273º da Lei do Orçamento do Estado para 2020 (Lei nº 2/2020, de 31 de março), que prevê a dispensa da

- cobrança nas taxas moderadoras nas consultas de cuidados de saúde primários a partir de abril de 2020 e a dispensa, de forma faseada, da cobrança nos exames complementares de diagnóstico e terapêutica.
- e) Despesas com pessoal: inclui todas as pressões relacionadas com medidas anteriormente aprovadas, designadamente promoções e progressões ou contratações em curso e o efeito da mitigação do tempo de serviço congelado nos professores e noutras carreiras especiais.
 - f) Pensões: reflete, essencialmente, o efeito composição na Segurança Social e na Caixa Geral de Aposentações, determinado pelo aumento da pensão média das novas entradas de pensionistas face às saídas, bem como pelo efeito do saldo líquido do número pensionistas. Inclui ainda o efeito adicional em 2021 da atualização extraordinária das pensões no ano de 2020 aprovada pelo artigo 71º da LOE 2020, com efeitos a partir de maio (carry over para 2021).
 - g) Estatuto do Cuidador Informal: resulta da aprovação do Estatuto do Cuidador Informal (Lei nº 100/2019, de 6 de setembro), na sequência da criação de projetos piloto a que se refere o artigo 131º da LOE 2020, com efeitos adicionais em 2021.
 - h) Prestações de parentalidade e assistência a 3º filho: reflete o aumento no acesso às prestações de parentalidade, designadamente pelo efeito de aumento de partilha e da natalidade, bem como do impacto das alterações nestas prestações sociais introduzidas pela Lei nº 90/2019, de 4 de setembro, com efeitos a partir de abril de 2020, designadamente o gozo obrigatório de 20 dias úteis do pai e o pagamento a 100% da remuneração de referência do beneficiário do montante diário do subsídio para assistência a filhos.
 - i) Reforço do apoio aos alunos do ensino superior: este reforço será efetuado simultaneamente pela redução das propinas no ano letivo de 2020/2021 e pelo alargamento das bolsas de ação social e outras prestações previstas (artigos 233º, 228º e seguintes da LOE 2020).
 - j) Obras de Proximidade: abrange um conjunto alargado de investimentos, nomeadamente nas áreas das infraestruturas, ambiente, habitação e a remoção do amianto nas escolas, que decorrerão ao longo de 2020 e 2021 no âmbito do PEES.
 - k) Juros devidos pelas Administrações Públicas: constituem os juros especializados devidos pelas entidades das Administrações Públicas e referem-se aos juros da dívida pública e aos custos financeiros da dívida financeira das empresas públicas reclassificadas, bem como aos juros devidos pelos restantes subsectores das Administrações Públicas.
 - l) Consumos intermédios: refletem todos os compromissos das Administrações Públicas no ano de 2021 que constituem esta despesa estrutural, em particular as relacionadas com a Saúde e os gastos operacionais das diversas entidades.
 - m) Investimentos estruturantes: agrega os investimentos plurianuais estruturantes, em contratação ou em execução, com forte impacto orçamental no ano de 2021, cujo valor total seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas. Refere-se a investimentos na esfera da Administração Central, considerados para efeitos de contas nacionais (não inclui, designadamente, as empresas públicas fora do universo das Administrações Públicas).

Fonte: Ministério das Finanças.

O quadro seguinte elenca as principais medidas a implementar em 2021.

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2020 e 2021

(milhões de euros)

Medidas de política orçamental	2021	
	M€	% PIB
Receita	1 132	0,5
IVA da eletricidade	-150	-0,1
Retenções na fonte de IRS	-200	-0,1
Desagravamento das tributações autónomas IRC	-10	0,0
Redução temporária do IVA do gel e máscaras	-23	0,0
Redução das portagens	-10	0,0
Lotaria Instantânea “Do Património Cultural”	5	0,0
REACT	1 020	0,5
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	500	0,2
Despesa	3 079	1,5
Medidas de apoio ao emprego e à retoma da atividade	965	0,5
Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores	450	0,2
Isolamento Profilático	42	0,0
Subsídio doença Covid-19	24	0,0
Aumento extraordinário das pensões	99	0,0
EPI e outras despesas com saúde	300	0,1
Subsídio extraordinário de risco p/ profissionais de saúde	60	0,0
Reforço do emprego público, nomeadamente na saúde e educação	210	0,1
Aumento do limiar mínimo do Sub. Desemprego	75	0,0
Alargamento ao 2.º escalão Creches	11	0,0
Escola Digital	279	0,1
IVAucher: devolução IVA restauração, alojamento e cultura	200	0,1
Investimento Público no âmbito do PRR	500	0,2
Revisão de despesa	-135	-0,1
Impacto no saldo	-1 947	-0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

As medidas de política orçamental para 2021 têm como principal objetivo a manutenção do apoio ao emprego e ao rendimento das famílias e empresas, procurando simultaneamente continuar a prevenção dos efeitos nefastos da COVID-19 na saúde pública. O impacto negativo estimado é de 1 947 milhões de euros.

Prevê-se que a perda de receita associada às medidas de política se situe em 388 milhões de euros (sem fundos europeus), com destaque para a redução do IVA da eletricidade (150 milhões de euros) e para a alteração na retenção da fonte de IRS, que deverá proporcionar um rendimento adicional às famílias (200 milhões de euros).

O impacto negativo das medidas do lado da despesa deverá ser de 3 079 milhões de euros, com maior incidência nas medidas relacionadas com o apoio ao emprego (965 milhões de euros no total) e com o novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (450 milhões de euros). Destaca-se ainda a criação do «IVAucher» (200 milhões de euros), que pretende dinamizar e apoiar os três setores mais afetados pela pandemia (restauração, alojamento e cultura) e, simultaneamente, impulsionar o consumo privado. Na saúde, o apoio à segurança dos profissionais de saúde e a mitigação dos efeitos da pandemia na saúde pública deverão atingir os 300 milhões de euros. Na área da Educação, encontra-se previsto o desenvolvimento do Programa Escola Digital

(279 milhões de euros) e, no âmbito das políticas sociais, é de realçar ainda o aumento extraordinário das pensões a partir de agosto em 99 milhões de euros.

3.2.3. Passagem do Saldo Orçamental de 2020 ao Saldo de 2021

O défice de 2020 é estimado em 7,3% do PIB. Esta estimativa inclui, porém, o forte impacto da crise pandémica, com efeitos muito severos na economia, que se repercutem inevitavelmente nas contas públicas. Esses efeitos refletiram-se na perda de receita associada à ação dos estabilizadores automáticos e, por outro lado, no forte aumento da despesa com medidas de apoio à saúde, ao emprego e ao rendimento. Além destes efeitos, existem medidas pontuais que devem ser desconsideradas para efeitos de determinação do ponto de partida efetivo para aferição do esforço de consolidação orçamental em 2021. Assim, o saldo de 2020, excluindo as medidas pontuais e a despesa associada à COVID-19, configura um défice de 4,5% do PIB.

Para aferir o esforço de consolidação orçamental, é também importante considerar os fatores que influenciam o saldo orçamental de 2021 e que decorrem de decisões de políticas assumidas em anos anteriores (medidas em políticas invariantes), que totalizam 0,9% do PIB, bem como as medidas de política temporárias e não recorrentes que, em 2021, têm um impacto positivo no saldo.

Adicionalmente, as medidas de política tomadas em 2021 terão um impacto negativo líquido no saldo orçamental de 0,8% do PIB, uma vez que ainda incluem medidas direcionadas para o apoio ao emprego e rendimento.

Por fim, a evolução do cenário macroeconómico subjacente e a normalização da atividade — sobressaindo o forte crescimento do PIB e os consequentes efeitos positivos dos estabilizadores automáticos nas receitas fiscais e contributivas — produzem um efeito positivo de aproximadamente 1,9% do PIB no saldo das Administrações Públicas.

3.2.4. Passagem do Saldo Orçamental na Ótica da Contabilidade Pública ao Saldo na Ótica da Contabilidade Nacional

A contabilidade pública rege-se por uma ótica de caixa, ou seja, as despesas e as receitas respeitam aos pagamentos e recebimentos ocorridos em determinado período. A contabilidade nacional é orientada pelo princípio da especialização do exercício e respeita a uma ótica de compromisso, sendo registadas as despesas e as receitas assumidas no período, independentemente do momento em que ocorre o correspondente pagamento ou recebimento. Neste sentido, a passagem do saldo orçamental em contabilidade pública para a contabilidade nacional incorpora diversos ajustamentos de especialização do exercício.

O apuramento do saldo orçamental em contabilidade nacional é ainda determinado pelo ajustamento ao universo das entidades classificadas no setor institucional das Administrações Públicas em contas nacionais, excluindo entidades que integram o processo orçamental em contabilidade pública e incluídas entidades não contempladas nesta ótica.

Existem ainda outros ajustamentos que implicam um registo distinto entre as duas óticas, nomeadamente as injeções de capital e empréstimos concedidos a empresas e entidades classificadas dentro e fora do setor das Administrações Públicas para as quais não exista uma expectativa de retorno. Neste caso, em contabilidade nacional estas operações são consideradas como despesa efetiva, enquanto em contabilidade pública são registadas como ativos financeiros.

De referir ainda que as injeções de capital realizadas para entidades que integram o universo das Administrações Públicas não têm qualquer efeito no saldo global, uma vez que são também consideradas na receita das respetivas entidades.

Para a leitura do quadro que evidencia a passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional, dever-se-á ter em consideração que se parte de um saldo inicial em contabilidade pública e realiza-se um determinado conjunto de ajustamentos com impacto positivo no saldo em contas nacionais (sinal positivo) ou ajustamentos que agravam o saldo em contas nacionais (sinal negativo). A listagem seguinte sintetiza os principais ajustamentos previstos para 2021:

- Impostos e contribuições sociais (178 milhões de euros): ajustamento temporal que visa aproximar o registo da receita ao período em que ocorreu a atividade económica e se gerou a obrigação de pagamento. No caso concreto, refere-se ao IVA, ISP, Tabaco, IABA e contribuições da Segurança Social e reflete a expectativa de um crescimento da atividade económica mais robusto no final de 2021, face ao final de 2020;
- Garantias (-557 milhões de euros): refere-se ao registo da execução de garantias do subsetor Estado (despesa) e da recuperação de garantias concedidas (receita), em que se estima a recuperação de créditos do BPP (63 milhões de euros) e uma execução de garantias diretamente pagas pelo Estado de 120 milhões de euros, bem como a possível concessão de garantia a um financiamento em mercado da TAP, S.A..
- Fundos de Pensões (550 milhões de euros): os recebimentos *lump-sum* das transferências de fundos de pensões para a CGA ou Segurança Social não foram considerados na receita no momento em que foram transferidos, sendo esta receita reconhecida ao longo dos anos, à medida que se procede ao pagamento das pensões que lhe estão subjacentes.
- Diferença entre juros pagos e devidos do Estado (1944 milhões de euros): ajustamento entre os juros pagos no vencimento anual do cupão (contabilidade pública) e os juros especializados ao longo do ano (contabilidade nacional);
- SNS e CGA (-1 milhões de euros): diferença entre o saldo apurado em contabilidade pública e o saldo apurado em contas nacionais, em que se utiliza informação de carácter patrimonial (na ótica do compromisso);
- Entidades Públicas Recllassificadas (3 425 milhões de euros): grosso modo, incorpora as empresas públicas e outras entidades semelhantes. O apuramento do saldo é realizado com base em informação de patrimonial (ótica do compromisso), e inclui como receita efetiva as dotações de capital a realizar pelo Estado (despesa no Estado);
- Injeções de capital e empréstimos e empréstimos a entidades públicas (inclui EPR, que consolida nas Administrações Públicas) (-3 652 milhões de euros): estas dotações de capital e empréstimos quando concedidos a entidades para as quais não exista uma expectativa de retorno, são classificados em contas nacionais como despesa efetiva no momento em que são assumidos;
- Neutralidade dos fundos europeus (-823 milhões de euros): os fundos europeus não deverão ter impacto no saldo orçamental. No caso concreto das entidades intermediárias de fundos europeus integradas no universo das Administrações Públicas, a receita proveniente da União Europeia e a despesa financiada por esses fundos é anulada, sendo

que o ajustamento com impacto negativo reflete uma maior anulação de receita do que de despesa;

- Reembolso da margem pré-paga (1 088 milhões de euros): reembolso da margem pré-paga retida e paga antecipadamente aquando da concessão do empréstimo, pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira ao Estado, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Considerando os ajustamentos acima descritos, estima-se que, em 2021, o saldo na ótica da contabilidade nacional seja superior ao saldo na ótica da contabilidade pública em 1 428 milhões de euros (0,7% do PIB).

Quadro 3.4. Passagem de saldos de contabilidade pública a contabilidade nacional

(milhões de euros)

	2020	2021	2020	2021
	Estimativa	Orçamento	Estimativa	Orçamento
	(milhões de euros)		(% do PIB)	
1. Saldo das AP em contabilidade pública	-13 840	-10 560	-7,0	-5,0
Administração Central ^(a)	-15 151	-11 169	-7,6	-5,3
Administração Regional e Local	-165	-323	-0,1	-0,2
Segurança Social	1 475	932	0,7	0,4
2. Ajustamentos em Contas Nacionais	-584	1 428	-0,3	0,7
Impostos e contribuições	-214	178	-0,1	0,1
Garantias	-20	-557	0,0	-0,3
Fundos de Pensões	573	550	0,3	0,3
Diferença entre juros pagos e devidos do Estado	1 033	944	0,5	0,4
SNS e CGA	-392	-1	-0,2	0,0
Entidades Públicas Reclassificadas	2 104	3 425	1,1	1,6
Injeções de capital e empréstimos	-3 691	-3 652	-1,9	-1,7
Neutralidade dos fundos europeus	-351	-823	-0,2	-0,4
Reembolso da margem pré-paga	0	1 088	0,0	0,5
Outros ajustamentos	375	275	0,2	0,1
3. Saldo das AP em contabilidade nacional (1+2)	-14 424	-9 132	-7,3	-4,3
Administração Central	-15 457	-9 566	-7,8	-4,5
Administração Regional e Local	-421	-527	-0,2	-0,3
Segurança Social	1 454	962	0,7	0,5

Notas: (a) O saldo da Administração Central em contabilidade nacional parte dos limites máximos da despesa fixados em contabilidade pública para se obter uma estimativa que inclui um diferencial de 590 milhões de euros, diferindo assim do apresentado no «Anexo A1. Conta das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública por Subsetor».

Fonte: Ministério das Finanças.

3.3. Biénio 2021/2022

Um dos principais eixos operacionais das regras orçamentais europeias (Pacto de Estabilidade e Crescimento) é a sua vertente corretiva, onde se pretende garantir que os países europeus adotam medidas de política orçamental apropriadas para a correção de défices excessivos. Caso seja

identificado um défice orçamental programado ou verificado superior a 3% do PIB¹⁰ e/ou um nível de dívida pública verificada superior a 60% do PIB¹¹, o Conselho, sob proposta da Comissão, poderá decidir a abertura de um Procedimento por Défice Excessivo (PDE) ao país visado.

No entanto, no contexto do enorme choque económico desencadeado pela COVID-19, os ministros das finanças da União Europeia concordaram, em março de 2020, que se encontravam reunidas as condições para o recurso à cláusula de derrogação de âmbito geral (*escape clause* na expressão inglesa) do quadro orçamental da União Europeia.

Um recurso que se revelou fundamental para dotar os países da flexibilidade orçamental necessária para responder de forma rápida e eficaz aos efeitos socioeconómicos da pandemia.

Apesar de a cláusula se manter ativa durante o exercício de avaliação dos planos orçamentais nacionais para 2021, ainda não se encontra definido o processo que ditará o fim da sua aplicação. Sobre este assunto, o órgão consultivo da Comissão Europeia para as questões orçamentais, o *European Fiscal Board*, considerou que apesar da razoabilidade da ativação da cláusula de derrogação¹², faltavam ainda indicações operacionais concretas relativamente à eventual suspensão ou revisão do recurso à mesma. Ainda neste âmbito, o *European Fiscal Board* considerou importante a obtenção de clarificações até à primavera de 2021, aconselhando que se mantenha a cláusula de derrogação até que o PIB da área do euro e da União Europeia atinja níveis pré-crise.

A esse respeito, é importante notar que a larga maioria das previsões económicas, incluindo as deste Orçamento do Estado, têm implícita a premissa de que 2022 será o ano em que se alcança um nível de PIB equivalente ao registado no período pré-crise pandémica.

No cenário de médio prazo do Ministério das Finanças, apresentado no quadro seguinte, prevê-se que depois de uma queda acentuada em 2020, o PIB deverá recuperar de forma expressiva em 2021, embora só atingindo o nível de 2019 no final de 2022.

Quadro 3.5. Saldo orçamental das Administrações Públicas (2019-2022)

	2019	2020 ^E	2021 ^P	2022 ^P
PIB (vh, %)	2,2	-8,5	5,4	3,4
Receita Total (vh,%)	3,6	-7,3	8,5	2,8
Despesa Total (vh, %)	2,5	8,7	1,9	-0,3
Saldo Orçamental (% PIB)	0,1	-7,3	-4,3	-2,8
<i>Despesa Total s/ COVID-19 (vh, %)</i>	<i>2,5</i>	<i>3,6</i>	<i>3,1</i>	<i>3,3</i>

Notas:

^E Estimativa.

^P Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Assumindo este cenário como o mais provável, cabe ao Governo português reforçar o seu compromisso para com a manutenção de contas públicas sólidas e saudáveis, de forma a garantir que a dívida pública portuguesa prossegue uma trajetória de sustentabilidade.

¹⁰ Exceto se este for temporário, excepcional e se se aproximar do valor de referência.

¹¹ Exceto se esta se encontrar em diminuição significativa e se se estiver a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência.

¹² European Fiscal Board, Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area, 1 de julho de 2020.

Depois da marcada deterioração do saldo orçamental em 2020, fruto da forte quebra da atividade económica e das medidas de proteção do emprego e do rendimento em contexto de crise pandémica, espera-se que o défice orçamental diminua para 4,3% do PIB em 2021, um valor ainda largamente afetado pelas medidas de apoio à recuperação económica previstas neste Orçamento do Estado.

Por seu lado, para 2022, o Ministério das Finanças prevê um défice orçamental das administrações públicas abaixo do limite de 3%, assegurando assim que, num cenário em que a cláusula de derrogação seja levantada, o limite do Pacto de Estabilidade e Crescimento é cumprido.

3.4. Trajetória da Dívida Pública

Em 2021 espera-se que o rácio da dívida pública retorne à trajetória descendente dos anos anteriores a 2020. Nesse sentido, prevê-se uma redução do rácio de -3,9 p.p. para 130,9% do PIB. O principal contributo será dado pela retoma do crescimento nominal do PIB e, em segundo plano, pela redução dos depósitos das administrações públicas em cerca de 1,7 p.p. do PIB. O saldo primário e os juros deverão contribuir para o aumento da dívida (1,7 p.p. e 2,6 p.p., respetivamente), ainda que esse contributo seja já menor que o estimado para 2020.

Quadro 3.6. Dívida pública

(percentagem e pontos percentuais do PIB)

	2020	2021
	Estimativa	Previsão
Dívida pública consolidada	134,8	130,9
Varição	17,6	-3,9
Efeito saldo primário	4,4	1,7
Efeito dinâmico	11,8	-5,4
Efeito juros	2,9	2,6
Efeito PIB	8,9	-8,0
Ajustamento défice-dívida	1,4	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças.

4. Situação Financeira das Administrações Públicas — Contabilidade Pública

4.1. Administrações Públicas

Receitas e despesas das Administrações Públicas

O saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -10 262 milhões de euros em 2021, o que compara com -13 994 milhões de euros em 2020, uma melhoria de 3732 milhões de euros, resultado do melhor desempenho da Receita Fiscal — associada ao crescimento da atividade económica — e de um menor impacto das medidas associadas à pandemia da COVID-19. Por subsectores, prevê-se que os défices da Administração Central (-10 702 milhões de euros) e da Administração Regional e Local (-151 milhões de euros) agravem o saldo orçamental, compensado em parte pela evolução positiva do saldo da Segurança Social (591 milhões de euros).

Quadro 4.1 Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública
(milhões de euros)

	2019	2020	2021	Taxa de variação (%)			% do PIB		
	CGE	Estimativa	Orçamento	2019 CGE	2020 Estimativa	2021 Orçamento	2019 CGE	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Receitas Correntes	86 937	80 942	86 900	4,5	-6,9	7,4	40,8	40,8	41,2
Impostos diretos	23 600	21 090	22 700	0,8	-10,6	7,6	11,1	10,6	10,8
Impostos indiretos	28 287	25 195	27 045	6,1	-10,9	7,3	13,3	12,7	12,8
Contribuições de segurança social	22 413	21 913	22 729	6,8	-2,2	3,7	10,5	11,1	10,8
Outras receitas correntes	12 609	12 719	14 049	4,1	0,9	10,5	5,9	6,4	6,7
<i>Diferenças de consolidação</i>	28	25	377						
Receitas de Capital	2 182	2 106	3 694	5,8	-3,4	75,4	1,0	1,1	1,8
Receita Total	89 119	83 049	90 595	4,5	-6,8	9,1	41,8	41,9	43,0
Despesas Correntes	83 585	90 256	91 917	2,2	8,0	1,8	39,2	45,5	43,6
Despesas com pessoal	21 576	22 381	22 799	4,7	3,7	1,9	10,1	11,3	10,8
Aquisição de bens e serviços	13 274	14 007	14 484	2,7	5,5	3,4	6,2	7,1	6,9
Juros e outros encargos	8 086	7 819	7 555	-4,1	-3,3	-3,4	3,8	3,9	3,6
Transferências correntes	38 353	42 117	42 975	3,5	9,8	2,0	18,0	21,2	20,4
Subsídios	1 148	2 904	1 892	20,5	152,8	-34,9	0,5	1,5	0,9
Outras despesas correntes	1 109	1 028	2 208	-30,6	-7,3	114,8	0,5	0,5	1,0
<i>Diferenças de consolidação</i>	37	1	4						
Despesas de Capital	6 104	6 786	8 940	7,1	11,2	31,7	2,9	3,4	4,2
Investimentos	4 826	5 589	7 307	9,4	15,8	30,7	2,3	2,8	3,5
Transferências de capital	1 198	1 070	1 338	2,2	-10,7	25,1	0,6	0,5	0,6
Outras despesas de capital	55	80	243	-48,3	43,8	205,2	0,0	0,0	0,1
<i>Diferenças de consolidação</i>	24	48	52						
Despesa Total	89 688	97 042	100 856	2,5	8,2	3,9	42,0	48,9	47,8
Saldo Global	-569	-13 994	-10 262				-0,3	-7,1	-4,9

Fonte: Ministério das Finanças.

A receita total deverá crescer 9,1% face ao estimado para 2020, evolução determinada maioritariamente pela receita fiscal, tanto nos impostos indiretos (7,3%), como nos impostos diretos (7,6%), e pela receita de capital (75,4%), que reflete em grande medida a previsão da receita do Fundo de Recuperação e Resiliência. Apesar de um menor impacto na despesa das medidas COVID-19, estima-se um aumento da despesa total de 3,9%, com destaque para o aumento do investimento (30,7%). De referir que o aumento verificado nas outras despesas correntes decorre do registo da dotação provisional e outras dotações centralizadas.

4.1.1. Administração Central

Quadro 4.2. Conta consolidada da Administração Central

Contabilidade pública

(milhões de euros)

Designação	2019 Execução final	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (%)		Contributo variação 2021/2020 (em p.p.)
				2020/ 2019	2021/2020	
Receita corrente	61 366,3	56 269,8	61 679,3	-8,3	9,6	9,4
Receita Fiscal	46 666,7	41 588,5	44 467,7	-10,9	6,9	5,0
Impostos diretos	19 870,8	17 658,4	19 051,6	-11,1	7,9	2,4
Impostos indiretos	26 795,9	23 930,0	25 416,1	-10,7	6,2	2,6
Contribuições Segurança Social, CGA, ADSE	4 047,7	4 098,9	3 912,9	1,3	-4,5	-0,3
Transferências correntes	2 473,8	3 181,5	3 933,6	28,6	23,6	1,3
Outras receitas correntes	8 120,9	7 400,9	9 263,4	-8,9	25,2	3,2
<i>Diferenças de consolidação</i>	<i>57,1</i>	<i>0,0</i>	<i>101,8</i>			
Receita de capital	1 327,9	1 359,9	3 007,7	2,4	121,2	2,9
Venda de bens de investimento	205,1	158,6	359,8	-22,7	126,8	0,3
Transferências de capital	1 074,7	1 181,5	2 616,6	9,9	121,5	2,5
Outras receitas de capital	30,6	19,8	31,4	-35,5	59,0	0,0
<i>Diferenças de consolidação</i>	<i>17,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>			
Receita efetiva	62 694,2	57 629,7	64 687,1	-8,1	12,2	12,2
Despesa corrente	62 415,8	68 064,6	69 156,2	9,1	1,6	1,5
Despesas com o pessoal	17 242,2	17 888,7	18 721,1	3,8	4,7	1,1
Aquisição de bens e serviços	9 943,4	10 650,8	11 700,2	7,1	9,9	1,4
Juros e outros encargos	7 771,8	7 595,0	7 082,7	-2,3	-6,7	-0,7
Transferências correntes	26 064,3	30 034,1	28 406,8	15,2	-5,4	-2,2
Subsídios	461,9	1 117,6	1 201,9	142,0	7,5	0,1
Outras despesas correntes	919,7	778,3	2 043,5	-15,4	162,6	1,7
<i>Diferenças de consolidação</i>	<i>12,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>			
Despesa de capital	4 106,7	4 719,6	7 289,9	14,9	54,5	3,5
Investimento	2 692,3	3 288,7	5 132,9	22,2	56,1	2,5
Transferências de capital	1 367,8	1 385,0	1 899,3	1,3	37,1	0,7
Outras despesas de capital	22,7	45,9	162,8	102,1	255,0	0,2
<i>Diferenças de consolidação</i>	<i>23,9</i>	<i>0,0</i>	<i>94,8</i>			
Despesa efetiva	66 522,5	72 784,1	76 446,0	9,4	5,0	
Saldo global	-3 828,3	-15 154,4	-11 759,0			
<i>em % do PIB</i>	<i>-1,8</i>	<i>-7,6</i>	<i>-5,6</i>			
<i>Por memória:</i>						
Despesa primária	58 750,6	65 189,1	69 363,3			
Saldo corrente	-1 049,5	-11 794,8	-7 476,8			
Saldo de capital	-2 778,8	-3 359,7	-4 282,2			
Saldo primário	3 943,5	-7 559,4	-4 676,3			

Notas: Os dados de receita e despesa encontram-se expurgados de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, rendimentos de propriedade, subsídios e transferências e dos fluxos de aquisição de bens e vendas de bens e serviços entre as entidades do programa orçamental "Saúde".

Fonte: Ministério das Finanças.

4.1.1.1. Receita da Administração Central

A previsão da receita efetiva para 2021 é de 64 687,1 milhões de euros, destacando-se a receita fiscal, das transferências da União Europeia e a venda de bens e serviços correntes.

Em termos de estrutura, prevê-se que no ano de 2021 a receita fiscal represente 68,7% da receita efetiva total, cabendo 26,6% à receita corrente não fiscal e 4,7% à receita de capital. Na receita efetiva não fiscal da AC são preponderantes, com um peso de 85,1%, as transferências, as vendas de bens e serviços correntes, as comparticipações para a CGA e outras e as taxas, multas e outras penalidades.

Quadro 4.3. Receita da Administração Central

(milhões de euros)

Designação	2019 CGE	2020 Estimativa	2021 Orçamento	2021/2020 Variação (%)
Receita corrente:	61 366,2	56 269,8	61 679,3	9,6
Receita fiscal:	46 666,7	41 578,0	44 900,3	8,0
Impostos diretos	19 870,8	17 624,2	19 156,4	8,7
Impostos indiretos	26 795,9	23 953,8	25 743,9	7,5
Receita corrente não fiscal:	14 699,5	14 681,3	17 211,7	17,2
Comparticipações para a CGA e outras	4 047,7	4 098,9	3 912,9	-4,5
Taxas, multas e outras penalidades	3 299,8	2 799,7	3 175,0	13,4
Rendimentos da propriedade	1 139,6	859,6	985,2	14,6
Transferências correntes:	2 473,8	3 181,5	3 933,6	23,6
Administrações Públicas	1 685,7	2 001,3	1 680,5	-16,0
Outras	788,1	1 180,2	2 253,1	90,9
Venda de bens e serviços correntes	2 876,9	2 693,1	3 955,4	46,9
Outras receitas correntes	804,5	1 048,5	1 147,8	9,5
Diferenças de conciliação	57,1	0,0	0,0	-
Receita de capital:	1 327,9	1 359,9	3 007,7	121,2
Venda de bens de investimento	205,1	158,6	359,8	126,8
Transferências de capital:	1 074,7	1 181,5	2 616,6	121,5
Administrações Públicas	6,2	11,6	21,3	83,4
Outras	1 068,5	1 169,9	2 595,3	121,8
Outras receitas de capital	30,6	19,8	31,4	59,0
Diferenças de conciliação	17,5	0,0	0,0	-
Receita efetiva não fiscal	16 027,4	16 041,2	20 219,4	26,0
Receita efetiva total	62 694,1	57 629,7	64 687,1	12,2

Notas: A receita está expurgada de fluxos intersetoriais no âmbito da Administração Central relativos a rendimentos da propriedade (juros), transferências, subsídios e venda de bens e serviços correntes dentro do Programa Saúde.

Fonte: Ministério das Finanças.

4.1.1.1.1. Receita Fiscal

A evolução da receita fiscal em 2020 ficou marcada pelos efeitos da pandemia provocada pela COVID-19 na economia portuguesa, estimando-se uma queda da receita de 5011 milhões de euros face a 2019 (-11%). Destacam-se nesta evolução os desempenhos negativos da receita de IRC (-2350 milhões de euros) e IVA (-2 091 milhões de euros), parcialmente compensados pela evolução positiva do IRS (+39 milhões de euros).

Quadro 4.4. Receita fiscal do Estado

	2019	OS 2020	E2020	P2021
Impostos Diretos	19 870,8	18 491,0	17 657,2	19 050,2
- IRS	13 171,2	13 199,4	13 210,0	13 420,4
- IRC	6 317,1	4 813,4	3 967,4	5 134,4
- Outros	382,5	478,1	479,8	495,4
Impostos Indiretos	26 151,6	23 656,7	23 353,8	24 800,2
- ISP	3 516,6	3 248,7	3 233,8	3 402,5
- IVA	17 862,5	16 027,6	15 771,3	16 999,5
- Impostos sobre veículos	727,5	491,9	454,4	457,7
- Imposto consumo tabaco	1 427,4	1 371,2	1 400,0	1 400,0
- IABA	279,4	241,2	231,5	241,6
- Imposto do selo	1 684,8	1 635,6	1 622,1	1 633,4
- Imposto único de circulação	402,4	381,0	383,9	396,6
- Outros	251,1	259,5	256,8	268,9
Receita Fiscal do Estado	46 022,5	42 147,7	41 011,0	43 850,4

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2021 é esperada uma recuperação da receita fiscal, que ainda assim se prevê inferior àquela registada em 2019 em 2172 milhões de euros. Na comparação com 2020, os valores de 2021 preveem, nomeadamente, uma evolução positiva na receita de IRC, em 1167 milhões de euros, e IVA, em 1228 milhões de euros.

Impostos diretos

IRS — Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

Em 2021, prevê-se que o valor de receita fiscal em sede de IRS ascenda a 13 420 milhões de euros, o que corresponde a um aumento de 2% face à estimativa de execução para 2020.

Esta evolução reflete uma perspetiva de redução da taxa de desemprego, associada a um crescimento do salário mínimo e da massa salarial, tanto no setor público como no setor privado. Deverá destacar-se ainda que, para 2021, as tabelas de retenção na fonte serão ajustadas, permitindo assim uma maior disponibilização de rendimentos às famílias em cerca de 200 milhões de euros.

IRC — Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

No que diz respeito ao IRC, é estimado que o valor da receita fiscal ascenda a 5134 milhões de euros, o que corresponde a um aumento de 29% face a 2020. Salienta-se, designadamente, o alargamento

do conceito de estabelecimento estável, que permitirá reforçar o combate à elisão fiscal, bem como a isenção da aplicação, em 2020 e 2021, do agravamento das tributações autónomas quando as empresas apresentem prejuízos fiscais.

Outros impostos diretos

A previsão de receita para 2021 associada a outros impostos diretos contempla a manutenção das contribuições atualmente existentes.

Impostos indiretos

IVA — Imposto sobre o Valor Acrescentado

Prevê-se que no ano de 2021 venhamos a assistir a um relançamento do consumo privado em Portugal, com reflexos no aumento da receita do IVA em 1228 milhões de euros ou 8%. Assim, a receita fiscal de IVA deverá atingir os 17 000 milhões de euros, valor ainda assim cerca de 5% abaixo da receita registada em 2019.

IEC — Impostos Especiais de Consumo

Relativamente aos Impostos Especiais de Consumo, o Governo decide não proceder à atualização das taxas de imposto, protegendo o rendimento das famílias e assegurando as margens que permitem às empresas enfrentar o atual contexto de incerteza com margem para preservar os postos de trabalho e manter a capacidade produtiva do País.

Assim, considerando a evolução esperada para o consumo privado e procura interna no próximo ano, prevê-se um aumento da receita em 2021 face a 2020 em 169 milhões de euros no ISP e 10 milhões de euros no IABA.

ISV — Imposto Sobre Veículos

Tal como referido quanto aos IEC, as taxas gerais do ISV não sofrerão quaisquer atualizações, sendo apenas criado um desconto na componente ambiental nos veículos usados provenientes de outros Estados-membros da UE. Assim, prevê-se que em 2021 a receita se mantenha relativamente estável face a 2020.

IS — Imposto do Selo

Para 2021, prevê-se um crescimento de 0,7% do valor da receita do Imposto do Selo, ascendendo assim a receita total deste imposto a 1633 milhões de euros, mantendo-se o agravamento extraordinário do imposto no crédito ao consumo como parte da política de desincentivo ao crédito ao consumo.

IUC — Imposto Único de Circulação

À semelhança do que acontece com os IEC ou o ISV, as taxas de IUC não sofrem quaisquer atualizações em 2021, pelo que se prevê que a receita de 2021 se mantenha relativamente estável, quando comparada com 2020.

4.1.1.1.2. Despesa Fiscal

Despesa fiscal total

Prevê-se que a despesa fiscal do Estado em 2021 ascenda a 13 219,7 milhões de euros, o que representa um aumento de 1781,6 milhões de euros (15,6%), comparativamente à despesa fiscal apurada para 2018. Este acréscimo resulta do aumento da despesa fiscal na generalidade dos impostos, em especial no IRC, IVA, IRS e IABA, sendo contrariada pela diminuição da despesa fiscal em sede de ISV.

Quadro 4.5. Despesa fiscal do Estado por imposto

Imposto	Despesa fiscal				VH (%)		
	em valor absoluto (milhões de euros)				2019/2018	2020 ^(e) /2019	2021 ^(p) /2020 ^(e)
	2018	2019	2020 ^(e)	2021 ^(p)			
Impostos sobre o rendimento	2 185,3	2 782,0	3 028,7	3 121,0	27,3	8,9	3,0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	1 160,1	1 328,9	1 420,5	1 424,6	14,6	6,9	0,3
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	1 025,2	1 453,1	1 608,1	1 696,5	41,7	10,7	5,5
Impostos sobre a produção e importações	9 252,8	11 107,0	9 717,6	10 098,7	20,0	-12,5	3,9
Imposto sobre Veículos (ISV)	375,6	414,5	320,4	337,7	10,3	-22,7	5,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	7 347,6	9 011,1	7 546,5	7 902,1	22,6	-16,3	4,7
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	422,1	522,6	474,5	474,5	23,8	-9,2	0,0
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	140,6	139,7	356,2	356,2	-0,6	154,9	0,0
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1,0	1,0	0,8	0,8	1,3	-14,4	0,0
Imposto do Selo (IS)	952,4	1 002,6	1 003,7	1 011,7	5,3	0,1	0,8
Imposto Único de Circulação (IUC)	13,5	15,5	15,5	15,7	15,4	0,1	0,8
Despesa fiscal	11 438,1	13 889,0	12 746,3	13 219,7	21,4	-8,2	3,7

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

O IRC é o imposto que-mais contribui para o aumento da despesa fiscal do Estado no período de 2018 a 2021. Prevê-se que a despesa fiscal deste imposto registe um acréscimo de 671,3 milhões de euros no referido período, o que representa 37,7% da variação da despesa fiscal total do Estado. O maior contributo para a despesa fiscal em sede de IRC são as deduções à coleta, que representam, em 2021, 47,8% da despesa fiscal em sede de IRC.

Gráfico 4.1. Despesa fiscal do Estado, por função
(milhões de euros)

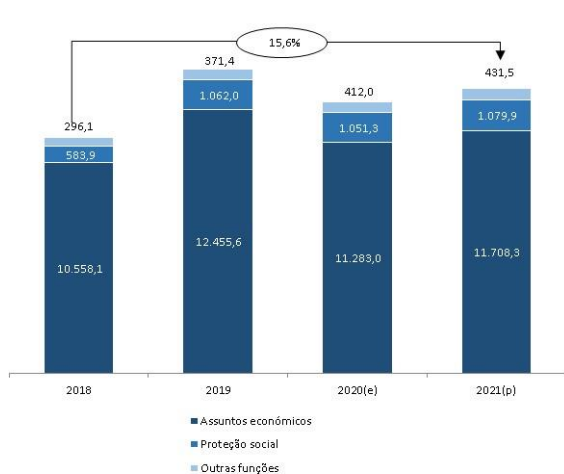
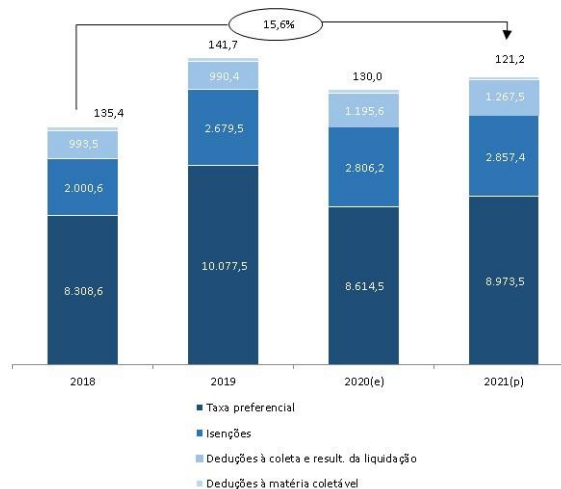


Gráfico 4.2. Despesa fiscal do Estado, por tipo
(milhões de euros)



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Na classificação da despesa fiscal do Estado por funções, observa-se que os maiores contributos para o acréscimo previsto são os assuntos económicos e a proteção social, com aumentos de 1150,2 e 496 milhões de euros, respetivamente, no período considerado.

Por tipo de despesa, prevê-se que os maiores contributos para o acréscimo previsto, resultem das isenções tributárias e da aplicação de taxas preferenciais, traduzindo, respetivamente, aumentos de 856,8 e 664,9 milhões de euros, no período de 2018 a 2021.

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

Gráfico 4.3. Despesa fiscal em IRS, por função
(milhões de euros)

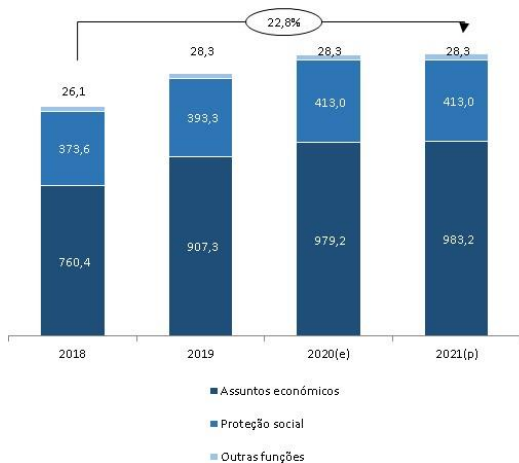
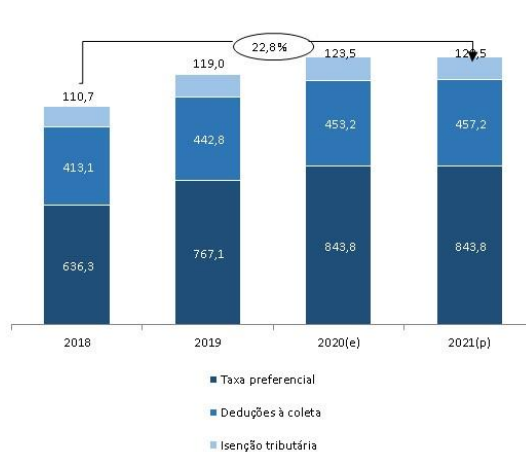


Gráfico 4.4. Despesa fiscal em IRS, por tipo
(milhões de euros)



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Entre 2018 e 2021, prevê-se que a despesa fiscal do Estado em sede de IRS aumente 22,8%, ascendendo a 1424,6 milhões de euros no ano de 2021.

Quanto às deduções à coleta, prevê-se que a respetiva despesa registre um incremento de 44,1 milhões de euros (10,7%), sendo que este crescimento se deve sobretudo às deduções à coleta — pessoas com deficiência que registam um aumento de 29,7 milhões de euros. Ao nível das isenções, prevê-se que a respetiva despesa registre um crescimento global de 12,8 milhões de euros, representando um aumento de 11,6%, maioritariamente explicado pelo acréscimo de 8,8 milhões de euros da despesa relativa à isenção de sujeitos passivos com um grau de deficiência igual ou superior a 60%.

Por funções, destaca-se a despesa fiscal associada a assuntos económicos, cuja evolução crescente, no período considerado, é principalmente explicada pelo regime de tributação dos residentes não habituais. Também se prevê um aumento da função proteção social devido ao crescimento da despesa fiscal relacionada com pessoas com deficiência.

Grande parte das deduções à coleta em IRS são expressão dos princípios constitucionais em matéria de tributação das pessoas singulares, sendo nesse caso consideradas como parte do sistema tributação regra e, como tal, desagregamentos estruturais excluídos da quantificação da despesa fiscal. Ainda assim, por uma questão de transparência, identifica-se a sua evolução no quadro seguinte.

Quadro 4.6. Evolução dos desagregamentos estruturais em sede de IRS

Tipo de desagregamento	Enquadramento legal	Descrição	2018	2019	2020 ^(a)	2021 ^(b)	VH (%)		
							2019/2018	2020 ^(a) /2019	2021 ^(b) /2020 ^(a)
Deduções à coleta	Art.º 78.º-A n.º 1 a) e n.º 2 a) do CIRS	Dependentes	957,8	971,4	985,2	985,2	1,4	1,4	0,0
	Art.º 78.º-A n.º 1 c) e n.º 2 b) do CIRS	Ascendentes	2,7	2,9	3,2	3,2	9,1	9,1	0,0
	Art.º 78.º-B n.º 1 e 9 do CIRS	Despesas Gerais Familiares	1 390,4	1 432,6	1 432,6	1 432,6	3,0	0,0	0,0
	Art.º 78.º-C n.º 1 a) e d) do CIRS	Despesas de saúde	468,3	507,2	549,3	549,3	8,3	8,3	0,0
	Art.º 78.º-D n.º 1 do CIRS	Despesas de educação e formação	271,7	283,5	295,7	295,7	4,3	4,3	0,0
	Art.º 78.º-E do CIRS	Encargos com imóveis	177,9	187,5	187,5	187,5	5,4	0,0	0,0
	Art.º 83.º-A do CIRS	Pensões de alimentos	40,8	42,2	43,7	43,7	3,4	3,4	0,0
	Art.º 84.º do CIRS	Encargos com lares	44,8	44,1	43,5	43,5	-1,5	-1,5	0,0
Total			3 354,5	3 471,4	3 540,6	3 540,6	3,5	2,0	0,0

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)

Gráfico 4.5. Despesa fiscal em IRC, por função
(milhões de euros)

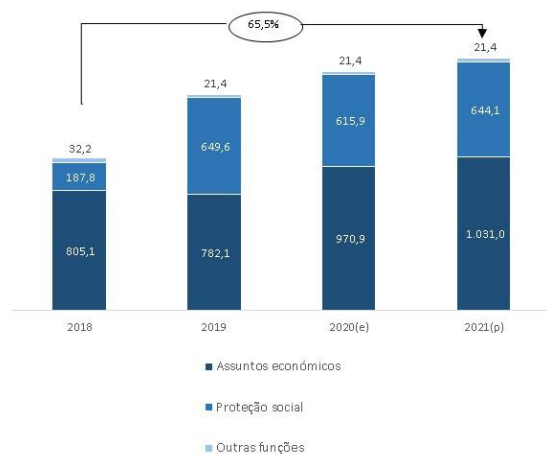
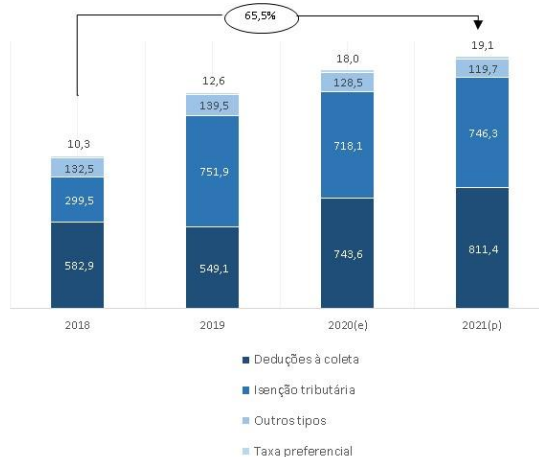


Gráfico 4.6. Despesa fiscal em IRC, por tipo
(milhões de euros)



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Em 2021, a previsão de despesa fiscal do Estado, em sede de IRC, ascende a 1696,5 milhões de euros, o que representa um acréscimo, face a 2018, de 671,3 milhões de euros, ou seja, 65,5%.

Esta evolução resulta sobretudo do aumento significativo previsto para a despesa relativa a isenções, essencialmente em consequência de um elevado incremento da matéria coletável e do número das entidades declarantes relativamente a fundos de pensões e equiparáveis ocorrido em 2019. E, ainda, do aumento previsto para as deduções à coleta devido, maioritariamente, ao novo crédito fiscal extraordinário ao investimento, criado pela Lei nº 27-A/2020 de 24 de julho, com efeitos a partir de 1 de julho de 2020.

Por funções, destaca-se a despesa fiscal associada a proteção social e a assuntos económicos/ investimento, sendo que os aumentos previstos decorrem também da evolução prevista para a despesa relativa a fundos de pensões e equiparáveis e ao crédito fiscal extraordinário ao investimento, respetivamente.

Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Gráfico 4.7. Despesa fiscal em IVA, por função
(milhões de euros)

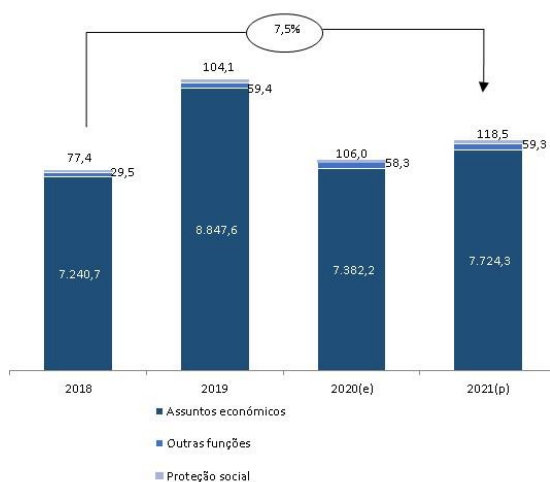
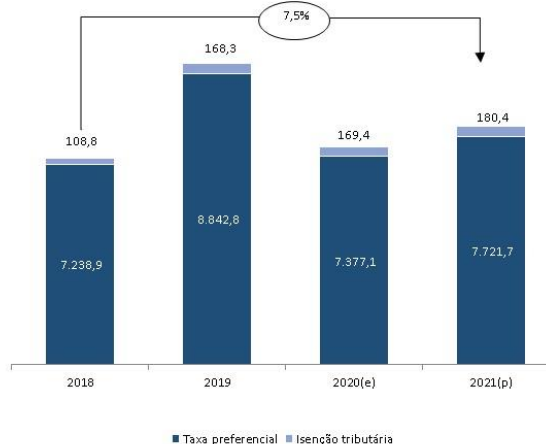


Gráfico 4.8. Despesa fiscal em IVA, por tipo
(milhões de euros)



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Os valores previstos para a despesa fiscal do Estado, em sede de IVA, para o período 2018 a 2021, apresentam um acréscimo de 7,5%, ascendendo a 7.902,1 milhões de euros em 2021.

Por funções, assume relevo a despesa fiscal associada a assuntos económicos, apresentando um aumento no período em causa de 6,7%, prevendo-se que ascenda a 7724,3 milhões de euros em 2021. Também se destaca a despesa fiscal relativa à defesa e à proteção social. Na função defesa prevê-se que, em 2021, a despesa fiscal ascenda a 78 milhões de euros, o que representa um aumento de 71,1% face ao ano 2018. Para o mesmo período, prevê-se que a despesa fiscal com proteção social ascenda a 59,3 milhões de euros, ou seja, um crescimento de 101%.

No que concerne à evolução da despesa fiscal relativa à isenção tributária, prevê-se que esta registe um aumento de 65,9%, devido essencialmente ao aumento das restituições às Forças Armadas, às forças de segurança e às instituições particulares de solidariedade social. A despesa fiscal relativa às taxas preferenciais apresenta, uma previsão de aumento de 6,7%, em 2021, relativamente a 2018.

Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC) e ISV

Gráfico 4.9. Despesa fiscal em IEC e ISV, por função

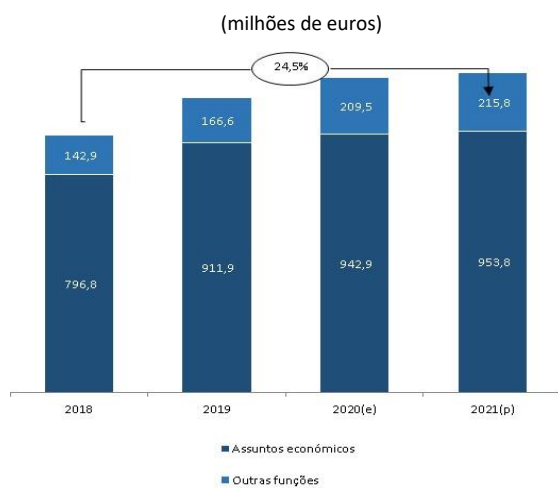
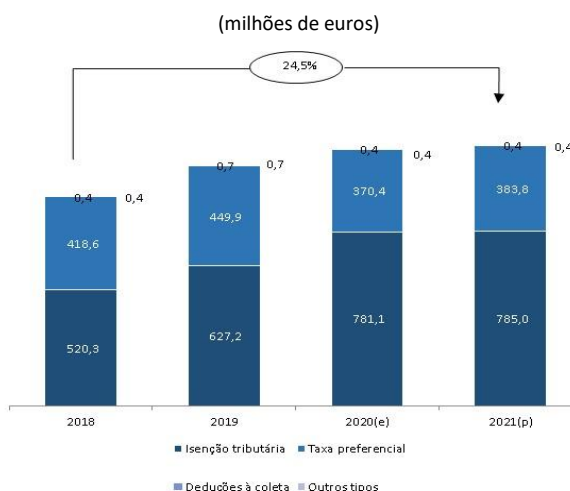


Gráfico 4.10. Despesa fiscal em IEC e ISV, por tipo



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Entre os anos de 2018 e 2021, prevê-se que a despesa fiscal do Estado em sede dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ISP, IT e IABA) registre um acréscimo de 24,5%, fixando-se nos 1169,2 milhões de euros.

Para esse aumento concorre o acréscimo de 12,4% previsto para a despesa fiscal em sede de ISP, situando-se, em 2021 nos 474,5 milhões de euros. A evolução verificada é justificada pelo comportamento da atividade económica e pelo aumento do nível de tributação dos produtos petrolíferos e energéticos sujeitos a taxa de adicionamento do CO₂, com impacto na despesa fiscal das rúbricas: produção de eletricidade e cogeração; regime de comércio europeu de emissão de licenças de gases com efeito de estufa; e, ainda, dos reembolsos parciais para o gasóleo profissional suportado pelas empresas de transporte de mercadorias.

Também no IABA, é expectável que entre 2018 e 2021, ocorra um aumento da despesa fiscal do Estado de 153,3%, fixando-se em 356,2 milhões de euros. A evolução verificada é justificada pelo impacto que a pandemia de COVID-19 provocou no comportamento da atividade económica associada ao fabrico de medicamentos e de produtos terapêuticos e sanitários, com impacto na despesa fiscal associada às rúbricas: bebidas alcoólicas e álcool para fins industriais; álcool total ou parcialmente desnaturado utilizado para fins industriais; álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários; álcool utilizado no fabrico de medicamentos; e, ainda, do álcool destinado a consumo próprio de hospitais e similares.

Em relação ao IT, a despesa fiscal do Estado, entre 2018 e 2021, deverá diminuir 13,3%, situando-se nos 0,8 milhões de euros.

No que se refere ao ISV, entre 2018 e 2021, prevê-se que a despesa fiscal do Estado associada a este imposto registre uma diminuição de 10,1%, devido essencialmente ao decréscimo acentuado da despesa fiscal no ano de 2020, consequência da quebra de vendas em todos os segmentos automóveis devido ao impacto da pandemia de COVID-19. A despesa fiscal, relativa a taxas preferenciais, centra-se nos veículos automóveis tributados a taxas preferenciais, como é o caso dos automóveis de mercadorias, veículos com motores híbridos e *plug-in*, e os monovolumes. Na

despesa fiscal associada às isenções tributárias, em sede de ISV, continua a destacar-se a despesa associada às transferências de residência de nacionais e estrangeiros para território nacional.

Imposto do Selo (IS)

Gráfico 4.11. Despesa fiscal em IS, por função
(milhões de euros)

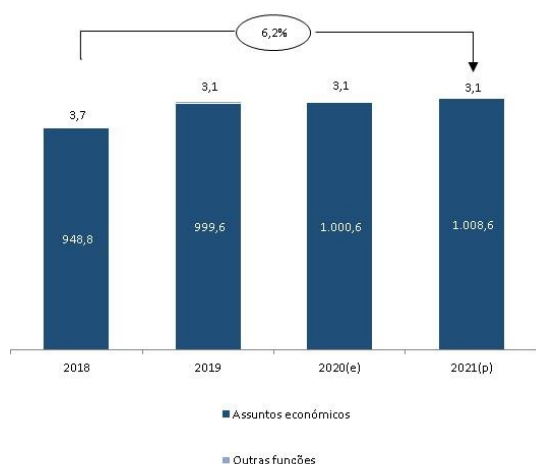
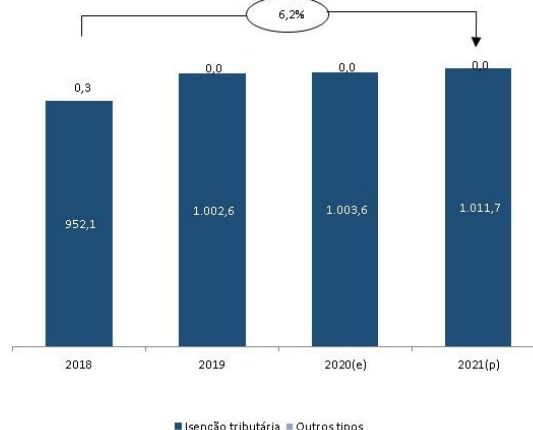


Gráfico 4.12. Despesa fiscal em IS, por tipo
(milhões de euros)



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

No que se refere ao IS, prevê-se que, em 2021, a despesa fiscal se situe em 1011,7 milhões de euros, apresentando um aumento de 6,2% em relação a 2018.

Apesar da estabilidade do quadro legal aplicável no período acima indicado, nomeadamente em matéria de incidência, determinação do valor tributável, taxas e isenções previstas no Código do Imposto do Selo e na tabela geral a ele anexa, o acréscimo do valor da despesa fiscal em sede de IS fica a dever-se, essencialmente, ao aumento do valor das transmissões gratuitas e à despesa fiscal apurada com base na informação proveniente do Anexo Q à IES. Em sentido contrário, destaca-se a influência decrescente na vertente reorganização de empresas (artigo 60º do EBF).

Imposto Único de Circulação (IUC)

Gráfico 4.13. Despesa fiscal em IUC, por função
(milhões de euros)

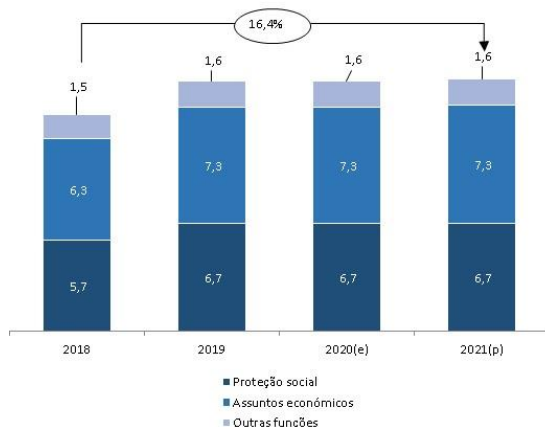
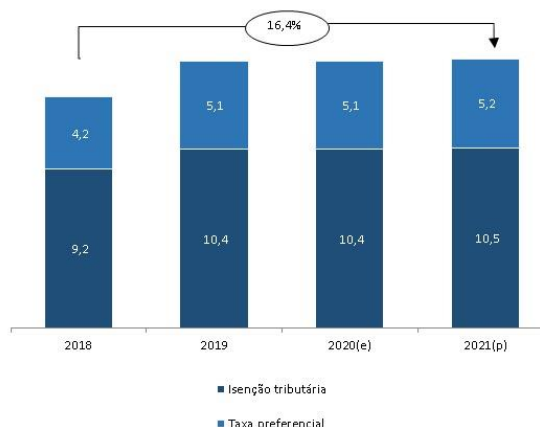


Gráfico 4.14. Despesa fiscal em IUC, por tipo
(milhões de euros)



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Relativamente ao IUC, prevê-se que, em 2021, a despesa fiscal se situe em 15,7 milhões de euros, representando um acréscimo de 16,4%, comparativamente a 2018.

A previsão para 2021, baseia-se na alteração da base tributável do imposto, resultante do processo de substituição dos veículos da categoria A pelos da categoria B, pelo que será expectável um aumento da despesa fiscal, nomeadamente nas isenções previstas nas alíneas a) dos n.ºs 2 e 8 do mesmo artigo. Apesar do processo de substituição dos veículos da categoria A pelos da B também causar um aumento de despesa fiscal relativamente à isenção prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do CIUC, prevê-se que esse aumento seja condicionado pela limitação ao valor da isenção introduzida na redação do n.º 5 do artigo 5.º do CIUC, através do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 41/2016, de 1 de agosto.

No que se refere à despesa fiscal por tipo, destaca-se o aumento de 19,5% relativo às isenções relacionadas com pessoas com deficiência. Por funções, destaca-se a despesa fiscal associada a proteção social e à promoção regional.

Deve ainda assinalar-se que a existência de duas categorias de tributação (A e B) para os veículos ligeiros pode ser considerado um benefício fiscal *de facto*. Face aos níveis de tributação impostos sobre a categoria B, veículos de iguais características da categoria A pagam um IUC substancialmente inferior. Com efeito, estudos da Autoridade Tributária e Aduaneira indicam que a diferenciação entre estas duas categorias corresponde a uma despesa fiscal de cerca de 400 milhões de euros.

Esta disparidade verifica-se também noutras categorias, nas quais não existe tributação em função das emissões de CO₂ e nas quais a idade contribui inclusivamente para fomentar veículos mais antigos: é o caso dos motociclos (categoria E) e dos veículos pesados (categorias C e D). O favorecimento de veículos com certas idades (na maioria das vezes, os mais antigos e por isso mais poluentes) constitui um benefício fiscal *implícito*, com receita de que o Estado abdica todos os anos.

Benefícios fiscais por área governativa

Com a entrada em vigor da mais recente alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, através da Lei nº 41/2020, de 18 de agosto, prevê-se a inclusão na proposta de Lei do Orçamento do Estado de uma caracterização detalhada da receita cessante por missão de base orgânica, conforme apresentado no quadro abaixo.

Constata-se, antes de mais, que os Assuntos Económicos representam a maior fatia de despesa fiscal (mais de 11 mil milhões euros em 2021), seguindo-se a proteção social (com cerca de mil milhões de euros em 2021). Em termos de variações absolutas, em 2021 destaca-se o crescimento da categoria CF.04.Z — Outros, dentro dos Assuntos Económicos, que agrega a despesa fiscal causada pelas taxas reduzidas de IVA (entre outros fatores), bem como o crescimento da despesa fiscal da categoria CF.04.A — Investimento, também dentro dos Assuntos Económicos.

Quadro 4.7. Despesa fiscal por missão de base orgânica
(milhões de euros)

Função da despesa fiscal	Despesa fiscal				VH (%)			
	em valor absoluto (milhões de euros)							
	2018	2019	2020 ⁽¹⁾	2021 ⁽¹⁾	2019/2018	2020 ⁽¹⁾ /2019	2021 ⁽¹⁾ /2020 ⁽¹⁾	
CF.01 - Serviços Gerais da administração pública	2,5	2,0	1,9	1,9	-20,0	6,0	0,8	
CF.02 - Defesa	48,6	71,6	72,1	81,1	47,1	0,7	12,5	
CF.03 - Segurança e ordem pública	12,2	12,1	12,9	14,1	1,3	6,6	9,5	
CF.04 - Assuntos económicos	CF.04.A - Investimento	362,9	363,0	557,5	623,6	0,0	53,6	11,9
	CF.04.B - Poupança	56,4	80,8	80,8	80,8	43,2	0,0	0,0
	CF.04.C - Reestruturação empresarial	18,3	28,0	28,2	28,2	52,7	0,5	0,1
	CF.04.D - Criação de Emprego	62,8	47,8	36,1	27,3	-23,9	24,5	-24,4
	CF.04.E - Investigação e Desenvolvimento Empresarial	252,8	252,1	253,5	255,3	0,3	0,6	0,7
	CF.04.F - Turismo	1,4	0,0	0,0	0,0	-99,5	439,2	5,2
CF.04.G - Promoção regional	17,3	20,6	26,0	27,1	18,5	26,3	4,3	
CF.04.H - Indústria	793,2	909,4	938,9	949,9	14,6	3,2	1,2	
CF.04.Z - Outros	8 992,9	10 754,0	9 362,1	9 716,2	19,6	12,9	3,8	
CF.05 - Proteção do ambiente	33,3	44,4	45,6	48,0	33,5	2,7	5,2	
CF.06 - Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	0,1	0,1	0,1	0,1	5,7	0,0	0,0	
CF.07 - Saúde	35,4	36,6	80,6	80,6	3,3	120,4	0,0	
CF.08 - Serviços recreativos, culturais e religiosos	47,0	36,1	36,9	39,9	-23,2	2,1	8,2	
CF.09 - Educação	32,1	61,9	60,8	61,8	93,1	-1,9	1,7	
CF.10 - Proteção social	583,9	1 062,0	1 051,3	1 079,9	81,9	-1,0	2,7	
CF.11 - Relações internacionais	79,4	101,0	95,6	98,5	27,1	5,3	3,0	
CF.12 - Criação artística	5,4	5,6	5,6	5,6	3,5	0,0	0,0	
Total	11 438,1	13 889,0	12 746,3	13 219,7	21,4	8,2	3,7	

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Dinâmicas da despesa fiscal

O Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, constituído pelo Despacho nº 4222/2018, de 26 de abril, do Gabinete do Ministro das Finanças, elaborou um estudo aprofundado sobre o sistema de benefícios fiscais em Portugal, num total de 542 benefícios apurados. Este trabalho de grande fôlego veio expor a enorme diversidade de benefícios fiscais que caracterizam o reconhecidamente complexo sistema fiscal português.

De modo a fazer a avaliação discriminada de todos os benefícios fiscais existentes no ordenamento jurídico português tendo em conta os resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação, o relatório do grupo de trabalho recomenda a criação de uma Unidade Técnica para

Avaliação de Benefícios Fiscais, cuja criação se espera estar concluída em breve com o apoio financeiro e técnico do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), coordenado pela Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia, que se encontra igualmente a analisar um conjunto de benefícios fiscais de elevada complexidade, como é o caso dos incentivos à Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR), o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e Remuneração Convencional do Capital Social (RCCS), cujo valor da despesa fiscal agregado superou os 250 milhões de euros em 2018, de modo a permitir que a futura unidade técnica adquira conhecimentos relevantes para futuras avaliações.

Em paralelo, enquanto se aguarda a conclusão da criação da futura Unidade Técnica, o Governo promoveu a avaliação de um conjunto de benefícios específicos, a qual veio a concretizar-se pelo Centro de Estudos Fiscais da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), que avaliou os benefícios os previstos nos artigos 20º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º-B, 32º-C, 32º-D, 52º, 53º, 54º, 55º, 59º, 59º-A, 59º-B, 59º-C, 62º-B, 63º e 64º e na alínea b) do artigo 51º todos do EBF tendo em conta a sua caducidade iminente, em articulação com um estabelecimento de ensino superior público com competências específicas neste domínio, na sequência do qual será apresentada uma Proposta de Lei.

Importa ainda sublinhar que dentro do conjunto de 542 benefícios fiscais identificados pelo Grupo de Trabalho, o Ministério das Finanças identifica um grupo de 175 normas de desagravamento fiscal que não devem ser vistos como benefícios fiscais, na medida em que se trata de benefícios de natureza estrutural e que se distribuem conforme apresentado no Quadro infra.

Quadro 4.8. Normas de desagravamento fiscal não consideradas como benefício fiscal
(número)

Acordos internacionais	107
Condições especiais das Regiões Autónomas	24
Não tributação do Estado	18
Eliminação de dupla tributação	8
Financiamento do Estado	7
Desadequação do imposto	5
Autonomia central e local	3
Não consideração como benefício fiscal	3

Fonte: Ministério das Finanças

4.1.1.1.3. Receita Não Fiscal

Para o ano de 2021 prevê-se uma receita efetiva não fiscal de 20 219,4 milhões de euros, representando 31,3% da receita efetiva total, destacando-se os seguintes agregados:

- Nas Comparticipações para a CGA e outras salientam-se as contribuições para a CGA a título de quotas dos subscritores e contribuições das entidades empregadoras públicas, estando prevista uma quebra da receita em resultado da redução do número dos atuais subscritores (por aposentação, falecimento ou outros motivos) e ao facto de não haver novas entradas desde 2006;
- As taxas têm um peso de 86,5% no agregado das Taxas, multas e outras penalidades destacando-se as taxas de justiça e de registo (predial, civil e comercial), as portagens e as propinas;

- A principal componente dos Rendimentos da propriedade são os dividendos de sociedades financeiras, prevendo-se a entrega de 374,5 milhões de euros pelo Banco de Portugal e 159,6 milhões de euros pela Caixa Geral de Depósitos¹³;
- Nas Transferências correntes salientam-se as recebidas da Segurança Social (para o Instituto de Emprego e Formação Profissional e Caixa Geral de Aposentações) e da União Europeia (com destaque para as recebidas pela Administração Central do Sistema de Saúde, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário e Direção-Geral do Ensino Superior);
- Na Venda de bens e serviços correntes destaca-se a componente dos serviços, realçando-se as empresas de transportes, para além da venda de bens, em especial as relativas ao Fundo Ambiental provenientes dos leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (Protocolo de Quioto), e as rendas pela utilização de edifícios do património do Estado;
- Nas Outras receitas correntes tem particular peso os subsídios recebidos da Segurança Social, relativos a ações cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, como as destinadas a escolas/agrupamentos de escolas no âmbito de cursos profissionais (encargos com pessoal e algumas despesas de funcionamento elegíveis das candidaturas aprovadas) ou às medidas de política pública desenvolvidas diretamente pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- Na Venda de bens de investimento salienta-se a previsão de venda de ativos imobiliários que constituem o património da Oitante, S.A., e a proveniente de fundos imobiliários detidos pela sociedade e classificados em inventário. Referem-se ainda as vendas a realizar pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a receita proveniente da venda de F-16 à Roménia (prevista na Resolução do Conselho de Ministros nº 174/2019, de 8 de outubro);
- Nas Transferências de capital destacam-se as provenientes da União Europeia, relevando-se o financiamento à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, no âmbito da concessão de apoios reembolsáveis, e aos fundos do setor da Agricultura e Mar, a cargo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, em especial o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Refere-se ainda o aumento do financiamento para investimento da Infraestruturas de Portugal, S.A., bem como o financiamento comunitário ao IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., para pagamento de incentivos reembolsáveis (ativos financeiros), apesar da sua diminuição, em resultado da reformulação na atribuição dos apoios no PT2020, com a substituição do incentivo reembolsável pelo mecanismo híbrido (envolvendo o empréstimo bancário com garantia).

4.1.1.2. Despesa da Administração Central

Para 2021, a despesa efetiva consolidada da Administração Central cresce 5% face à estimativa de 2020, enquanto a despesa primária evidencia um aumento de 6,4%.

¹³ A CGD em 2019 não entregou dividendos, pois, na consequência da situação pandémica excecional e sobretudo pela incerteza sobre os impactos da mesma na evolução da economia da zona euro, o Banco Central Europeu, através das Recomendações BCE/2020/19 e BCE/2020/35, recomendou que até 1 de janeiro de 2021 não sejam distribuídos dividendos referentes aos exercícios de 2019 e 2020.

O crescimento previsto na despesa efetiva primária decorre do incremento sobretudo do investimento (2,5 p.p.), das outras despesas (1,9 p.p.) e das aquisições de bens e serviços (1,4 p.p.), atenuado principalmente pelo comportamento inverso das transferências (-1,5 p.p.).

Os juros e outros encargos apresentam um decréscimo de 6,7% refletindo, em grande medida, a evolução no mesmo sentido dos juros e outros encargos respeitantes à dívida pública, bem como, em menor grau, dos juros suportados pelas entidades públicas reclassificadas.

Quadro 4.9. Evolução da despesa efetiva consolidada da Administração Central
(milhões de euros)

	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Despesas com pessoal	17 888,7	18 721,1	4,7	1,1
Aquisição de bens e serviços	10 650,8	11 700,2	9,9	1,4
Juros e outros encargos	7 595,0	7 082,7	-6,7	-0,7
Transferências	31 419,1	30 306,1	-3,5	-1,5
Subsídios	1 117,6	1 201,9	7,5	0,1
Investimento	3 288,7	5 132,9	56,1	2,5
Outras despesas	824,1	2 206,3	167,7	1,9
Diferenças de consolidação	0,0	94,8		
Despesa efetiva	72 784,1	76 446,0	5,0	
<i>em % do PIB</i>	36,7	36,3		
Despesa primária	65 189,1	69 363,3	6,4	5,7
<i>em % do PIB</i>	32,9	32,9		
<i>Por memória</i>				
Despesa corrente	68 064,6	69 156,2		

Notas: A despesa está expurgada de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a juros, subsídios, transferências e de aquisição de bens e serviços dentro do Programa Saúde.

Fonte: Ministério das Finanças

As despesas com pessoal representam 24,5% da despesa da Administração Central, sendo que os Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário concentram 27,4% da despesa prevista para 2021, compreendendo a contratação de docentes para colmatar a saída de efetivos para aposentação, bem como para implementar as medidas de política educativa para o ano letivo de 2020/2021. Já o setor da Saúde assume um peso de 26,4% na estrutura do agrupamento, onde se inclui encargos com novas contratações para as várias áreas de profissionais de Saúde, incorporando 56,2 milhões de euros para combate à situação epidemiológica originada pela doença COVID-19.

Releva ainda o programa Segurança Interna (8,9% da rubrica), onde sobressai a despesa suportada pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública, e o programa Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (8,7% do agregado), onde se incluem encargos com contratações de pessoal da carreira docente, integração de pessoal não docente ao abrigo do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP) e investigadores contratados nas Instituições de Ensino Superior.

Quadro 4.10. Despesas com pessoal da Administração Central

(milhões de euros)

Programa Orçamental	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	285,6	297,2	4,1	0,1
Governança	168,3	211,1	25,4	0,2
Economia	97,6	110,0	12,7	0,1
Representação Externa	198,3	220,5	11,2	0,1
Finanças	580,1	867,5	49,5	1,6
Defesa	1 116,4	1 127,5	1,0	0,1
Segurança Interna	1 648,8	1 672,6	1,4	0,1
Justiça	1 027,8	979,2	-4,7	-0,3
Cultura	167,6	188,1	12,3	0,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 511,4	1 637,3	8,3	0,7
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 141,0	5 137,7	-0,1	0,0
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	372,5	482,2	29,5	0,6
Saúde	4 822,1	4 942,2	2,5	0,7
Ambiente e Ação Climática	216,0	248,4	15,0	0,2
Infraestruturas e Habitação	357,8	407,2	13,8	0,3
Agricultura	147,2	157,2	6,8	0,1
Mar	30,1	35,0	16,2	0,0
Total	17 888,7	18 721,1	4,7	

Fonte: Ministério das Finanças

As aquisições de bens e serviços ascendem a 15,3% da despesa efetiva prevista para 2021. O programa Saúde representa 56,5% do total do agregado, com a despesa a incidir, sobretudo, em medicamentos, serviços de saúde e material de consumo clínico, incluindo pelo efeito da alocação de 417,3 milhões de euros à aquisição desses bens para o combate à situação epidemiológica originada pela doença COVID-19.

Realce também para o Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (5,3% do agrupamento), essencialmente devido aos encargos relativos aos regimes convencionado e livre, a Infraestruturas de Portugal, S.A. (2,8% da rubrica), onde releva a despesa com a manutenção e conservação de bens associados à atividade ferroviária e rodoviária, a dotação centralizada do programa Finanças com vista à regularização de passivos e aplicação de ativos da Administração Central¹⁴ e Despesas Imprevistas da pandemia¹⁵ (2,6% do agregado), a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (2,1% da rubrica), onde sobressai a despesa relativa ao princípio da onerosidade, e a CP — Comboios de Portugal E.P.E. (2,0% da rubrica), com destaque para a despesa relativa a intervenções de reparação em material circulante.

A despesa com juros e outros encargos corresponde a 9,3% da despesa da Administração Central para 2021. Do total da rubrica, 92,6% consiste nos encargos da dívida pública direta do Estado, em grande medida respeitantes a juros relativos a Obrigações do Tesouro, relevando ainda os juros associados ao empréstimo do Fundo Europeu de Estabilização Financeira. Os encargos suportados pelas empresas públicas reclassificadas explicam 7,1% do agregado.

¹⁴ No montante de 155 milhões de euros.

¹⁵ No montante de 150 milhões de euros.

Quadro 4.11. Despesa com juros e outros encargos da Administração Central

(milhões de euros)

	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Juros e Outros Encargos da Administração Central	7 595,0	7 082,7	-6,7	
<i>dos quais:</i>				
Juros e outros encargos da Dívida Pública	7 015,0	6 562,0	-6,5	-6,0
Juros e encargos financeiros suportados pelas EPR	567,3	502,0	-11,5	-0,9
<i>das quais:</i>				
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	193,7	147,3	-24,0	-0,6
Metro do Porto, S.A.	127,8	102,1	-20,1	-0,3
Infraestruturas de Portugal, S.A.	85,0	96,9	14,0	0,2
Outros	12,7	18,7	46,8	0,1

Fonte: Ministério das Finanças

O orçamento de **transferências** para 2021 assume um peso preponderante no conjunto da despesa, representando 39,6% do total, tendo subjacente uma redução de 3,5% face à estimativa de execução orçamental para 2020. São de destacar os seguintes agregados com maior peso no total da despesa com transferências orçamentadas para 2021:

- A despesa com pensões e outros abonos abrangidos pelo regime de proteção social convergente em matéria de pensões (CGA), que representa cerca de 33,6% das transferências orçamentadas para 2021, financiada em parte pelos recursos à disposição da CGA (quotas de subscritores, contribuições das entidades empregadoras públicas, a compensação de entidades, a carteira de títulos) e, noutra parte, pela comparticipação do Orçamento do Estado destinada a assegurar o equilíbrio financeiro do sistema, justificada, em parte, pelo facto de este sistema de pensões se encontrar fechado à inscrição de novos subscritores desde 2006;
- As transferências ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (incluindo as que visam a entrega de receitas fiscais consignadas àquele subsector) (30,5% das transferências), que se destinam, nos termos da lei de bases da Segurança Social, ao financiamento do sistema de proteção social de cidadania. De referir que, em 2020, no âmbito do Orçamento Suplementar desse ano, foram aprovadas transferências de natureza extraordinária visando o financiamento da parte das medidas no âmbito da proteção social adotadas pelo Governo no sentido de dar resposta à contingência da COVID-19 cuja aplicação ocorreu nos meses iniciais da pandemia, em particular as medidas de proteção dos rendimentos das famílias e dos postos de trabalho, o que justifica o decréscimo desta componente de despesa em 2021;
- As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local destinadas a dar cumprimento à lei das finanças locais (10,8% das transferências), no que respeita, principalmente, à repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, à concretização do regime transitório até 2021 de compensação faseada aos municípios e freguesias relativamente às transferências efetivadas em 2018, ao financiamento das entidades intermunicipais e à inscrição de verbas destinadas a assegurar as obrigações decorrentes dos contratos e protocolos celebrados entre o Estado e as autarquias locais;

- As transferências para o orçamento da União Europeia (8,4% das transferências), das verbas que constituem os recursos tradicionais da União, bem como das que se destinam a assegurar a contribuição financeira para a UE, na sua qualidade de Estado-Membro. De referir que o Orçamento Suplementar de 2020 consubstanciou um aumento da contribuição em 406 milhões de euros destinado ao reforço de meios da União visando a recuperação económica, na sequência da situação epidemiológica da doença COVID-19, o que justifica o crescimento moderado desta componente esperado em 2021;
- Os apoios a atribuir pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. cofinanciados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e pelo Fundo Europeu das Pescas (2,4% das transferências).

Quadro 4.12. Despesa com transferências correntes e de capital da Administração Central

(milhões de euros)

	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Pensões e Outros Abonos - CGA	10 134,1	10 172,1	0,4	0,1
Lei de Bases da Segurança Social - transferência do OE e receita fiscal consignada	11 291,9	9 250,1	-18,1	-6,5
Lei das Finanças Locais	3 068,7	3 286,7	7,1	0,7
Recursos próprios europeus	2 521,1	2 540,4	0,8	0,1
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	534,1	718,6	34,6	0,6
Outros	3 869,3	4 338,1	12,1	1,5
Total	31 419,1	30 306,1	-3,5	

Fonte: Ministério das Finanças

Os subsídios apresentam um peso de 1,6% na despesa da Administração Central para 2021, consistindo sobretudo nos apoios concedidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (explica 63% do agregado) no âmbito das medidas ativas de emprego e formação profissional, com relevo para as medidas direcionadas a fazer face às consequências provocadas pela pandemia da COVID-19, nomeadamente o Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial e o Programa Ativar, as quais tiveram início em 2020.

Referência ainda, ao nível do Programa Finanças, para a inscrição de uma dotação centralizada¹⁶ (16,6% da rubrica), destinada ao programa IVAucher¹⁷, e mais especificamente através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças — Despesas Excepcionais, para as indemnizações compensatórias atribuídas como contrapartida financeira do Estado pela prestação de serviço público e para as bonificações de juros ao abrigo dos regimes de crédito à habitação suportados pelo Estado (as quais justificam 7,6% da rubrica de subsídios).

O investimento representa 6,7% da componente da despesa para 2021, sendo que o programa das Infraestruturas e Habitação concentra 44,4% do agregado, essencialmente por via dos encargos com as concessões e subconcessões de infraestruturas rodoviárias do Estado e de projetos incluídos no plano de investimentos Ferrovia 2020¹⁸, a cargo da Infraestruturas de Portugal, I.P., relevando ainda o investimento na aquisição, reabilitação e construção de edifícios públicos, através do projeto de

¹⁶ No montante de 200 milhões de euros.

¹⁷ Estímulo destinado aos setores do alojamento, cultura e restauração.

¹⁸ Programa de modernização da rede ferroviária nacional, potenciando o aumento da competitividade do transporte ferroviário, melhorar as ligações internacionais e promovendo a interoperabilidade ferroviária.

Recuperação de Património Imobiliário do Estado para fins habitacionais, da responsabilidade do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.¹⁹

Destaque também para a despesa no setor da Saúde (13,5% da rubrica), com predominância na construção de edifícios hospitalares²⁰ e renovação de instalações e equipamentos, no programa Ambiente e Ação Climática (11,2% do agregado), sobretudo no Metro do Porto, S.A., e no Metropolitano de Lisboa, E.P.E., em virtude de projetos de expansão da rede e aquisição de material circulante, no programa Defesa (7,8% do investimento), referente a investimentos militares essencialmente respeitantes a verbas da Lei de Programação Militar, e no setor da Educação (6% do agrupamento), com a execução do programa Universalização da Escola Digital²¹, financiado por fundos comunitários.

De referir que nesta rubrica ficam também inscritas duas dotações centralizadas no programa Finanças (1,9% do investimento), destinadas à Contrapartida Pública Nacional e a despesas imprevistas da pandemia COVID-19.²²

O valor orçamentado para 2021 nas outras despesas representa 2,9% da despesa efetiva prevista. A componente mais expressiva é a dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças (22,7% do total), que é objeto de afetação às dotações de despesa em que seja necessário o respetivo reforço, por decisão do membro do Governo responsável pela área das Finanças.

Relevam, ainda, as despesas de funcionamento e de investimento dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (20,6% do total), que incluem os pagamentos à Parque Escolar, E.P.E. por parte dos estabelecimentos objeto de intervenção no âmbito do programa de modernização do parque escolar.

Por último, de referir a reserva orçamental (16,3% do total das outras despesas), que, genericamente, corresponde a uma dotação equivalente a 2,5% dos orçamentos das entidades da Administração Central, constituindo uma margem orçamental no âmbito do programa, passível de ser utilizada no decurso da execução orçamental para acorrer a necessidades que se venham a revelar

4.1.1.3. Administração Regional e Local

A Administração Regional e Local (ARL) deverá apresentar em 2020, em contabilidade pública, um saldo negativo de 165 milhões de euros, que compara com o excedente de 437 milhões de euros em 2019. A degradação do saldo ocorreu em ambos os subsectores, para a qual contribui a diminuição da receita, em particular da receita fiscal, sendo que no caso da Administração Local este efeito se conjuga com um aumento expressivo da despesa.

Para 2021, prevê-se um saldo orçamental negativo na ARL de 323 milhões de euros, pelo efeito conjugado do défice de 216 milhões de euros estimado para a Administração Local, com o défice de 107 milhões de euros para a Administração Regional.

¹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho.

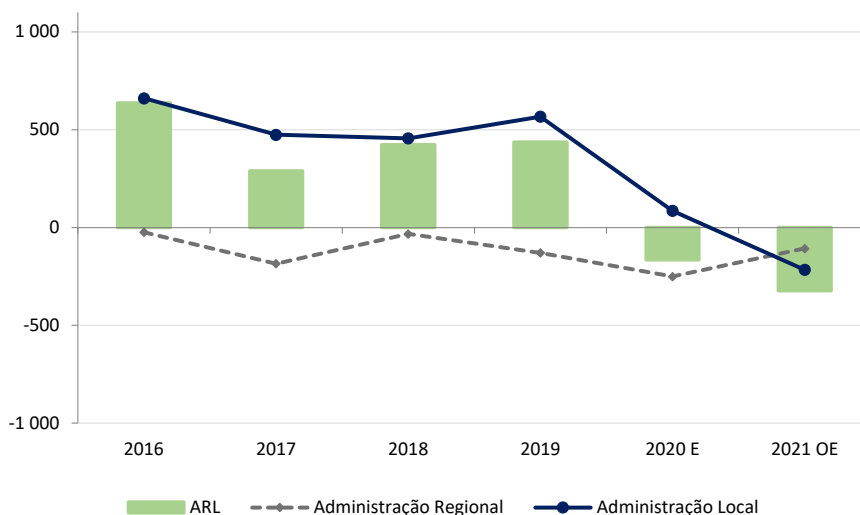
²⁰ Com destaque para a construção do novo Hospital Central do Alentejo.

²¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-E/2020, de 20 de julho.

²² Cada uma no montante de 50 milhões de euros.

Gráfico 4.1. Saldo orçamental da Administração Regional e Local

(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores.

4.1.1.4. Receitas e Despesas da Administração Local

Em 2020, estima-se que a Administração Local apresente um excedente orçamental de 85,4 milhões de euros, o que representa uma deterioração face ao saldo verificado em 2019, que se fixou em 567 milhões de euros. Como já foi referido, a diminuição estimada para o saldo orçamental na Administração Local decorre de uma redução da receita (1,6%) à qual se associa um aumento da despesa (3,8%). Ao nível da receita, destaca-se a diminuição da receita fiscal (-12,3%), influenciada pelos efeitos da COVID-19 e por um conjunto de medidas implementadas pelos municípios por forma a mitigar os efeitos negativos da pandemia. Ainda do lado da receita, mas em sentido contrário, é de referir o aumento registado nas transferências (12,1%), em particular, das que decorrem da aplicação da Lei das Finanças Locais (288 milhões de euros) e das transferências da União Europeia (101 milhões de euros), bem com das transferências ao abrigo do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. Relativamente à despesa, os principais contributos advêm do crescimento das outras despesas (9,6%), do investimento (5,5%) e das despesas com pessoal (2,9%).

Para 2021, prevê-se que a Administração Local apresente uma défice orçamental de 216 milhões de euros, inferior em 301 milhões de euros comparativamente a 2020. Esta evolução resulta de um aumento da receita (4,8%), significativamente inferior ao crescimento da despesa (8,2%). Ao nível da receita, destaca-se o aumento previsto das transferências (6,3%), da outra receita (5,2%) e da receita fiscal (2,3%). Em relação à despesa, o aumento previsto assenta, essencialmente, no crescimento do investimento (15,3%) e das outras despesas (13,8%).

Quadro 4.13. Receitas e despesas da Administração Local

(milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Receita Efetiva	9 200	9 051	9 483	-149	431	-1,6	4,8
Receita Fiscal	3 331	2 921	2 987	-410	66	-12,3	2,3
<i>da qual:</i>							
IMI	1 511	1 496	1 526	-15	30	-1,0	2,0
IMT	1 010	808	820	-202	12	-20,0	1,5
Transferências	3 861	4 329	4 602	469	272	12,1	6,3
<i>das quais:</i>							
Lei das Finanças Locais	2 754	3 042	3 262	288	220	10,5	7,2
União Europeia	357	458	508	101	50	28,4	10,9
Outra Receita	2 009	1 801	1 894	-208	93	-10,3	5,2
Despesa Efetiva	8 634	8 966	9 698	332	733	3,8	8,2
Despesas com pessoal	2 921	3 006	3 125	85	119	2,9	4,0
Aquisição de bens e serviços	2 596	2 621	2 742	25	121	1,0	4,6
Investimento	1 906	2 011	2 320	105	309	5,5	15,3
Outras	1 211	1 328	1 511	117	183	9,6	13,8
Saldo global	567	85,4	-216	-481	-301		

Notas: Os valores da Administração Local incluem municípios, freguesias e Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. As transferências da Lei das Finanças Locais incluem, no que respeita à participação no IRS, apenas os municípios do Continente.

Fonte: Ministério das Finanças.

4.1.1.5. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local, nomeadamente ao abrigo da Lei das Finanças Locais, registam um impacto muito significativo, tendo-se verificado um aumento de 288 milhões de euros em 2020 e de 220 milhões de euros em 2021. Para este aumento contribuíram alterações introduzidas na Lei das Finanças Locais, através da Lei nº 51/2018, de 16 de agosto, sendo de referir, entre outras, a introdução de uma participação dos municípios na receita de IVA.

Quadro 4.14. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local
 (milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento
Lei das Finanças Locais	2 754	3 042	3 262	288	220
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) ^(a)	1 955	2 149	2 329	194	181
Fundo Social Municipal (FSM)	164	163	163	0	0
Participação no IRS ^(b)	427	439	475	12	36
Participação no IVA	0	62	57	62	-5
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) ^(c)	208	229	237	21	9
Outras	22	26	24	4	-2
Total	2 776	3 069	3 287	293	218

Notas:

(a) Inclui o montante da coluna (8) do mapa XII do Orçamento do Estado.

(b) Só inclui os municípios do Continente.

(c) Inclui o montante da coluna (2) do mapa XIII do Orçamento do Estado.

Fonte: Ministério das Finanças.

4.1.1.6. Receitas e Despesas da Administração Regional

Na Administração Regional estima-se para 2020 um défice orçamental de 250 milhões de euros, o que compara com -130 milhões de euros no ano anterior. Esta evolução resulta maioritariamente da redução da receita fiscal.

O desempenho orçamental estimado para 2020 compreende uma redução de 7,3% da receita e de 2,6% da despesa face a 2019. A evolução da receita decorre da redução da receita fiscal (-7,2%), das transferências (-5,8%) e da outra receita (-15,5%). A redução da despesa deve-se essencialmente à redução dos juros e outros encargos (-46,8%), relacionada com o efeito base de 2019 relativo ao pagamento pela RAM de juros de mora incluídos em Acordos de Regularização de Dívida, bem como à suspensão do pagamento dos encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro com efeitos a julho 2020. É ainda de referir a redução da aquisição de bens de capital (-6%) e o aumento da despesa com pessoal (5,2%), nas duas regiões.

Quadro 4.1.15. Receitas e despesas da Administração Regional

(milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Receita Efetiva	2 663	2 469	2 668	-194	199	-7,3	8,1
Receita Fiscal e de Contribuições	1 643	1 526	1 609	-118	83	-7,2	5,5
Transferências	835	787	891	-48	104	-5,8	13,2
<i>das quais:</i>							
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	533	522	534	-11	12	-2,0	2,3
União Europeia	173	173	222	0	49	-0,2	28,4
Outra Receita	185	156	168	-29	12	-15,5	7,5
Despesa Efetiva	2 793	2 719	2 775	-73	56	-2,6	2,1
Despesa Corrente	2 372	2 319	2 352	-53	33	-2,2	1,4
<i>da qual:</i>							
Despesa com pessoal	1 129	1 188	1 222	58	34	5,2	2,9
Aquisição de bens e serviços	662	653	669	-9	16	-1,3	2,4
Juros e outros encargos	300	159	144	-140	-15	-46,8	-9,4
Despesa de Capital	421	401	423	-21	23	-4,9	5,7
<i>da qual:</i>							
Aquisição de bens de capital	198	186	203	-12	16	-6,0	8,8
Saldo global	-130	-250	-107	-121	143		

Fonte: Ministério das Finanças (2020 e 2021), Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira (2019: execução orçamental de dezembro).

Para 2021, prevê-se que a AR apresente um défice de 107 milhões de euros, correspondendo a uma melhoria de 143 milhões de euros face ao saldo estimado para 2020. Para a receita efetiva estima-se um aumento de 8,1%, em particular, devido ao aumento da receita fiscal (5,5%), das transferências da União Europeia (28,4%) e da outra receita (7,5%). A despesa deverá registar um aumento de 2,1%, resultante maioritariamente do aumento das despesas com pessoal (2,9%) e do investimento (8,8%), que se prevê recuperar e compensar a quebra verificada durante 2020. No sentido oposto, é esperada uma redução da despesa com juros e outros encargos (-9,4%), derivado da suspensão do pagamento dos encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro por parte da RAM, conforme previsto no Orçamento Suplementar para 2020.

4.1.1.7. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional

As transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas²³, atingem um montante de 534 milhões de euros em 2021 (302 milhões de euros na Região Autónoma dos Açores e 232 milhões de euros na Região Autónoma da Madeira), o que representa um aumento de 12 milhões de euros face ao ano anterior.

²³ Lei orgânica nº 2/2013, de 2 de setembro – Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Quadro 4.1.16. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional

(milhões de euros)

	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação	
				2020 Estimativa	2021 Orçamento
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	533	522	534	-11	12
RAA	285	294	302	9	8
RAM	247	228	232	-19	4
Outras	20	38	55	18	17
RAA	20	21	38	1	17
RAM	0	18	17	18	-1
Total	553	561	589	8	29
RAA	305	314	340	9	25
RAM	247	246	249	-1	3

Fonte: Ministério das Finanças (2020 e 2021), Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira (2019: execução orçamental de dezembro).

Em 2021, as transferências da Administração Central destinadas à Administração Local deverão ascender a 4 092 milhões de euros, provenientes maioritariamente do Estado. Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, concedidos pelo Estado a este subsetor, prevê-se que totalizem 180 milhões de euros.

Por outro lado, a Administração Local deverá transferir para a Administração Central um total de 131 milhões de euros. Relativamente à receita de ativos financeiros do Estado, prevê-se que a Administração Local proceda à amortização de 20 milhões de euros de empréstimos de médio e longo prazo e ao pagamento de 12 milhões de euros relativos a juros de empréstimos concedidos pela Administração Central.

Em 2021, a Administração Regional receberá 590 milhões de euros de transferências da Administração Central provenientes quase exclusivamente do Estado. A Segurança Social deverá transferir para este subsetor 23 milhões de euros, os quais compreendem os montantes referentes a políticas ativas de emprego, para cada uma das regiões.

Relativamente às transferências da Administração Regional para a Administração Central, prevê-se que totalizem 32 milhões de euros. No que se refere à amortização de empréstimos concedidos pelo Estado, prevê-se que ascendam a 15 milhões de euros.

Quadro 4.1.17. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional

(milhões de euros)

	Administração Regional			Administração Local		
	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Da Administração Central e Segurança Social						
Transferências da Administração Central	554	563	590	3 343	3 762	4 092
Estado	553	561	589	3 171	3 444	3 701
SFA	1	2	1	172	318	391
Transferências da Segurança Social	81	106	23	0	1	0
Subsídios	10	10	10	45	104	43
Estado	10	10	10	4	8	8
SFA	0	0	0	27	27	35
Segurança Social	0	0	0	14	69	0
Ativos Financeiros	0	0	0	125	510	246
dq.: Emp ML prazo do Estado	0	0	0	81	445	180
Outros ativos financeiros do Estado	0	0	0	0	1	1
Emp ML prazo dos SFA's	0	0	0	43	65	65
Passivos Financeiros	0	0	0	0	0	0
dq.: Emp ML prazo do Estado	0	0	0	0	0	0
Para Administração Central e Segurança Social						
Transferências para a Administração Central	20	32	32	85	84	131
Estado	0	0	0	37	37	77
SFA	20	32	32	47	48	54
Transferências para a Segurança Social	0	0	0	0	0	0
Rendimentos de Propriedade-Juros	42	36	1	15	14	12
Estado	42	36	1	7	5	3
SFA	0	0	0	8	9	9
Ativos Financeiros	76	76	15	136	45	43
dq.: Emp ML prazo para o Estado	76	76	15	115	23	20
Emp ML prazo para os SFA's	0	0	0	21	22	23

Fonte: Ministério das Finanças.

4.1.2. Segurança Social

O crescimento da atividade económica previsto para 2021 repercutir-se-á com especial relevo nas variáveis orçamentais mais sensíveis ao ciclo económico, nomeadamente no crescimento da receita de contribuições sociais (5,2% face à previsão de execução de 2020) e no nível de despesa com prestações de desemprego (8,6 % em relação à previsão de execução de 2020). O contexto orçamental do Sistema da Segurança Social, em 2021, será o de recuperação face à crise causada pela pandemia de COVID-19, prevendo-se, para 2021, um saldo em contabilidade pública de 932,2 milhões de euros.

No Sistema Previdencial da Segurança Social, é consignado, em 2021, ao Orçamento da Segurança Social, de forma extraordinária e para assegurar o equilíbrio do sistema previdencial repartição, 517 milhões de euros que procederá de receitas resultantes do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (140 milhões de euros) e da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (377 milhões de euros).

Para 2021, a previsão da receita efetiva total, no montante de 31 675,2 milhões de euros, traduz-se numa redução de 733,9 face à previsão de execução de 2020. Tal resultado está influenciado,

essencialmente, pela redução das transferências do Orçamento do Estado para financiamento das medidas implementadas em 2020 no âmbito do COVID, verificando-se uma redução de 1.373 milhões de euros associados a esta transferência. Note-se, no entanto, a transferência de 100 milhões de euros para o prolongamento do Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva da Atividade, bem como a transferência entre 400 a 450 milhões de euros para financiamento do novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores. Por outro lado, e em sentido inverso, as contribuições sociais verificam um aumento de 939,6 milhões de euros.

Quanto à despesa efetiva, estima-se que a mesma venha a diminuir 0,6 %, face à previsão de execução de 2020, atingindo um montante na ordem dos 30.743 milhões de euros.

No conjunto da despesa efetiva, destaca-se a despesa com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2021, o valor de 18.642,2 milhões de euros (excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), representando cerca de 60,6 % da despesa total efetiva, e um crescimento de 3,5 %, em relação a 2020.

No âmbito das medidas relativas à COVID, importa evidenciar o prolongamento do Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva da Atividade (309 milhões de euros), o novo apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (entre 400 e 450 milhões de euros), assim como o subsídio por doença por isolamento profilático (42 milhões de euros) e o subsídio de doença por COVID (24 milhões de euros).

Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem, ainda, os acréscimos previstos com as prestações de desemprego (8,6 %), o subsídio de doença (6,7 %), o complemento solidário para idosos (7,3 %), os programas e prestações de ação social (2 %), as prestações de parentalidade (4,8 %), entre outras. Nos subsídios correntes com suporte em fundos comunitários regista-se um crescimento de 4,5 %.

Quadro 4.18 Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	2020 Previsão Execução Orçamental	2021 OSS	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	32.405,7	31.668,1	-737,6
Contribuições e quotizações	17.988,4	18.928,1	939,6
Receitas de jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	232,8	220,8	-12,0
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	883,4	915,2	31,8
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	282,7	140,0	-142,7
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	377,1	377,0	-,1
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33,0	33,0	,0
Transferência do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1.949,0	576,0	-1.373,0
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7.655,5	7.105,2	-550,3
Transferências do OE - CPN	100,5	83,9	-16,6
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	435,7	424,8	-10,9
Transferências do OE - POAPMC	,6	2,0	1,4
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	14,1	17,7	3,6
Transferências Adm. Central - outras entidades	351,8	368,5	16,7
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1.357,9	1.687,5	329,6
Outras receitas e transferências correntes	743,1	788,2	45,1
2. Receitas de capital	3,4	7,1	3,7
Transferências do Orçamento de Estado	2,8	1,9	-,9
Outras receitas capital	,5	5,2	4,6
3. Total da receita (1+2)	32.409,1	31.675,2	-733,9
4. Despesas correntes	30.889,8	30.687,3	-202,5
Pensões	18.020,1	18.642,2	622,1
Sobrevivência	2.519,5	2.584,3	64,9
Invalidez	1.173,2	1.159,1	-14,1
Velhice	13.834,8	14.305,7	470,9
Beneficiários dos Antigos Combatentes	43,8	45,6	1,8
Parcela de atualização extraordinária de pensões	448,8	547,4	98,6
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	437,3	426,7	-10,6
Complementos de pensão - Carris	7,1	7,1	,1
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,2	,1	-,0
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1.513,5	1.642,9	129,4
Subsídio por doença	715,4	763,4	48,0
Abono Família	831,5	822,9	-8,6
Complemento-creche	16,0	,0	-16,0
Prestações de parentalidade	677,9	710,7	32,8
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1.938,2	776,0	-1.162,2
Rendimento Social de Inserção	342,0	339,6	-2,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	30,0	30,0	,0
Prestação social para a inclusão e complemento	428,2	433,0	4,8
Outras prestações	426,0	427,3	1,3
Complemento Solidário para Idosos	241,0	258,6	17,6
Ação social	2.069,7	2.112,0	42,3
Administração	380,7	388,5	7,9
Outras despesas correntes	1.372,1	1.407,6	35,4
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social) das quais:	1.442,8	1.498,6	55,8
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1.334,7	1.394,9	60,2
5. Despesas de capital	43,7	55,7	12,0
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	2,9	2,9	,0
Outras	40,8	52,8	12,0
6. Total da despesa (4+5)	30.933,5	30.743,0	-190,5
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	-2.375,0	442,0	2.817,0
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	-3,0	-21,5	-18,5
9. Saldo global (3-6)	1.475,6	932,2	-543,4

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Receita

Prevê-se que a receita de contribuições e quotizações para 2021 aumente 5,2 %, atingindo o montante de 18 928,1 milhões de euros. Para este crescimento deverão contribuir decisivamente os efeitos da recuperação ao nível do enquadramento macroeconómico considerado, nomeadamente

a diminuição da taxa de desemprego (de 8,7% em 2020 para 8,2% em 2021), o crescimento do emprego em 1,2%, bem como a retoma no crescimento real do PIB (5,5%).

Prevê-se que o Orçamento do Estado reduza as transferências correntes para a Segurança Social, que, em 2021, atingirão o montante de 9471 milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a uma diminuição de 2.045,9 milhões de euros face a 2020. Esta redução está eminentemente associada à diminuição de transferências associadas às medidas concretizadas em 2020 no âmbito da COVID-19.

Desta receita total orçamentada em 2021, 7105,2 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 915,2 milhões de euros referem-se à transferência do Orçamento do Estado relativa ao IVA Social, sendo que 576 milhões dizem respeito ao financiamento de medidas de despesa associada à COVID-19 em 2021.

O Orçamento da Segurança Social contemplará em 2021 uma transferência extraordinária de 517 milhões de euros com origem em receitas do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (140 milhões de euros) e da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (377 milhões de euros) para equilíbrio do sistema previdencial — repartição.

Estão ainda previstas transferências do Orçamento do Estado consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) para reforço da capacidade do Sistema de Capitalização da Segurança Social, no âmbito da política de diversificação das fontes de financiamento de Segurança Social, no sentido de reforço da sua sustentabilidade. Neste sentido, está a ser considerada uma transferência de 33 milhões de euros relativos ao adicional à contribuição do setor bancário.

Os restantes 103,7 milhões de euros referem-se à componente pública nacional das ações de formação profissional cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, ao financiamento do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e de outros programas operacionais do PT2020 no âmbito da ação social.

As transferências correntes do exterior deverão ascender a 1687,5 milhões de euros, destinando-se a cofinanciar ações de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu, o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e outros programas operacionais do PT2020 no âmbito da ação social.

Despesa

A despesa efetiva total prevista para o ano de 2021 atinge 30 743 milhões de euros, o que representa um decréscimo de 0,62 % face à previsão de execução de 2020.

Prestações Sociais

Em 2021, na globalidade, a estimativa da despesa com pensões e com os respetivos complementos, incluindo as associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é de 19 076,2 milhões de euros.

Na estimativa de despesa com pensões foi considerada uma atualização extraordinária com efeitos a partir de agosto. No que diz respeito às prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 1642,9 milhões de euros em 2021, o que se traduz num aumento de 8,6 % relativamente à execução prevista para 2020, designadamente em função da estabilização da situação ao nível do mercado de trabalho.

Relativamente ao abono de família, tal como em relação às demais prestações familiares, considera-se a evolução natural dos titulares, associada no essencial a fatores demográficos, bem como a atualização dos apoios em 2021. Em particular, a atualização do abono de família para as crianças até aos 6 anos nos três primeiros escalões. A despesa associada ascenderá a 822,9 milhões de euros, evidenciando um decréscimo de 1% face à previsão de execução para 2020. Este decréscimo da despesa está iminentemente associado à medida extraordinária implementada em 2020 de pagamento de um adicional do abono no mês de setembro, conforme previsto no PEES, medida essa que não terá continuidade em 2021.

Ao nível das prestações de parentalidade, a despesa reflete o aumento esperado da natalidade, o emprego, a valorização das remunerações consideradas para apuramento das prestações. A dotação inscrita de despesa associada a prestações de parentalidade em 2021 ascende a 710,7 milhões de euros, evidenciando um crescimento de 4,8 % face à previsão de 2020.

Ao nível de medidas excecionais no âmbito da COVID-19 está a ser considerada uma despesa global de 776 milhões de euros, 309 dos quais dizem respeito ao prolongamento, em 2021, do apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade. O novo apoio extraordinário ao rendimento de trabalhadores implicará uma despesa entre 400 e 450 milhões de euros.

Ação Social

Os encargos com a ação social estão orçamentados em 2112 milhões euros, o que representa um aumento de 2 % face à previsão de execução de 2020, garantindo assim a continuidade do reforço no alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), o alargamento da rede de equipamentos sociais no âmbito dos Programas Pares 2.0 e Pares 3.0, assim como o reforço da despesa associada a acordos de cooperação com o terceiro setor.

Outras Despesas

As despesas de administração previstas para 2021 atingem o montante de 388,5 milhões de euros, evidenciando um acréscimo relativamente à previsão de execução de 2020 (2,1%). Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional e ação social, cofinanciadas por fundos comunitários venha a situar-se em 1.394,9 milhões de euros.

Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social para 2021, o saldo orçamental deverá situar-se em:

- 932,2 milhões de euros na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros);
- 961,7 milhões de euros na ótica da Contabilidade Nacional.

4.2. Setor Empresarial do Estado

4.2.1. Caracterização do universo

À data de 30 de junho de 2020, o setor empresarial do Estado (SEE) conta com pouco mais de 180 empresas públicas.²⁴ Este número compara com mais de duas centenas há cinco anos. Através da DGTF, o Estado detinha um universo de 111 participações sociais, das quais 80 assumiam uma particular importância estratégica para a prossecução do interesse público.

Quadro 4.19. Síntese evolutiva das participações do Estado

	31/12/2019		Entradas	Saídas	30/06/2020	
	N.º de empresas	Montante (milhões de euros)			N.º de empresas	Montante (milhões de euros)
Carteira principal	79	44 864,2	1		80	45 414,3
Carteira acessória	30	104,4	9	8	31	104,5

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

No primeiro semestre de 2020, tiveram lugar várias operações que levaram ao aumento líquido do valor nominal global das participações do Estado, no montante de 550,2 milhões de euros. Esta variação líquida deveu-se sobretudo a operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, nomeadamente na Infraestruturas de Portugal, SA, e na Metropolitano de Lisboa, EPE, no montante de 354,6 milhões de euros e de 85,1 milhões de euros, respetivamente.

No que se refere às participações diretas, regista-se a entrada da idD — Portugal Defence, SA, que, na sequência da extinção da EMPORDEF, SGPS, SA, veio à posse do Estado, tendo posteriormente vindo a beneficiar de um aumento de capital no montante de 104,5 milhões de euros, em contrapartida da incorporação de outras participações em empresas do setor da defesa até então detidas por aquela *holding*.

No final de junho, integravam ainda o Setor Empresarial do Estado (SEE) 17 empresas que se encontravam em processo de liquidação, bem como 13 fundos, dos quais quatro de capital de risco.

Importa ainda referir que, nos termos e ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 39-B/2020, de 16 de julho, foi autorizada a aquisição pelo Estado, através da DGTF, das participações sociais, direitos económicos e prestações acessórias relativos à TAP — Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA, detidos pelo acionista Atlantic Gateway, SGPS, Lda.

Em julho de 2020, a participação de 71,73% do capital da Efacec Power Solutions, S.G.P.S., S.A., foi objeto de apropriação pública, operação de natureza transitória, tendo-se dado início aos procedimentos necessários à concretização do processo de reprivatização daquela participação

O setor empresarial do Estado tem sido objeto de um processo de revisão da despesa, tendo em vista a melhoria da eficiência e da qualidade da despesa das empresas públicas, por forma a permitir uma melhor afetação dos recursos do Estado, com uma melhoria da qualidade dos bens e dos serviços prestados, a par da melhoria do desempenho financeiro. Desta forma, foi possível aumentar o resultado líquido do conjunto das empresas, nos últimos cinco anos, de um montante de -850

²⁴ São empresas públicas aquelas em que o Estado tem influência dominante. Uma condição para presunção de influência dominante é o Estado deter, direta ou indiretamente, a maioria do capital, embora não a única condição. O SEE inclui as empresas públicas e as empresas participadas, onde o Estado detém uma participação, mas que não lhe confere influência dominante.

milhões de euros²⁵ para um valor de mais de 150 milhões de euros no final de 2019²⁶. Ou seja, 2019 foi o primeiro ano em que o setor apresentou um resultado global positivo.

Setor financeiro

A maximização da eficiência e da capacidade de cobertura de falhas de mercado justificou que se procedesse quer à liquidação quer à fusão de determinadas instituições financeiras públicas com atribuições em matéria de apoio à economia nacional, a saber, a IFD — Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA, a PME Investimentos — Sociedade de Investimentos, SA, e a SPGM — Sociedade de Investimentos, SA, através da incorporação das duas primeiras na última, com a redenominação desta (sociedade incorporante) para Banco Português de Fomento, SA.

Neste domínio, destaca-se o Decreto-Lei nº 63/2020, de 7 de setembro, que regula a atividade e o funcionamento do Banco Português de Fomento, SA, e aprova os respetivos estatutos, bem como define os termos e procede à referida fusão.

Setor da saúde

Ao longo de 2020, prosseguiu-se, no âmbito da implementação do projeto de reforço da autonomia de gestão das EPE que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS), com a consolidação dos mecanismos de acompanhamento e de avaliação do desempenho das referidas entidades, tornando-os mais efetivos e contribuidores para a melhoria da eficiência da gestão daquelas entidades.

Para concretizar este desiderato, foi prorrogado o mandato da Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EM-SPOS), competindo-lhe nomeadamente a coordenação da Estrutura de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho (EAAD), criada em 2019, que, nos termos do seu âmbito, visa aproveitar as potencialidades do trabalho conjunto das diferentes entidades que a integram, o que permite monitorizar e reforçar a eficiência da gestão nas EPE do SNS através da consolidação dos mecanismos de acompanhamento e de avaliação do desempenho destas entidades.

Com efeito, durante o ano de 2020 foram elaboradas várias recomendações e relatórios sobre temas diversos, no sentido de melhorar a sustentabilidade do SNS e das EPE que o integram. Deu-se igualmente continuidade às reuniões iniciadas em 2019 com os conselhos de administração, abrangendo apenas alguns hospitais EPE por força dos condicionamentos causados pela atual pandemia.

Importa, no entanto, ter presente que o ano de 2020 foi, em relação ao universo das empresas do setor da saúde, fortemente marcado pela necessidade de assegurar resposta a um contexto particularmente exigente e urgente, pelo que muitas decisões de gestão, nomeadamente ao nível do recrutamento de recursos humanos, aprovisionamentos e investimentos, tiveram de ser tomadas à margem dos instrumentos previsionais de gestão.

O acompanhamento mais próximo das 11 unidades hospitalares e de saúde do País que integraram o projeto-piloto com vista ao modelo de gestão autónoma, mantido em 2020, foi e continuará a ser

²⁵ Excluindo o resultado obtido com a venda da participação social na TAP.

²⁶ Obtido por soma dos resultados líquidos das empresas, isto é, em dados não consolidados.

importante para perspetivar potenciais medidas de melhoria a alcançar, no médio e longo prazo, tendo em vista a promoção da sustentabilidade do setor.

Setor da requalificação urbana

As quatro sociedades criadas no quadro do programa Polis Litoral, Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira (Norte, Ria de Aveiro, Ria Formosa e Sudoeste), encontram-se sujeitas a processo de liquidação, prevendo-se o respetivo encerramento no ano corrente, de acordo com o Orçamento do Estado para 2020.

Relativamente às sociedades constituídas no âmbito do programa Polis Cidades, Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, subsistem por extinguir sete das 21 sociedades já dissolvidas, mantendo-se somente em atividade a sociedade Vianapolis, cuja dissolução se prevê que venha a ocorrer em 31 de dezembro de 2020, em conformidade com os respetivos estatutos.

Setor da defesa

Em 2020, foi publicado o aviso do registo do encerramento da liquidação da EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, com efeitos reportados ao final do ano transato. Na sequência da extinção desta sociedade, procedeu-se à reestruturação da IDD — Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, SA, com o conseqüente ajustamento dos seus estatutos, incluindo a sua redenominação para idD — Portugal Defence, SA (idD), com vista a potenciar a economia da defesa no suporte ao cumprimento das missões da defesa nacional e das Forças Armadas.

A idD preconizará designadamente as seguintes prioridades:

- Reforçar as redes e outras formas de parceria e cooperação que visem a inovação e a internacionalização de empresas e das cadeias de valor, incluindo a promoção do investimento empresarial em I&D, para promover o aumento das atividades económicas intensivas em conhecimento e criação de valor baseada na inovação;
- Criar um «balcão único» de apoio às empresas que permita agilizar todos os procedimentos necessários com vista ao desenvolvimento de oportunidades de negócio e internacionalização de acesso aos programas cooperativos europeus;
- Acelerar a execução da Lei de Programação Militar;
- Acelerar a atração de projetos de investimento e exportação nos setores do espaço, naval, aeronáutico, comunicações e ciberdefesa, entre outros.

Setor dos transportes

Foram estabelecidas as condições da transmissão da totalidade das ações representativas do capital social da STCP — Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA, do Estado para os municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia, não tendo sido ainda possível reunir todas as condições necessárias à efetivação do processo de intermunicipalização da empresa em apreço.

Relativamente à Transtejo, SA, prossegue-se a realização de um investimento significativo, tendente à aquisição de dez navios, bem como de dois novos pontões, no período 2018-2023.

Em junho de 2020, foi concedido o visto do Tribunal de Contas ao contrato de serviço público celebrado entre o Estado e a CP, o qual estabelece, de forma objetiva, clara e transparente, o conjunto de obrigações de serviço público a que a empresa está obrigada para o período de 2020 a 2030, a respetiva compensação financeira e os indicadores operacionais quantificáveis de aferição de cumprimento.

A elaboração dos contratos de serviço público com a Metro do Porto e com a Soflusa deverá estar concluída a breve trecho, depois de já terem sido estabelecidos os padrões de serviço e os critérios da compensação financeira. No que respeita à Transtejo, foi já assinado em outubro o respetivo contrato de serviço público.

Adicionalmente, encontra-se em avaliação o aditamento ao contrato de concessão de serviço público da Metropolitano de Lisboa, com prorrogação até julho de 2030, tendo como objetivo estabelecer a adaptação às legislações nacional e europeia. Também em fase final de preparação encontra-se o contrato de prestação de serviço público a celebrar com a IP — Infraestruturas de Portugal, SA, destinado a regular a atividade de gestão da infraestrutura ferroviária a partir do início de 2021, substituindo o atualmente em vigor.

Para além de garantirem a qualidade do serviço prestado, através de uma exigente monitorização, estes modelos contratuais de prestação de serviço público irão permitir também adequar a provisão do serviço aos custos inerentes, corrigindo os desequilíbrios financeiros do passado refletidos nas contas das empresas.

O Programa Nacional de Investimentos 2030 dá prioridade ao transporte ferroviário, com três grandes objetivos:

- Reduzir significativamente os tempos de viagem ao longo da faixa atlântica, modernizando o Eixo Porto-Lisboa, mudando a forma como as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto se relacionam entre si;
- Reforçar a unidade do território, construindo e requalificando ligações em zonas de menor densidade;
- Transformar a mobilidade urbana através da ferrovia, isto é, fazer da ferrovia um elemento estruturante da rede de transportes das áreas metropolitanas; para tal, é necessário garantir que o comboio chega ao centro das cidades, devolvendo assim o espaço público às pessoas.

Setor dos portos

A atividade portuária continua a desempenhar um papel de relevo no desenvolvimento da economia portuguesa, designadamente no aumento das exportações. Neste âmbito, prosseguirá o esforço de modernização dos portos nacionais, aumentando a sua competitividade e reforçando a sua ligação à rede transeuropeia de transportes, como resposta à intensificação dos transportes marítimos. Prosseguirá, pois, a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente — Horizonte 2026, que constitui um programa estratégico de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa, com o objetivo de contribuir para a continuação da recuperação do investimento, para a redução dos custos de contexto e para o relançamento da economia, transformando o potencial existente em crescimento económico e do emprego.

No âmbito da referida estratégia, destaca-se a aprovação das bases da concessão de exploração, em regime de serviço público, de um novo terminal de contentores no porto de Sines, incluindo o seu projeto e construção.

Empresas públicas

O processo de revisão da despesa que tem sido levado a cabo nos últimos anos tem sido guiado por um conjunto de princípios:

- Pela constante procura e estímulo à melhoria do desempenho operacional das empresas, compatibilizando autonomia de gestão com o reforço do controlo;
- Pelo escrutínio da despesa programada e da sua mais-valia, como forma de evitar cortes cegos na despesa e melhorar a sua eficácia;
- Pela eliminação de estruturas ineficientes como forma de libertar meios para reforçar a presença do Estado em áreas carenciadas.

Neste contexto, o SEE tem sido objeto de um modelo de acompanhamento que vem sendo gradualmente implementado e deverá ser reforçado em 2021, incrementando a relevância temporal da informação prestada, e assegurando uma melhoria da previsibilidade de execução e de necessidades, financeiras e outras, ao longo do ano, bem como a sua relação com objetivos de desempenho pré-definidos, incentivando a boa gestão, financeira e operacional, na governação das empresas públicas.

Assim, o acompanhamento tem sido assegurado, no respeito pelo normal ciclo de desenvolvimento da atividade das empresas, em três fases:

- *Ex ante*, pela análise detalhada dos planos de atividades e orçamentos (PAO) das empresas públicas, previamente à sua aprovação pelos membros do Governo, análise que incide na articulação das atividades propostas com os objetivos setoriais e financeiros, bem como na fundamentação da necessidade de aumento da despesa em determinadas áreas; o horizonte temporal desta análise foi alargado, de um para três anos, sendo também analisada a viabilidade dos investimentos propostos, num quadro de ciclo de vida do investimento; em 2019 foram analisados os PAO de mais de cem empresas, e emitidos 147 relatórios de análise,
- *On going*, estando em fase de implementação um mecanismo de acompanhamento de base trimestral do desenvolvimento da atividade da empresa, focalizado na deteção e avaliação de desvios trimestrais de execução com base em relatórios trimestrais elaborados pelas empresas; serão analisados os desvios e, para os relevantes, as estratégias de correção, e estimado, para as principais empresas o impacto esperado no final do ano; este mecanismo incluirá um sistema de *early warnings* para potenciais desvios relevantes do cumprimento de objetivos, designadamente financeiros;
- *Ex post*, com a avaliação sistemática do desempenho das empresas e dos seus administradores integrada no modelo de governação e articulada com os incentivos à boa gestão, tendo sido, em particular, reforçada a análise de boas práticas de governação das empresas públicas, pela apreciação em detalhe dos relatórios de governo societário (RGS) das empresas públicas e, através destes, das práticas de governação das empresas; em 2019 foram apreciadas as práticas de mais de 120 empresas, e emitidos 216 relatórios sobre

estas; será também revisto o modelo de contrato de gestão dos administradores e gestores públicos.

Em paralelo, têm sido eliminadas empresas públicas que têm esgotado a sua missão ou têm revelado ineficiências, ou cujo processo de liquidação tardava em ser concluído. Nos últimos anos, foram assim liquidadas cerca de quatro dezenas de empresas, com uma poupança direta que se estima em mais de 30 milhões de euros anuais.

4.2.2. Dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas

Os dividendos pagos ao Estado pelas empresas e entidades públicas totalizaram, até 31 de agosto de 2020, apenas cerca de 240 mil euros, contrastando com os 187 milhões de euros pagos em 2019, com destaque para o valor pago pela Caixa Geral de Depósitos, SA.

Devido à situação pandémica e às recomendações proferidas por algumas entidades reguladoras, não é exetável que, até ao final do ano, se venha a verificar alteração relevante dos dividendos pagos ao Estado, tendo sido a PME Investimento, SA a única empresa a pagar dividendos ao Estado em 2020.

Relativamente a 2021 e às empresas públicas não reclassificadas, somente a APSS — Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. e a CGD estimam entregar dividendos ao Estado.

Quadro 4.20. Dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas não reclassificadas
(milhões de euros)

	2019			2020 (até 31.08.)	2021
	Dividendos Recebidos	Capitais Próprios	Resultado Líquido	Dividendos Recebidos	Dividendos Previsionais
Entidades Públicas Não Reclassificadas					
APDL-Adm. dos Portos do Douro e Leixões, SA	1,7	367,8	6,3	0,0	1,6
APL- Adm. do Porto de Lisboa, SA	2,2	231,2	11,2	0,0	2,1
APS- Adm. dos Portos de Sines e do Algarve, SA	12,1	386,1	14,9	0,0	11,7
APSS- Adm. dos Portos de Sesimbra e Setubal, SA	1,5	83,0	3,7	0,0	1,5
Caixa Geral de Depósitos, SA	158,0	8 566,0	775,9	0,0	159,6
NAV, EPE	10,2	92,4	6,3	0,0	0,0
Parques de Sintra - Monte da Lua, SA	1,8	45,5	10,2	0,0	1,8
PVCI	1,1	n.a.	n.a.	0,3	1,1
PME Investimentos, SA	0,3	50,9	2,4	0,2	0,3
Banco de Portugal	509,2	n.a.	759,0	479,4	374,5
TOTAL	698,0			479,9	554,2

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

4.3. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (UE) refletem, do lado da despesa, a contribuição de Portugal em Recursos Próprios para o Orçamento Geral da UE e, do lado da receita, o recebimento das participações da UE no cofinanciamento de projetos apoiados por fundos europeus no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual da UE, e em particular, do Orçamento Geral da UE.

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registados nos anos de 2018 e 2019, a estimativa para o ano de 2020 e a previsão para o ano de 2021.

Quadro 4.21. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2018	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a UE	1 784,7	1 904,5	2 429,2	2 487,7
Recursos próprios tradicionais ^(a)	219,9	232,0	245,0	247,3
Recursos próprios IVA	304,2	302,1	315,9	314,1
Recursos próprios RNB	1 301,5	1 307,4	1 831,4	1 975,8
Compensação ao Reino Unido	104,9	105,8	111,5	0,0
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	13,7	13,8	14,1	0,0
Diversos ^(b)	0,2	0,0	0,0	0,0
Restituições e reembolsos ^(c)	-115,7	-10,1	-39,7	0,0
Despesas de cobrança DA ^(d)	-44,0	-46,4	-49,0	-49,5
2. Transferências da UE para Portugal ^(e)	4 399,5	4 233,0	3 702,6	5 537,0
FEDER	1 708,6	1 605,2	1 317,1	2 152,8
FSE	1 017,6	906,1	770,1	1 310,8
FEAC	12,3	22,4	17,4	30,9
Fundo de coesão	356,9	395,1	266,0	546,4
Fundo de solidariedade da UE	49,2	0,0	0,0	0,0
FEADER	480,7	483,6	513,8	655,6
FEAMP	41,8	53,9	54,2	57,2
FEAGA ^(f)	732,6	766,7	766,9	783,2
Restituições e reembolsos ^(g)	-0,2	0,0	-2,8	0,0
Saldo global (2-1)	2 614,8	2 328,5	1 273,3	3 049,2

Notas:

(a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia.

(b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de exercícios anteriores e de Juros respeitantes a Recursos Próprios.

(c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU, bem como nos Recursos Próprios Tradicionais.

(d) Despesas de cobrança previstas no nº 3 do artigo 2º da Decisão do Conselho nº 2014/335/UE, Euratom, de 26 de maio, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 20% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados.

(e) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os períodos de programação QREN (QFP UE 2007-2013) e PT2020 (QFP UE 2014-2020).

(f) Inclui Medidas Veterinárias

(g) Devoluções e restituições à CE no âmbito dos diversos Fundos.

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.

4.3.1. Transferências de Portugal para a União Europeia

No atual sistema de financiamento da UE, e nos termos da Decisão do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (2014/335/UE, Euratom), são três as principais fontes de receita da União: o recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB), fixado anualmente, no quadro do processo orçamental, tendo como base uma taxa de mobilização relativamente à soma dos rendimentos nacionais brutos dos Estados-Membros a preços de mercado; o recurso próprio Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), através da aplicação de uma taxa uniforme sobre a matéria coletável harmonizada do imposto sobre valor acrescentado; e os recursos próprios tradicionais, constituídos pelos direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas, em conformidade com a pauta aduaneira comum.

Portugal financia ainda nos termos daquela Decisão a compensação ao Reino Unido, bem como a redução do recurso próprio RNB a favor da Áustria, Dinamarca, Holanda e Suécia.

Os valores reportados para os anos de 2018 e 2019 correspondem a transferências efetivas para a União Europeia.

Relativamente ao ano de 2020, os montantes indicados refletem a estimativa de execução orçamental, a qual tem em consideração os orçamentos europeus retificativos, bem como uma previsão para a cobrança de direitos aduaneiros.

Para o exercício de 2021, os valores apresentados têm por ponto de partida o projeto de Orçamento Geral da União Europeia para 2021 (POUE 2021) apresentado pela Comissão Europeia em junho, sendo de prever ainda impactos derivados do ciclo de aprovação de importante legislação europeia e respetivos instrumentos na área orçamental, com destaque para o Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021-2027 e a aprovação e ratificação da nova Decisão relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia que permitirá, entre outros, o lançamento do Fundo de Recuperação da União Europeia.

Perspetivam-se ainda outros impactos derivados da apresentação, no decurso do ano, de possíveis orçamentos europeus retificativos, tal como se verificou nos anos anteriores.

O orçamento europeu do próximo ano inicia um novo ciclo orçamental, uma vez que será o primeiro do ciclo orçamental de longo prazo da UE relativo ao período 2021-2027. O POUE 2021 reflete as prioridades da União a 27 Estados-Membros, preparando caminho para as transições ecológicas e digitais, tendo em conta as circunstâncias altamente invulgares da sua preparação devido à pandemia de COVID-19.

Destacam-se em termos de prioridades da UE as rubricas da Coesão Económica, Social e Territorial, dos Recursos Naturais e Ambiente e do Mercado Único, Inovação e Digital, como aquelas que têm maior expressão no Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021-2027 proposto pela Comissão Europeia em maio. A rubrica da Coesão Económica, Social e Territorial visa reduzir as disparidades económicas no interior dos Estados-Membros e entre os diferentes Estados-Membros, estimular o crescimento e a criação de emprego e promover a convergência através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

A 29 de setembro, o Conselho definiu a sua posição sobre o POUE 2021, tendo já em conta as conclusões do Conselho Europeu de 17 a 21 de julho de 2020. Prevê-se que a Comissão apresente uma carta retificativa para adaptar o POUE 2021 à situação do QFP UE 2021-2027 antes do final de

outubro. Deste modo, prevê-se uma reavaliação da posição do Conselho sobre o POUE 2021 logo que a carta retificativa esteja disponível. O POUE 2021 será ainda sujeito a aprovação pelo Parlamento Europeu.

4.3.2. Transferências da União Europeia para Portugal

Os valores para os anos de 2018 e 2019 correspondem aos que constam na Conta Geral do Estado de 2018 e 2019, respetivamente.²⁷

As estimativas de fluxos financeiros oriundos da União Europeia resultam da calendarização de transferências associada à própria dinâmica de execução de despesa dos diferentes Programas Operacionais e dos períodos de programação. A certificação da despesa, assim como o ritmo de pagamentos aos beneficiários, não são processos homogéneos, dependendo do ciclo de vida dos projetos, desde a fase de abertura de candidaturas e da sua aprovação, até à apresentação da execução e despesa pelos beneficiários, da certificação dessa despesa à Comissão Europeia, e por fim dos reembolsos/transferências.

As estimativas para o ano de 2020 foram indicadas pelas autoridades de certificação dos fundos europeus, respeitando a transferências efetivas da UE e a estimativas de recebimentos correspondentes a 90% do valor dos pedidos de pagamento intercalares (PPI) a enviar à CE até 31 de outubro associados ao Acordo de Parceria 2020 (PT2020), relativos a despesa certificada e a certificar.

Recorda-se que, ainda em 2019, se verificou a transferência de verbas pela Comissão Europeia, correspondente a despesa certificada e submetida entre outubro e dezembro daquele ano.

No que se refere ao FEADER, para ano de 2020 estima-se um aumento dos fluxos financeiros recebidos da União Europeia face a 2019. Este acréscimo justifica-se, por um lado, com uma maior execução das despesas relativas ao fundo (que consequentemente implicam um montante de reembolso mais elevado), bem como com a redução de correções ao financiamento aplicadas pela União Europeia a Portugal (estas correções são normalmente deduzidas aos montantes dos reembolsos).

Quanto ao FEAMP, o acréscimo relativo a 2020 quando comparado com o período homólogo, resulta do aumento no número de pedidos de pagamento apresentados por parte dos promotores que se traduziu numa maior execução das despesas. Tal facto deverá resultar num ligeiro acréscimo dos fluxos a receber da União Europeia.

No que concerne ao FEAGA, registou-se um pequeno aumento no ano de 2020, dos fluxos financeiros face ao ano de 2019, resultante em parte, da diminuição das correções ao financiamento aplicadas pela União Europeia a Portugal.

O acréscimo muito significativo previsto ao nível de todos os fundos do Portugal 2020 (PT2020) para 2021 relativamente a 2020, de acordo com as previsões recebidas das entidades gestoras dos fundos europeus, deve-se sobretudo à previsão do aumento de despesa certificada a submeter em PPI à CE, no próximo ano, coincidindo com os valores crescentes de programação. Efetivamente, com a aproximação do final do período de programação 2014-2020, prevê-se que a execução das despesas acelere, visando a integral execução das verbas disponíveis para financiamento dos Programas.

²⁷ Não inclui os Programas de Ação e Iniciativas Comunitárias (PAIC).

Deste modo, as previsões de fluxos financeiros relativos às transferências de Fundos Europeus para 2021, resultam das previsões das Autoridades de Gestão (AG) de despesa certificada e a certificar (pedidos de pagamento intermédios- PPI), as quais são atualizadas em 31 de julho de cada ano, nos termos do artigo 112º do Regulamento (UE) nº 1303/2013, de 17 de dezembro, com base em operações já aprovadas, e atento igualmente o cumprimento da regra n+3, sendo considerados os pedidos de pagamentos intercalares dos montantes que se prevê apresentar à Comissão Europeia até 31 de outubro de 2021.

Destacam-se os crescimentos previstos para 2021 nos recebimentos relativos à generalidade dos fundos, realçando-se o aumento significativo para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão, respetivamente de 63,4%, 70,2% e 105,5% face a 2020.

Para 2021, no FEAMP prevê-se que venha a ocorrer um acréscimo de pagamentos de projetos no âmbito deste fundo, em virtude de se estar a aproximar do final do período de programação 2014-2020 e com vista ao máximo aproveitamento dos fundos disponíveis para financiar as medidas enquadráveis.

Relativamente ao FEAGA, o aumento da previsão de execução para 2021 prende-se essencialmente com a previsão de transferência de fundos do segundo pilar da PAC II (Política Agrícola Comum) onde se efetuam os pagamentos das medidas relativas ao desenvolvimento rural, para o primeiro pilar da PAC I, onde existirá pela citada via, um acréscimo de fundos para financiar um maior volume de ajudas relativas aos Pagamentos Diretos.

4.4. Parcerias Público-Privadas

No âmbito das parcerias público-privadas (PPP), em 2021, a política orçamental continuará a ser orientada por dois princípios fundamentais:

- Assegurar uma gestão e utilização eficiente dos recursos pelas Administrações Públicas, em particular no planeamento, avaliação, estruturação e lançamento de novos projetos, bem como garantir uma adequada monitorização e fiscalização dos atuais contratos, de forma a assegurar a efetiva concretização do *value for money* dos mesmos e a minimização do risco orçamental associado a responsabilidades contingentes futuras;
- Garantir a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazos, conduzindo processos de negociação de contratos de PPP em vigor, de forma a de esses esforços resultarem soluções e medidas consentâneas com a defesa do interesse público e mitigadoras de riscos afetos ao setor público.

A análise constante do presente capítulo tem por referência 34 contratos atualmente objeto de acompanhamento e reporte nos termos do Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio.

O universo contratual abrangido não inclui as quatro concessões do setor portuário, cujos parceiros públicos não integram o setor institucional das Administrações Públicas, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, não se incorporando, portanto, no processo de consolidação orçamental.

Previsão dos encargos plurianuais com as Parcerias Público-Privadas

Os valores projetados têm por base o sistema de remuneração previsto contratualmente para cada uma das parcerias, bem como, para a determinação das receitas previstas nos setores rodoviário e

aeroportuário, as estimativas do parceiro público quanto à evolução da utilização das respetivas infraestruturas.

Quadro 4.22. Previsão dos encargos plurianuais com as Parcerias Público-Privadas

(milhões de euros)

Setores	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Rodoviário	1 147	1 218	1 076	922	793	399	395	286	204	107	132	179	92	53	38
encargos brutos	1 457	1 574	1 452	1 296	1 203	1 084	954	857	774	684	566	503	353	280	269
receitas	310	356	376	374	410	685	559	570	570	576	434	324	261	228	231
Ferroviário	55	54	53	53	55	24	8	8	8	8	8	8	8	0	0
Saúde	319	276	65	38	41	41	38	36	37	40	40	37	35	34	31
Aeroportuário	0	0	0	-8	-9	-10	-10	-10	-21	-21	-22	-22	-22	-34	-34
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	8	9	10	10	10	21	21	22	22	22	34	34
Total	1 521	1 548	1 194	1 005	879	455	431	320	228	134	159	202	114	53	36

Setores	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049
Rodoviário	-20	-38	-31	-24	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	215	146	124	143	32	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	236	184	155	166	23	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferroviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	31	31	31	28	21	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-35	-35	-36	-49	-49	-50	-51	-52	-66	-67	-68	-68	-69	-70	-70
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	35	35	36	49	49	50	51	52	66	67	68	68	69	70	70
Total	-24	-42	-36	-44	-19	-40	-48	-51	-66	-67	-68	-68	-69	-70	-70

Setores	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062
Rodoviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferroviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-71	-71	-72	-146	-147	-148	-149	-151	-152	-154	-155	-157	-159
encargos brutos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
receitas	71	71	72	146	147	148	149	151	152	154	155	157	159
Total	-71	-71	-72	-146	-147	-148	-149	-151	-152	-154	-155	-157	-159

Notas:

- Os valores são apresentados em milhões de euros, numa ótica de cash-flow, e, quando aplicável, incluem IVA à taxa legal em vigor.
- Os valores de 2020 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente.
- Os valores futuros estão a preços constantes de 2021.

Fonte: Ministério das Finanças e Entidades Gestoras das Parcerias Público-Privadas.

Setor rodoviário

No setor rodoviário, os encargos líquidos plurianuais apresentados foram estimados tendo por base o quadro remuneratório aplicável, podendo os respetivos fluxos financeiros associados, nomeadamente os encargos e as receitas, apresentar diferentes naturezas, tais como:

Encargos do setor público

- Pagamentos pela disponibilidade das vias, ajustados de eventuais deduções previstas contratualmente;
- Pagamentos por serviço (dependentes do nível de tráfego);
- Gastos associados ao serviço de cobrança de taxas de portagem;

- Encargos suportados pelo parceiro público com a realização de grandes reparações de pavimentos, conforme o modelo de financiamento contratualmente previsto;
- Outros gastos, designadamente os decorrentes de mecanismos de partilha de receitas, quando aplicável, em função do previsto contratualmente, e de valores acordados de compensações a pagar a parceiros privados no âmbito de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro.

Receitas do setor público

- Receitas oriundas da cobrança de taxas de portagem efetuada nas concessões (com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária) e nas subconcessões;
- Outras receitas, designadamente as decorrentes de mecanismos de partilha de benefícios ou receitas, quando aplicável, em função do previsto contratualmente, bem como dos pagamentos fixos das subconcessionárias ao parceiro público, nos casos aplicáveis.

No que respeita aos valores relativos às parcerias rodoviárias, apresentadas no quadro acima, as previsões orçamentais basearam-se nos contratos em vigor, não considerando expectativas de resultados de processos negociais em curso.

No que se refere aos riscos de eventuais responsabilidades, foram identificados litígios relativos (i) à subconcessão do Baixo Tejo e (ii) à subconcessão do Litoral Oeste, quantificados, respetivamente, em 155 milhões de euros e 85 milhões de euros, de acordo com os valores peticionados pelas subconcessionárias. O acordo alcançado, já em 2020, com as respetivas subconcessionárias permitiu encerrar os mencionados litígios (relacionados com dispositivos eletrónicos de matrícula), resultando das respetivas decisões arbitrais uma projeção de encargos compensatórios de cerca de 8 milhões de euros e 13 milhões de euros, respetivamente.

Relativamente aos contratos de subconcessão do Douro Interior, do Litoral Oeste e do Baixo Tejo, as previsões dos respetivos encargos líquidos não contemplam, tal como no exercício orçamental transato, as denominadas compensações contingentes — cujo pagamento não ocorrerá, em linha com a posição manifestada pelo Tribunal de Contas a esse respeito.

A redução das receitas, comparativamente com as anteriormente previstas, decorre essencialmente dos impactos da pandemia de COVID-19 na redução do tráfego, ainda que, nos próximos anos, se encontre prevista uma progressiva recuperação da circulação. De notar que este efeito vem compensado, embora numa pequena parte, tanto pela redução dos encargos com a remuneração por serviço das subconcessionárias quanto pela redução dos encargos com a remuneração do serviço de cobrança de portagens.

Setor ferroviário

No caso das PPP ferroviárias, os encargos plurianuais apresentados respeitam à concessão da rede de Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (MST) e à subconcessão do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto (Metro do Porto).

Relativamente ao MST, têm-se verificado, nomeadamente em razão do tráfego real de passageiros, encargos públicos decorrentes das participações que são devidas pelo concedente sempre que a procura seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de

concessão. Assim, os fluxos financeiros estimados decorrem das compensações previstas pagar à concessionária do MST, em virtude da evolução estimada para a procura, as quais se encontram condicionadas aos níveis de tráfego efetivamente verificados na concessão.

Por sua vez, os fluxos financeiros do Metro do Porto foram estimados com base no sistema remuneratório contratualmente definido, o qual envolve essencialmente uma componente fixa (que integra duas parcelas, cujos montantes se encontram definidos contratualmente) e uma componente variável (que integra igualmente duas parcelas, uma dependente do número de quilómetros realizados em serviço comercial e a outra relativa ao número de quilómetros percorridos na realização de atividades de ensaio).

No caso da Fertagus, desde a implementação do novo sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), a remuneração assenta não só em receitas comerciais decorrentes da venda de títulos de transporte diretamente efetuada pela Fertagus, mas também em compensações devidas pela Área Metropolitana de Lisboa, enquanto autoridade de transportes, como contrapartida das obrigações de redução tarifária assumidas por esta operadora. Este quadro contrasta com o anterior, em que esta concessionária assumia totalmente o risco da procura do serviço de transporte, assentando o sistema remuneratório nas receitas diretamente decorrentes da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Eixo Norte/Sul), não estando previstos contratualmente quaisquer encargos para o setor público, numa base recorrente. No contexto atual, em consequência da referida redução tarifária, a Fertagus tem direito a acertos caso se verifique uma evolução negativa das variáveis críticas para a sua operação (simetricamente, se essas variáveis evoluírem de forma positiva, o Estado terá direito aos acertos correspondentes). Tal como no exercício orçamental anterior, não se estimam encargos com esta parceria. Da mesma forma, também no caso do MST, que está igualmente integrado no âmbito do PART, não se inclui no quadro acima qualquer estimativa de encargos potencialmente decorrentes do mesmo.

Quando comparados com os valores apresentados em 2020, verifica-se uma redução dos encargos futuros para o setor ferroviário, decorrente, em grande medida, da revisão em alta das estimativas de tráfego disponibilizadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.).

No caso particular do MST, verificou-se uma diminuição dos encargos do setor público, devido ao efeito da melhoria das estimativas de tráfego, na sequência da entrada em vigor do PART, o que conduziu a um acréscimo na procura e consequente redução das compensações previstas pagar à concessionária do MST, ainda que parcialmente compensado pela redução das estimativas de tráfego de passageiros no seguimento da pandemia de COVID-19.

Setor da saúde

Os encargos plurianuais apresentados para o setor da saúde têm por base o sistema de remuneração das respetivas entidades gestoras dos edifícios e dos estabelecimentos, nos termos dos contratos atualmente em vigor para cada uma das quatro unidades hospitalares em regime de PPP, a saber, o Hospital de Cascais, o Hospital de Braga — somente na componente do edifício —, o Hospital de Vila Franca de Xira e o Hospital de Loures.

No caso das entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares (hospitais de Cascais, Vila Franca de Xira e Loures), responsáveis pela gestão e prestação dos serviços clínicos, os encargos do setor público são determinados essencialmente em função dos cuidados de saúde efetivamente

prestados, da disponibilidade do serviço de urgência e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média no respetivo grupo de referência (com sinal positivo ou negativo), sendo a remuneração do parceiro privado objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou específicas (definidas contratualmente).

No que respeita à parceria clínica com o Hospital de Cascais, tal como ocorrido em 2020, e tendo presente o tempo necessário para a tramitação do procedimento concursal relativo à formação de um novo contrato, é assumido que a produção de efeitos do novo contrato ocorrerá no início de 2022, pelo que se considerou a prorrogação até 2021 do contrato de gestão do Hospital de Cascais, na parte relativa aos serviços clínicos.

Adicionalmente, encontra-se refletido nos valores apresentados um aumento dos pagamentos a realizar às entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares, com particular enfoque para o hospital de Loures, por força do aumento da produção de serviços clínicos contratada para 2020 e, sobretudo, para 2021.

Os encargos do setor público com as entidades gestoras dos edifícios hospitalares (hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures), por sua vez, assumem a natureza de um pagamento por disponibilidade da infraestrutura (em função das tabelas predefinidas contratualmente e, total ou parcialmente, indexado à inflação), ajustado quer por eventuais deduções relativas a falhas da entidade gestora quer pelos proveitos relativos ao mecanismo de partilha (entre entidade gestora e entidade pública contratante) das receitas de terceiros relacionadas com a exploração de parques de estacionamento e/ou zonas comerciais.

Os valores constantes do presente orçamento relativos às entidades gestoras do edifício encontram-se em linha com os previstos nos exercícios orçamentais anteriores.

Relativamente ao lançamento de novas parcerias, é de salientar que estão em curso dois procedimentos concursais. No que respeita à gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais, através do Despacho nº 5188/2020, de 15 de abril, publicado no *Diário da República*, 2ª série, nº 87, de 5 de maio, foi aprovado o lançamento de uma nova parceria e, conseqüentemente, do correspondente procedimento concursal. De acordo com as peças do procedimento, o valor do contrato apresenta um preço de referência máximo de cerca de 561,5 milhões de euros e terá uma duração de oito anos, com início esperado a 1 de janeiro de 2022.

O atual contrato de gestão, celebrado em 2008, vigora até ao início da produção dos efeitos do novo contrato de gestão, ou até 31 de dezembro de 2021, consoante o que ocorrer primeiro, nos termos do Despacho nº 7941-A/2018, publicado no *Diário da República*, 2ª Série, nº 157, de 16 de agosto de 2018.

Esta nova parceria foi precedida de um estudo que procedeu à análise da conformidade do projeto de parceria com os pressupostos previstos no nº 1 do artigo 6º e no artigo 7º do Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio, onde se incluiu, nomeadamente, a demonstração do seu interesse público, a justificação da opção pelo modelo de parceria em face de formas alternativas de alcançar os mesmos fins, a quantificação dos encargos para o setor público e o impacto potencial dos riscos afetos àquele, a análise da comportabilidade da parceria, bem como a avaliação custo-benefício, a taxa prevista de utilização do serviço, a análise da rentabilidade, os custos de manutenção e o impacto previsível para a melhoria da prestação de cuidados de saúde naquela zona do País.

No caso concreto, esse estudo, vertido no relatório final da equipa de projeto, concluiu que o modelo de parceria se apresenta como o modelo que permite maior eficiência técnica e operacional e maior racionalidade económica e financeira, sem prejudicar a qualidade dos cuidados de saúde, apresentando consequentemente mais benefícios para o setor público.

Na preparação desta nova parceria, foram igualmente consideradas e refletidas a evolução havida e a experiência entretanto adquirida na área, quer da saúde quer das PPP, e introduzidas as clarificações e os desenvolvimentos tidos como necessários, bem como introduzidas alterações no sentido de adaptar a nova parceria às mais recentes decisões do Ministério da Saúde quanto à prestação dos cuidados de saúde e à organização dos concelhos abrangidos pela área de influência do Hospital de Cascais, como o alargamento do perfil assistencial, através da inclusão de novas especialidades, e o alargamento da área de influência. Tal permitirá reorganizar a prestação dos cuidados de saúde atualmente prestados no Hospital Fernando da Fonseca e no Hospital de Cascais, com reflexos no contrato-programa a celebrar com aquele hospital, cujo impacto estimado, à data, ascende a cerca de 21 milhões de euros/ano, bem como contribuir para um melhor enquadramento e regulação contratual dos cuidados de saúde em determinadas especialidades, sem acréscimo de custos para o erário público, na medida em que, atualmente, esses serviços já são pagos pelo Estado através de protocolos.

Por fim, tendo presente o custo máximo estimado com este projeto, que corresponderá ao preço base do procedimento pré-contratual a lançar, que equivale ao valor atualizado líquido dos encargos globais estimados para o erário público no cenário de exploração direta, pelo Estado, da parte clínica do Hospital de Cascais, esta nova parceria implicará sempre um custo inferior ao custo em que o parceiro público incorreria se as mesmas atividades fossem geridas diretamente por ele.

Relativamente ao concurso público tendente à celebração do contrato de concessão relativo à parceria público-privada para a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, manutenção e exploração do Hospital de Lisboa Oriental, depois de efetuada a análise e avaliação das propostas, o relatório preliminar encontra-se, à data da apresentação do presente relatório, em fase de audiência prévia. Tendo como base as peças do procedimento, o valor do contrato apresenta um preço máximo de cerca de 334,5 milhões de euros e terá uma duração de 30 anos, a contar da data de início de produção de efeitos.

Setor aeroportuário

Neste setor, foram considerados os fluxos financeiros associados aos contrato de concessão de serviço público aeroportuário atribuídos à ANA — Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA, S.A.).

Nos termos dos contratos em vigor, a remuneração da concessionária assenta exclusivamente nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão da referida concessão, obrigando-se a concessionária a partilhar com o concedente, a partir de 2023, uma percentagem, contratualmente definida, da respetiva remuneração. Assim, os fluxos financeiros futuros respeitam apenas a receitas, não estando contratualmente previstos quaisquer encargos para o setor público.

De referir ainda que a comissão de negociação para a expansão da capacidade aeroportuária na região de Lisboa, responsável pela condução das negociações que visam a obtenção de um acordo entre o Estado Português e a ANA, S.A., no âmbito do Memorando de Entendimento assinado em

15 de fevereiro de 2017, mantém o seu mandato. Face aos dados conhecidos, não é exetável que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro para o Estado.

A diminuição das receitas resulta sobretudo da ocorrência da pandemia de COVID-19 e do forte impacto internacional resultante da contração da utilização do transporte aéreo. Desta forma, como consequência da redução da atividade aeroportuária e dos serviços relacionados, pode verificar-se uma diminuição das receitas projetadas para o setor aeroportuário.

4.5. Ativos e Passivos do Estado

4.5.1. Dívida Direta do Estado

No final de 2020, o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir 270,3 mil milhões de euros, aumentando 19,3 mil milhões de euros face ao final de 2019. A dívida após cobertura de derivados é estimada em 269,9 mil milhões de euros, refletindo os efeitos favoráveis das coberturas cambiais.

O aumento do stock da dívida previsto para 2020 reflete o financiamento das medidas de combate à pandemia COVID-19, num contexto de quebra significativa da atividade económica. A variação anual, em torno de 7,7%, decorre essencialmente do aumento do saldo vivo de Obrigações do Tesouro (OT), num montante de 17,4 mil milhões de euros. O saldo da dívida de curto prazo deverá diminuir em cerca de 1,9 mil milhões de euros, refletindo a redução antecipada no saldo de CEDIC, apenas parcialmente compensada pelo aumento do saldo de Bilhetes do Tesouro (BT). Em contraste, espera-se um aumento no stock da dívida de retalho em torno de 868 milhões de euros. Considerando a expectativa de desembolsos ao abrigo do programa SURE da Comissão Europeia ainda em 2020, foi assumido como pressuposto um impacto no stock da dívida em torno de 3 mil milhões de euros, que corresponde a cerca de 50% do montante total indicado para Portugal ao abrigo desse programa. Em termos de estrutura, a maior representatividade das OT (54,9% do total da dívida) e o saldo em dívida no quadro do SURE (1,1%) resultarão numa redução da proporção dos restantes instrumentos.

Em dezembro de 2021, perspectiva-se que o saldo da dívida direta do Estado atinja 287,3 mil milhões de euros, desacelerando o ritmo de crescimento (6,3%) verificado no final do ano anterior (7,7%). A variação anual de 17 mil milhões de euros esperada em 2021 resultará essencialmente do aumento do saldo vivo de OT (15,2 mil milhões de euros), uma vez que o montante do desembolso do remanescente dos fundos disponibilizados a Portugal no âmbito do SURE (2,9 mil milhões de euros) é equiparado ao montante de amortizações de Obrigações do Tesouro Rendimento Variável (3,5 mil milhões de euros). O saldo da dívida de retalho deverá registar um novo aumento em valor (cerca de EUR 973 milhões de euros), mantendo-se relativamente estável em proporção do total da dívida.

Quadro 4.23. Estrutura da dívida direta do Estado

(ótica da contabilidade pública, milhões de euros)

Instrumentos	2019		2020(P)		2021(P)	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - Obrigações do Tesouro	130.887	52,1	148.294	54,9	163.514	56,9
OTRV - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	7.950	3,2	7.950	2,9	4.500	1,6
CT - Certificados do Tesouro	17.049	6,8	17.727	6,6	18.553	6,5
CA - Certificados de Aforro	12.020	4,8	12.210	4,5	12.357	4,3
Dívida de curto prazo em euros	22.327	8,9	20.452	7,6	22.259	7,7
da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	11.983	4,8	12.456	4,6	13.763	4,8
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa)	6.889	2,7	6.816	2,5	6.309	2,2
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa)	4.261	1,7	4.261	1,6	4.261	1,5
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	49.628	19,8	49.628	18,4	49.628	17,3
FEEF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira	25.328	10,1	25.328	9,4	25.328	8,8
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	24.300	9,7	24.300	9,0	24.300	8,5
FMI - Fundo Monetário Internacional	0	0,0	0	0,0	0	0,0
UE - SURE	0	0,0	3.000	1,1	5.934	2,1
TOTAL	251.012	100,0	270.340	100,0	287.316	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-629	0	-465	0	-465	0
Dívida total após cobertura de derivados	250.384	0	269.875	0	286.851	0

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças

Necessidades e fontes de financiamento do Estado

Em 2020, as necessidades brutas de financiamento do Estado deverão situar-se em 54,9 mil milhões de euros. O combate à pandemia COVID-19, cujo esforço se concentra no ano de 2020, deverá elevar as necessidades líquidas de financiamento do Estado do ano para 19,4 mil milhões de euros, essencialmente por via do défice orçamental do Estado. Em contraste, as amortizações de dívida fundada deverão ser inferiores ao valor de 2019, fixando-se em 35,5 mil milhões de euros. O financiamento fundado relativo ao Orçamento do Estado para 2020 deverá atingir 55,1 mil milhões de euros, traduzindo-se num saldo de financiamento para exercícios seguintes de 264 milhões de euros.

Em 2021, estimam-se necessidades brutas de financiamento de cerca de 56,7 mil milhões de euros. O aumento de 1,8 mil milhões de euros face a 2020 resulta essencialmente do aumento das amortizações de dívida fundada (cerca de 2,3 mil milhões de euros), uma vez que as necessidades líquidas de financiamento deverão diminuir em cerca de 0,6 mil milhões de euros. Antecipa-se que as necessidades brutas de financiamento do Estado sejam fundamentalmente cobertas por emissões de dívida fundada, num montante de 56,6 mil milhões de euros.

Quadro 4.24. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2019-2021

(milhões de euros)

	2019	2020(P)	2021(P)
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	9 499	19 382	18 799
Défice Orçamental	3 940	14 600	11 814
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	5 559	4 782	6 985
Receita de privatizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	40 449	35 532	37 878
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	3 876	4 103	4 763
Dívida de curto prazo em euros	21 697	22 327	20 452
Dívida de médio e longo prazo em euros	14 815	9 106	12 684
Dívida em moedas não euro	86	0	0
Fluxos de capital de <i>swaps</i> (líq.)	-25	-3	-21
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	49 948	54 914	56 677
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	50 087	55 178	56 870
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	723	108	264
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	47 811	55 070	56 606
Emissões de dívida no Período Complementar	1 553	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	108	264	193
p.m. Discrepância estatística	-31	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	47 811	56 623	56 606
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0	1 553	0
Relativas ao Orçamento do ano	47 811	55 070	56 606

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Composição do financiamento do Estado

Em 2020, as emissões líquidas de OT representam a principal fonte de financiamento, num montante estimado de 19,2 mil milhões de euros. Espera-se ainda um contributo positivo das emissões de BT (resultando num aumento do saldo em 0,5 mil milhões de euros face a 2019) e dos desembolsos ao abrigo do programa SURE (pressupondo que cerca de 50% dos fundos disponibilizados a Portugal no âmbito deste programa sejam desembolsados ainda este ano). A expectativa de subscrições líquidas de produtos de aforro foi revista em alta (para 868 milhões de euros), mediante o comportamento observado ao longo de 2020.

Quadro 4.25. Composição do financiamento do Estado em 2020

(estimativa da dívida fundada ao valor de encaixe — ano civil, milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	56.623	35.536	21.087
CA - Certificados de Aforro	838	649	189
CT - Certificados do Tesouro	4.133	3.454	679
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	7.363	9.720	-2.357
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	13	33	-20
BT - Bilhetes do Tesouro	12.456	11.983	473
OT - taxa fixa	28.186	9.019	19.167
OTRV	0	0	0
FEEF	0	0	0
MEEF	0	0	0
SURE	3.000	0	3.000
Outra Dívida curto prazo	633	624	9
Outra Dívida longo prazo	0	53	-53
DÍVIDA NÃO EURO	0	0	0
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-3	3
TOTAL	56.623	35.532	21.090

Fonte: Ministério das Finanças.

À semelhança dos anos anteriores, o financiamento de 2021 deverá ser maioritariamente assegurado por via de emissões líquidas de OT, num montante de 16,1 mil milhões de euros. Os desembolsos ao abrigo do SURE deverão ser de montante semelhante aos do ano de 2020, atingindo cerca de 2,9 mil milhões de euros. Por sua vez, o saldo de BT deverá aumentar em torno de 1,3 mil milhões de euros. Espera-se que o contributo anual dos instrumentos de aforro se mantenha relevante, podendo alcançar um valor próximo de 973 milhões de euros.

Quadro 4.26. Composição do financiamento do Estado em 2021

(estimativa da dívida fundada ao valor de encaixe — ano civil, milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	56.606	37.899	18.707
CA - Certificados de Aforro	781	634	147
CT - Certificados do Tesouro	4.955	4.129	826
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	7.863	7.363	500
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	354	-354
BT - Bilhetes do Tesouro	13.763	12.456	1.307
OT - taxa fixa	24.850	8.727	16.123
OTRV	0	3.450	-3.450
FEEF	828	0	828
MEEF	0	0	0
SURE	2.934	0	2.934
Outra Dívida curto prazo	633	633	0
Outra Dívida longo prazo	0	153	-153
DÍVIDA NÃO EURO	0	0	0
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-21	21
TOTAL	56.606	37.878	18.728

Fonte: Ministério das Finanças.

4.5.2. Tesouraria do Estado

Unidade de Tesouraria do Estado

A unidade de tesouraria do Estado é um importante instrumento de gestão centralizada dos fundos públicos, fundamental para a otimização da gestão da liquidez e do financiamento. O aumento da eficiência nesta atividade nos últimos anos tem permitido uma poupança significativa de encargos com a dívida pública, seja pela redução do valor anual do financiamento em mercado, seja pela margem de flexibilidade que é introduzida na calendarização intra-anual desse financiamento.

Os objetivos centrais da Unidade de Tesouraria do Estado são:

- Minimizar o recurso do Estado ao financiamento junto do mercado financeiro, com o aumento do valor das disponibilidades de terceiros na tesouraria do Estado, aplicadas em instrumentos de dívida pública;
- Racionalizar a gestão global dos fundos públicos, minimizando a necessidade de emissão de dívida pela maximização da utilização dos recursos disponíveis em cada momento;
- Garantir que os valores cobrados são entregues tempestivamente na tesouraria do Estado;
- Incentivar a utilização dos canais de cobrança eletrónicos próprios da rede cobranças do Estado;
- Tornar mais eficiente a contabilização da receita do Estado, via a rede de cobranças do Estado;
- Acelerar o prazo de disponibilização dos fundos públicos na tesouraria do Estado;
- Reduzir os custos do Estado associados à realização de operações bancárias;

- Melhorar a articulação entre recebimentos e pagamentos, contribuindo para o cumprimento das obrigações do Estado Português e para a respetiva minimização do custo da dívida.

Recebimentos

A otimização do tempo de centralização de fundos na tesouraria do Estado e a redução dos custos operacionais de cobrança resultam do processo de melhoria contínua da Rede de Cobranças do Estado (RCE).

Em 2021, continuará o alargamento da RCE a novas entidades públicas administradoras de receitas²⁸, como utilizadores do documento único de cobrança (DUC) para a arrecadação das receitas que lhes estão afetas. Paralelamente, continuarão os trabalhos para a integração da Agência para a Modernização Administrativa, do Instituto dos Registos e do Notariado, da Administração Central do Sistema de Saúde e da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra na RCE.

A densificação da disponibilização de Terminais de Pagamento Automático (TPA), móveis, fixos e virtuais, será continuada em 2021. Neste âmbito refira-se que no final de 2020 deverão existir cerca de 5 200 equipamentos cedidos. Esta aposta na disponibilização de TPA tem permitido aumentar a centralização de fundos na tesouraria do Estado, ao possibilitar aos organismos públicos receber as respetivas receitas em contas no IGCP.

Pagamentos

O IGCP privilegiará o uso de meios eletrónicos, como as transferências bancárias europeias e internacionais, os débitos diretos e os cartões eletrónicos, em detrimento dos meios tradicionais (cheque ou numerário), seguindo as boas práticas europeias. A eliminação dos riscos associados à utilização dos meios de pagamento em suporte físico, menos compatíveis com a segurança, celeridade e transparência exigível nos pagamentos efetuados pela Administração Pública, é um dos objetivos a prosseguir.

Internet banking

Em 2021 será concluída a disponibilização aos serviços e entidades públicas da nova plataforma de *Internet Banking*, que substituiu o sistema de *Homebanking*. A nova plataforma onde os organismos públicos detêm contas bancárias permitirá melhorar a prestação de serviços bancários *online*.

A nova aplicação de *Internet Banking* é sustentada por uma estratégia abrangente de comunicação junto dos clientes, no sentido de auxiliar a transição entre aplicações e permitir a regular arrecadação de receitas e o cumprimento dos compromissos assumidos pelos organismos públicos, através das suas contas no IGCP.

²⁸ Atualmente integram a RCE a Autoridade Tributária e Aduaneira, a Entidade Reguladora da Saúde, a Autoridade para as Condições do Trabalho, a Agência Portuguesa do Ambiente, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, o Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP, a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Caixa Geral de Aposentações, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP, os Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, Tribunal Constitucional e a Direção-Geral da Política da Justiça.

Esta nova ferramenta mais eficiente, apelativa e de utilização mais intuitiva, aproxima-se das plataformas similares que a banca comercial disponibiliza e assenta nas novas tecnologias de comunicação. Nestes termos, as melhorias introduzidas compreendem, essencialmente, três áreas:

- A disponibilização mais abrangente de informação aos clientes, através de certidões de dados bancários, comprovativos de movimentos (em todo o respetivo ciclo de vida) e notificações sobre pedidos registados;
- A melhoria da comunicação entre o IGCP e os seus clientes, no que se refere ao apoio na utilização das suas contas bancárias sedeadas no IGCP, passando a ser feita de forma centralizada e melhorando os tempos de resposta;
- A melhoria dos mecanismos de autenticação e assinatura, através do alargamento ao Cartão do Cidadão da ferramenta de Certificação Digital já disponibilizada no atual sistema, assim como a autenticação, na nova aplicação, com recurso à chave móvel digital, disponibilizada pela Agência para a Modernização Administrativa.

Gestão da liquidez

A maior fiabilidade das previsões e a maior racionalidade da gestão do financiamento público é o resultado do acompanhamento otimizado das disponibilidades, para o qual contribuirão os desenvolvimentos acima descritos nos domínios dos pagamentos e dos recebimentos.

Adicionalmente, a concentração da gestão da tesouraria e da dívida pública numa só entidade permite uma maior especialização técnica, a redução de assimetrias de informação, o reforço da capacidade negocial, a otimização dos saldos da dívida, a melhoria de controlo dos riscos de crédito e liquidez, a minimização dos riscos operacionais e a otimização dos modelos previsionais de gestão das necessidades financeiras do Estado.

Contas do Tesouro

O quadro seguinte apresenta o total das disponibilidades, em moeda e depósitos, na conta da tesouraria central do Estado, no Banco de Portugal, e dos fundos aplicados nas instituições de crédito (IC).

Quadro 4.27. Situação da tesouraria — saldos pontuais

(milhões de euros)

	Dez/18	Dez/19	Ago/20 (P)
Contas no BdP	9 226	6 695	16 220
Apli. Financeiras nas IC	500	750	0
Contas em Divisas	6	8	2
Contas Receb. IGCP-DUC	160	126	922
Outras Contas Bancárias	0	1	2
Contas RCE (Bancos, CTT, SIBS, IRN e Caixas do Tesouro)	152	143	423
Depósitos Externos nas IC	22	20	2
Cheques a Cobrar	1	1	1
TOTAL	10 067	7 744	17 572

(P) Provisório.

Fonte: Ministério das Finanças.

Centralização de fundos

Tendo como referência as entidades públicas atualmente com contas no *Homebanking* do IGCP, observa-se uma evolução positiva da atividade que tem vindo a ser desenvolvida pela tesouraria do Estado, a qual se deverá manter em 2021.

Quadro 4.28. Centralização de fundos de terceiros

(milhões de euros)

	Depósitos à Ordem	Aplicações Financeiras (CEDIC+CEDIM)	Total
Dez/18	10 150	8 551	18 701
Dez/19	9 759	10 674	20 433
Ago/20 (P)	15 018	5 199	20 217

(P) Provisório.

Fonte: Ministério das Finanças.

5. Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais

5.1. Despesa Consolidada por Programas Orçamentais

O quadro seguinte apresenta o total consolidado da despesa de cada programa orçamental:

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental

(milhões de euros)

Programas	2021 Orçamento
Orgãos de Soberania	4 247,2
Governança	1 769,2
Economia	2 044,4
Representação Externa	474,3
Finanças	19 416,4
Gestão da Dívida Pública	95 127,0
Defesa	2 422,8
Segurança Interna	2 178,0
Justiça	1 495,3
Cultura	563,9
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 989,2
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 017,1
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 385,1
Saúde	12 564,8
Ambiente e Ação Climática	2 881,2
Infraestruturas e Habitação	5 029,7
Agricultura	1 219,6
Mar	127,7
Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)	183 953,0
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	40 301,2
Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)	143 651,7

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, nem as diferenças de consolidação

Por memória:

Dotações centralizadas MF (4)	1 940,0
Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)	145 591,7
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	69 240,5
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	94,8
Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro XXX (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)	76 446,0

Fonte: Fontes e notas quadros e gráficos.

No orçamento de 2021, a despesa efetiva importa em 108 844,4²⁹ milhões de euros, o que corresponde a uma despesa de 102 417,2 milhões de euros em atividades (94,1%) e a 6427,2 milhões de euros em projetos (5,9%).

²⁹ Valor não consolidado.

Quadro 5.2. Despesa — atividades e projetos

(milhões de euros)

Programas	2020			2021			Variação (%)	Estrutura (%)
	Estimativa			Orçamento				
	FC	FN	Total	FC	FN	Total		
Atividades	1 320,2	97 933,5	99 253,7	2 962,0	99 455,2	102 417,2	3,2	94,1
Projetos	864,6	3 867,2	4 731,8	1 588,7	4 838,6	6 427,2	35,8	5,9
Despesa efetiva^(a)	2 184,8	101 800,7	103 985,5	4 550,7	104 293,8	108 844,4	4,7	100,0

Nota: (a) Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos

Fonte: Ministério das Finanças.

Atividades

Em atividades encontra-se inscrita 94,1% da despesa efetiva do orçamento, no valor de 102 417,2 milhões de euros. Relevam as áreas da: Administração Pública, Integração e Proteção Social, Saúde, Educação e Finanças Públicas, que significam 81,4% do valor total das atividades.

Quadro 5.3. Despesa — por atividades
 (milhões de euros)

Áreas de atividades	2021 Orçamento
Administração pública	36 010
Agricultura e pescas	600
Ambiente, recursos naturais e gestão do território	4 206
Cidadania, família e comunidade	123
Ciência & tecnologia	631
Comércio e serviços	400
Defesa nacional	898
Desporto	40
Diplomacia e relações internacionais	3 051
Educação	10 234
Energia	208
Finanças públicas	7 432
Gestão de emergências e crises	171
Indústria	62
Infraestruturas e equipamentos	704
Integração e proteção social	16 800
Justiça	760
Mercado de trabalho	1 223
Órgãos de soberania	1 484
Outras atividades económicas	986
Património cultural	229
Proteção do consumidor	39
Saúde	12 849
Segurança/ administração interna	1 642
Sociedade da informação e comunicação	462
Transportes	1 172
Despesa efetiva não consolidada	102 417

Notas:

Para detalhes da nomenclatura ver Circular Série A nº 1399, de 31 de julho de 2020, da Direção Geral do Orçamento;

Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos;

Inclui encargos com gestão da dívida pública.

Fonte: Ministério das Finanças.

Projetos

Quadro 5.4. Projetos — por tipo de despesa e fonte de financiamento
 (milhões de euros)

	2017	2018	2019	2020 Estimativa	2021 Orçamento
Despesa corrente	974,2	1 009,1	926,7	921,3	999,7
Despesa de capital	2 536,9	3 013,1	3 080,2	4 349,3	5 013,9
Despesa total excluindo transf. do OE p/ SFA's	3 511,1	4 022,2	4 006,9	5 270,6	6 013,6
Financiamento nacional	2 884,5	3 354,4	3 294,7	4 406,0	4 422,5
Financiamento europeu	626,6	667,8	712,2	864,6	1 591,2
Despesa total excluindo transf. do OE p/ SFA's	3 511,1	4 022,2	4 006,9	5 270,6	6 013,6

Notas: O valor da Despesa Total está de acordo com a execução apurada no âmbito da Conta Geral do Estado de 2017, 2018 e 2019.
 Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2021, prevê-se, para a componente de projetos, um total de 6013,6 milhões de euros, sendo que as despesas de capital alcançam 83,4% do orçamento total, sobressaindo o agrupamento económico de Aquisição de bens de capital, que absorve 62,1% do montante total orçamentado em despesas de capital.

Quadro 5.5. Projetos — por Programa
 (milhões de euros)

Programas	2021 Orçamento	
	Montante	Estrutura %
P001 - ORGAOS DE SOBERANIA	2,6	0,0
P002 - GOVERNAÇÃO	54,2	0,9
P003 - ECONOMIA	9,1	0,2
P004 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA	12,8	0,2
P005 - FINANÇAS	13,1	0,2
P006 - GESTAO DA DIVIDA PUBLICA		0,0
P007 - DEFESA	5,0	0,1
P008 - SEGURANÇA INTERNA	105,1	1,8
P009 - JUSTIÇA	78,4	1,3
P012 - CULTURA	83,5	1,4
P013 - CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	613,6	10,2
P014 - ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	182,7	3,1
P015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	44,1	0,7
P016 - SAUDE	213,8	3,6
P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	1 310,9	21,9
P018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	2 622,1	43,8
P020 - AGRICULTURA	628,7	10,5
P021 - MAR	6,9	0,1
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	5 986,7	100,0
Despesa Efetiva excluindo transf. do OE p/ SFA's	5 113,5	85,4

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa em projetos apresenta maior relevo nos programas de Infraestruturas e Habitação, do Ambiente e Ação Climática e da Agricultura, que consomem cerca de 75,9% do total desta dotação.

Quadro 5.6. Projetos por Programa e fontes de financiamento

(milhões de euros)

Programas	2021 Orçamento			
	Financiamento nacional		Financiamento europeu	Total
	Total (todas as fontes)	das quais Receitas de Impostos		
P001 - Órgãos de Soberania	1,7	1,0	0,9	2,6
P002 - Governação	13,3	8,7	40,9	54,2
P003 - Economia	4,1	2,3	5,0	9,1
P004 - Representação Externa	11,6	9,8	1,3	12,8
P005 - Finanças	5,0	0,9	8,1	13,1
P006 - Gestão da Dívida Pública	0,0	0,0	0,0	0,0
P007 - Defesa	4,8	4,8	0,3	5,0
P008 - Segurança Interna	99,9	70,8	5,2	105,1
P009 - Justiça	60,8	0,0	17,6	78,4
P012 - Cultura	57,6	52,5	25,9	83,5
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	411,1	398,7	202,6	613,6
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	181,8	16,9	0,9	182,7
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	43,0	0,1	1,1	44,1
P016 - Saúde	51,0	12,6	162,9	213,8
P017 - Ambiente e Ação Climática	1 169,5	8,2	141,4	1 310,9
P018 - Infraestruturas e Habitação	2 151,9	740,2	470,2	2 622,1
P020 - Agricultura	142,7	111,8	486,1	628,7
P021 - Mar	12,8	11,5	21,0	33,8
Despesa total excluindo transf. do OE p/ SFA's	4 422,5	1 450,8	1 591,2	6 013,6

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2021, os projetos financiados por receitas de impostos, representam cerca de 32,2% do total do financiamento nacional, que por sua vez representa 75,7% do financiamento total.

No que respeita ao financiamento com recurso a fundos europeus, os programas orçamentais da Agricultura, das Infraestruturas e Habitação, da Saúde, do Ambiente e Ação Climática e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior são os principais executores, com 91,1% do total.

Quadro 5.7. Projetos novos e em curso
(milhões de euros)

Programa	2021 Orçamento					
	Número de Projetos			Montante		
	Novos	Em curso	Total	Novos	Em curso	Total
P001 - Órgãos de Soberania	3	8	11	0,7	1,9	2,6
P002 - Governação	24	67	91	7,9	46,3	54,2
P003 - Economia	9	23	32	2,1	7,1	9,1
P004 - Representação Externa	2	6	8	2,9	10,0	12,8
P005 - Finanças	8	25	33	1,5	11,7	13,1
P006 - Gestão da Dívida Pública	0	0	0	0,0	0,0	0,0
P007 - Defesa	0	19	19	0,0	5,0	5,0
P008 - Segurança Interna	0	32	32	0,0	105,1	105,1
P009 - Justiça	16	70	86	17,4	61,0	78,4
P012 - Cultura	38	107	145	13,3	70,2	83,5
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	12	49	61	2,9	610,7	613,6
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	10	31	41	35,6	147,1	182,7
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	0	18	18	0,0	44,1	44,1
P016 - Saúde	43	131	174	27,2	186,6	213,8
P017 - Ambiente e Ação Climática	31	77	108	109,4	1 201,6	1 310,9
P018 - Infraestruturas e Habitação	3	35	38	105,3	2 516,8	2 622,1
P020 - Agricultura	0	34	34	0,0	628,7	628,7
P021 - Mar	1	32	33	0,7	33,1	33,8
Despesa total excluindo transf. do OE p/ SFA's	200	764	964	326,8	5 686,8	6 013,6

Notas: A informação presente neste quadro encontra-se detalhada nos mapas informativos 15-E — Projetos Novos e em Curso por Ministério.

Fonte: Ministério das Finanças.

Nesta proposta de orçamento estão inscritos 964 projetos, dos quais 79,3% são projetos em curso e os restantes respeitam a projetos novos.

O programa de Infraestruturas e Habitação é o que evidencia uma expressão orçamental mais significativa (44,4% do total da despesa).

Salienta-se que cerca de 92,9% da dotação inscrita para novos projetos se encontra afeta aos programas orçamentais do Ambiente e Ação Climática, de Infraestruturas e Habitação, do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e da Saúde. No que concerne aos projetos em curso, os programas orçamentais de Infraestruturas e Habitação, do Ambiente e da Ação Climática, da Agricultura e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior representam cerca de 87,7% do total da dotação alocada aos projetos em curso.

Quadro 5.8. Projetos por agrupamento económico

(milhões de euros)

Despesa por classificação económica	2021 Orçamento	
	Montante	Estrutura %
Despesas Corrente	999,7	16,6
Despesas com pessoal	37,3	0,6
Aquisição de bens e serviços	414,2	6,9
Encargos correntes da dívida	148,0	2,5
Transferências correntes	382,6	6,4
Empresas públicas	0,5	0,0
Empresas privadas	81,0	1,3
Administração Central	20,7	0,3
Administração Regional	0,0	0,0
Administração Local	11,9	0,2
Famílias	197,4	3,3
Outras	71,2	1,2
Subsídios	0,1	0,0
Outras despesas correntes	17,5	0,3
Despesas de Capital	4 140,7	68,9
Aquisição de bens de capital	3 111,6	51,7
Transferências de capital	1 029,1	17,1
Empresas públicas	4,2	0,1
Empresas privadas	200,9	3,3
Administração Central	166,0	2,8
Administração regional	0,0	0,0
Administração Local	169,7	2,8
Famílias	122,7	2,0
Outras	365,6	6,1
Outras despesas de capital	0,0	0,0
Despesa total efetiva excluindo transf. do OE p/ SFA's	5 140,4	85,5
Ativos	2,9	0,0
Passivos	870,3	14,5
Despesa total excluindo transf. do OE p/ SFA's	6 013,6	100,0

Fonte: Ministério das Finanças.

De entre as despesas de capital, como se mencionou, as aquisições de bens de capital têm um peso expressivo, para o que contribuem os investimentos realizados pela Infraestruturas de Portugal (66,2% das aquisições de bens de capital). Seguem-se as transferências de capital, que em conjunto com as aquisições de bens de capital representam 80,6% da despesa efetiva em projetos.

As transferências de capital são principalmente justificadas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P (IFAP), pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P (FCT), e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (o conjunto dos três organismos atinge 97,1% destas

transferências). As Instituições sem fins lucrativos são as principais destinatárias no âmbito de apoios e investimentos conduzidos por estas entidades.

Projetos regionalizados

Relativamente à regionalização, os investimentos em projetos na região Norte constituem 19,3% do total (1083,6 milhões de euros da responsabilidade do Metro do Porto). O programa orçamental que mais contribui para a região Norte é o do Ambiente e Ação Climática, representando 92,0% dos projetos daquela região.

Quadro 5.9. Projetos — Regionalização — ótica NUTS I e II

(milhões de euros)

NUTS I e II	2021 Orçamento	
	Montante	Estrutura %
Continente	5 153,4	85,7
Norte	1 180,6	19,6
Centro	110,0	1,8
Área Metropolitana de Lisboa	329,5	5,5
Alentejo	84,6	1,4
Algarve	7,3	0,1
Várias Nuts II do Continente	3 441,4	57,2
Açores	1,8	0,0
Madeira	0,3	0,0
Várias NUTS I do País	818,7	13,6
Estrangeiro	39,4	0,7
Despesa total excluindo transf. do OE p/ SFA's	6 013,6	100,0

Nota: A informação presente neste quadro encontra-se detalhada nos mapas informativos 16-B — Projetos por NUT I — e 16-C — Projetos por NUT II.

Fonte: Ministério das Finanças.

Destaca-se a manutenção do peso das categorias Várias NUTS I e II, representando em conjunto 70,8% da despesa em projetos, devido à ausência de regionalização dos projetos associados às EPR e da classificação de projetos ao nível de NUTS I e II.

5.2. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

A nova lei de enquadramento orçamental veio concretizar um conjunto de alterações significativas ao instrumento de programação orçamental plurianual de médio prazo, o qual, face ao anterior enquadramento, foi objeto das seguintes modificações:

- Passa a abranger, para além da despesa da Administração Central, também a do subsetor da Segurança Social;
- Considera-se a despesa total, independentemente das respetivas fontes de financiamento, enquanto anteriormente se cingia à despesa financiada pelas receitas de impostos;
- O quadro de programação da despesa é agora complementado pela perspetiva das diferentes fontes de receita para o seu financiamento, apresentando a projeção para o mesmo período, as quais são estruturadas em três grandes categorias, designadamente as receitas de impostos, as provenientes de fundos europeus e outras.

O Quadro Plurianual das Despesas Públicas para o quinquénio de 2020-2024, abrangendo a despesa dos 17 programas orçamentais da Administração Central e a da Segurança Social, evidencia um limite para a despesa total de 271 561 milhões de euros em 2021, representando uma redução de 12 609 milhões de euros face ao Orçamento do Estado para 2020 influenciado pela evolução do programa “Gestão da dívida pública” no qual se incluem os encargos correntes da dívida direta do Estado, bem como os montantes afetos à amortização da dívida.

Excluindo esse programa observa-se um acréscimo de 7,4% (+ 12 114 milhões de euros) em particular na despesa do Orçamento da Segurança Social (+7,9%), destacando-se na Administração Central as áreas de Infraestruturas e habitação (+30,8%) e Saúde (+6,8%).

Quadro 5.10. Quadro plurianual das despesas públicas

(milhões de euros)

Limites de Despesa por Missão de Base Orgânica					
(milhões de euros)					
Missões de Base Orgânica	2020	2021	2022	2023	2024
Administração Central					
001 - ORGAOS DE SOBERANIA	4 276,6	4 607,7	4 699,9	4 793,9	4 889,8
002 - GOVERNAÇÃO	1 837,5	1 857,8	1 894,9	1 932,8	1 971,5
02 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	195,9	235,1	239,8	244,6	249,5
09 - MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	803,3	946,7	965,7	985,0	1 004,7
10 - PLANEAMENTO	767,0	600,5	612,5	624,8	637,2
18 - COESAO TERRITORIAL	71,3	75,4	76,9	78,5	80,0
003 - ECONOMIA	2 540,4	2 183,2	2 226,8	2 271,4	2 316,8
004 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA	574,3	564,2	575,5	587,0	598,7
005 - FINANÇAS	19 874,7	22 617,4	23 069,8	23 531,1	24 001,8
006 - GESTAO DA DIVIDA PUBLICA	120 468,0	95 745,5	97 660,4	97 420,4	97 260,4
007 - DEFESA	2 499,6	2 477,1	2 526,7	2 577,2	2 628,8
008 - SEGURANÇA INTERNA	2 247,3	2 266,8	2 312,1	2 358,3	2 405,5
009 - JUSTIÇA	1 943,3	1 880,0	1 917,6	1 955,9	1 995,0
012 - CULTURA	786,5	836,1	889,6	944,8	1 004,3
013 - CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	4 557,6	4 795,8	4 939,7	5 087,9	5 240,6
014 - ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	6 940,7	7 340,0	7 486,8	7 636,5	7 789,3
015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	26 787,7	27 976,7	28 816,0	29 651,7	30 511,6
016 - SAUDE	30 222,0	32 266,8	33 299,3	34 398,2	35 533,3
017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	3 204,2	3 437,0	3 505,8	3 575,9	3 647,4
018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	4 595,1	6 009,9	6 130,1	6 252,7	6 377,7
020 - AGRICULTURA	1 422,9	1 422,3	1 450,7	1 479,7	1 509,3
021 - MAR	160,5	154,2	157,3	160,4	163,6
Total da AC	234 938,9	218 438,3	223 558,8	226 615,8	229 845,2
Segurança Social (SS)	49 231,3	53 123,0	54 716,7	56 303,4	57 936,2
Total da AC+SS	284 170,2	271 561,3	278 275,5	282 919,2	287 781,5
Total da AC+SS excluindo Gestão da Dívida Pública	163 702,2	175 815,8	180 615,1	185 498,9	190 521,1

Projeção de Receitas por Fonte de Financiamento					
Fontes de Financiamento	2020	2021	2022	2023	2024
Administração Central e Segurança Social					
Receitas de Impostos	192 295,1	174 071,6	178 375,4	182 656,4	187 172,5
Fundos Europeus	5 522,6	6 929,3	7 529,3	7 929,3	8 179,3
Outras	86 352,4	90 560,5	92 370,8	92 333,6	92 429,8
Total da AC+SS	284 170,2	271 561,3	278 275,5	282 919,2	287 781,5

Por memória

SALDO ESTRUTURAL	-3,0%	-2,8%
-------------------------	--------------	--------------

Fonte: Ministério das Finanças.

Apresenta-se abaixo o plano de recursos humanos e respetivo orçamento para 2021, na ótica das Administrações Públicas (contas nacionais), conforme previsto na alínea e) do artigo 43º da Lei de Enquadramento Orçamental nº 41/2020, de 18 de Agosto. O número de funcionários ascende a 716,5 milhares e o Orçamento a 24 609 milhões de euros:

Quadro 5.11. Recursos humanos nas Administrações Públicas

Grupo	Estimativa 2020		Estimativa 2021	
	Número de funcionários (milhares)	Orçamento (milhões de euros)	Número de funcionários (milhares)	Orçamento (milhões de euros)
Dirigentes e Chefias	15,7			
Técnicos Superiores e Inspetores	72,4			
Assistentes Operacionais e Técnicos	254,7			
Magistrados e Oficiais de Justiça/Registos/Notariado	16,0			
Pessoal dos Serviços Externos	0,4	708,7	716,5	24 609
Educadores, Professores e Investigadores	166,7			
Profissionais de Saúde	94,3			
Forças Armadas, Polícias e Bombeiros	79,3			
Outros	9,3			

Fonte: Ministério das Finanças.

5.3. Órgãos de Soberania (PO01)

O Programa Orçamental dos Órgãos de Soberania³⁰ apresenta um total de receita e despesa consolidada de 4247,2 milhões de euros, representando um acréscimo face à execução estimada para 2020 de 8,2% e 5,8% na despesa e receita, respetivamente.

³⁰ São inscritos em título próprio os Encargos Gerais do Estado correspondentes às despesas dos órgãos de soberania, bem como dos serviços e outros organismos seus dependentes, as transferências do Orçamento do Estado para os orçamentos das regiões autónomas e para as autarquias locais.

Quadro 5.12. Órgãos de Soberania (PO01) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	3 407,0	3 680,1	8,0	86,6
Despesas com o pessoal	285,6	297,2	4,1	7,0
Aquisição de bens e serviços	25,1	43,7	74,2	1,0
Juros e outros encargos	0,0	0,0	n.r.	0,0
Transferências correntes	3 078,1	3 267,3	6,1	76,9
Subsídios	17,9	58,0	225,1	1,4
Outras despesas correntes	0,3	13,9	n.r.	0,3
Despesa de capital	520,0	567,1	9,1	13,4
Investimento	5,4	11,4	111,3	0,3
Transferências de capital	513,8	554,2	7,9	13,0
Outras despesas de capital	0,8	1,5	91,7	0,0
Despesa efetiva consolidada	3 926,9	4 247,2	8,2	
Despesa total consolidada (1)	3 926,9	4 247,2	8,2	
Receita total consolidada (2)	4 015,3	4 247,2	5,8	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	88,4			
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	4 197,1			
Receitas Próprias	28,9			
Fundos Europeus	1,0			
Transferências entre entidades	20,2			

Notas: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no financiamento por Receita de Impostos (4197,1 milhões de euros), representando 98,8%.

Na estrutura da despesa total consolidada destacam-se as transferências para a Administração Local e Regional no âmbito do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais³¹ e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA)³², que representam 89,9% do total (3 820,8 milhões de euros) e as despesas com pessoal (7% da despesa total, 297,2 milhões de euros).

³¹ Lei nº 73/2013, de 3 de setembro.

³² Aprovada pela Lei Orgânica nº 2/2013, de 2 de setembro.

Quadro 5.13. Órgãos de Soberania (PO01) — Dotações específicas
 (milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
001 - ORGAOS DE SOBERANIA	3 686,4	3 961,8	7,5
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	95,5	141,0	47,6
TRANSFERÊNCIAS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS	3 068,7	3 286,7	7,1
CONSIGNAÇÃO DO IVA AOS MUNICÍPIOS	62,2	57,0	-8,3
LEI FINANÇAS LOCAIS	2 547,1	2 730,1	7,2
OUTRAS	20,1	24,5	21,9
PARTICIPAÇÃO VARIÁVEL DOS MUNICÍPIOS NO IRS (CONTINENTE)	439,3	475,2	8,2
TRANSFERÊNCIAS REGIÕES AUTÓNOMAS	522,2	534,1	2,3
FUNDO COESÃO	149,9	153,5	2,4
LEI FINANÇAS REGIONAIS	372,2	380,5	2,2

Fonte: Ministério das Finanças

O orçamento de 2021 do Programa integra como dotações específicas as transferências para a Administração Local e Regiões Autónomas, destacando-se relativamente às primeiras o efeito em 2021 da conclusão do regime de convergência previsto nos termos do artigo 5º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual³³, e para a Assembleia da República em grande medida influenciadas pela realização de atos eleitorais.

Quadro 5.14. Órgãos de Soberania (PO01) — Despesa por medidas do programa
 (milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	4 607,7	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	402,3	8,7
012 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA JUDICIÁRIO	377,7	8,2
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	6,8	0,1
067 - OUTRAS FUNÇÕES - TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES	3 820,8	82,9
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,2	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,0	0,0
Despesa Total Não Consolidada	4 607,7	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	4 247,2	
Despesa Efetiva Consolidada	4 247,2	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por Medidas, destacam-se as associadas a transferências entre Administrações Públicas (Administração Local e regional) as quais representam 82,9% da despesa efetiva não consolidada do Programa Órgãos de Soberania, seguida pela dotação afeta à

³³ Nos termos do nº 5 do artigo 5º Lei nº 73/2013, na sua redação atual «Até 2021, a participação das autarquias locais nos impostos do Estado garante, face às transferências efetuadas pelo Orçamento do Estado do ano anterior, uma variação percentual igual à variação das receitas fiscais previstas no Programa de Estabilidade».

Administração Geral (8,7%) e ao Sistema Judiciário, a cargo dos diferentes Órgãos de Soberania (8,2%).

As medidas relativas à Cultura e Comunicação Social representam 0,1%, refletindo os encargos com o Museu da Presidência da República e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

5.4. Governação (PO02)

Políticas e medidas

Cidadania e igualdade

O Governo irá prosseguir, em 2021, a política de promoção da igualdade e não discriminação, assumindo como prioritária a avaliação e resposta aos impactos da pandemia da doença COVID-19 sobre estas vertentes, em particular aos impactos resultantes desta pandemia sobre as pessoas especialmente vulneráveis, promovendo designadamente:

- O reforço das respostas de apoio às vítimas de violência contra as mulheres e violência doméstica, nomeadamente através do alargamento e da especialização das estruturas da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica, do reforço dos serviços de atendimento não presencial, do apoio direto à autonomização das vítimas, designadamente em situação de exclusão social e pobreza, de resposta às necessidades de apoio psicológico e psicoterapêutico, incluindo as decorrentes do contexto de pandemia e confinamento, de respostas à violência sexual no âmbito do tráfico de seres humanos e de respostas às práticas tradicionais nefastas;
- A concretização das medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros nº 139/2019, de 19 de agosto, incluindo a integração e consolidação da informação relativa a violência doméstica, a implementação dos novos instrumentos em matéria de prevenção primária e secundária, de atuação nas primeiras 72 horas após a denúncia e de formação articulada de todos os intervenientes estratégicos na resposta integrada à violência doméstica;
- Em articulação com a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, a prossecução de uma política de desagregação por sexo dos dados administrativos produzidos pela Administração Central, a formação de trabalhadores em matéria de igualdade e não discriminação (em especial na área da conciliação da vida profissional com a pessoal e familiar) e a criação de mecanismos que garantam que o teletrabalho não agudiza as assimetrias sociais de género preexistentes e que promovam a igualdade de género;
- O 3 em Linha — Programa para a Conciliação da Vida Profissional, Pessoal e Familiar, tendo em conta, em particular, o impacto do teletrabalho no agravamento da divisão desigual do trabalho de cuidado e doméstico entre mulheres e homens;
- A prossecução do processo dos orçamentos com perspetivas de género, através da identificação de indicadores de impacto específicos em várias áreas governativas;
- Em articulação com o Plano de Ação para a Transição Digital, a promoção da inclusão digital das mulheres e respetiva participação nas tecnologias de informação e comunicação;

- A prossecução de prioridades específicas no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de 2021, em matéria de igualdade de género e do impacto da crise nas desigualdades e de prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica.

Serão executadas as medidas com vista a atingir as metas previstas para 2021 na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 — Portugal + Igual, no que se refere à promoção da igualdade entre mulheres e homens, à prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica e ao combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais, bem como no IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos. O Governo irá continuar a assegurar o cumprimento das leis da representação equilibrada, da paridade e da igualdade remuneratória.

Tendo em vista a integração da perspetiva de género nas políticas públicas materializadas no Orçamento do Estado, integra-se neste relatório um conjunto de indicadores que alicerçam um exercício anual de avaliação dos progressos no âmbito da igualdade entre mulheres e homens através do acompanhamento da respetiva evolução ao longo do tempo, revelando impactos, assim como a necessidade de intervenção nas políticas públicas, designadamente a nível orçamental, conforme o documento constantes dos Elementos Informativos e Complementares — Orçamento com Perspetiva de Género. Este exercício está alinhado com abordagens de orçamentos com perspetiva de género de outros países, de que é exemplo o Canadá, e com as recomendações do «Relatório Geral Orçamentos com Impacto de Género — 5RS» que resultou do projeto piloto lançado em 2018, da autoria da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM), em parceria com a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

Cumprindo uma medida do Programa do Governo, no âmbito do combate à discriminação racial, será aprovado o plano nacional de combate ao racismo e à discriminação e estabelecido um grupo de trabalho, tendo em vista a criação de condições para o acompanhamento e participação nas atividades do INE relativas à realização do inquérito às condições, origens e trajetórias da população residente, funcionando também como espaço de reflexão no âmbito da criação do Observatório do Racismo e Xenofobia.

Integração e migrações

O Governo prioriza a centralidade da área da integração e das migrações, com o reforço de políticas públicas que visem a plena inclusão dos cidadãos imigrantes, refugiados e portugueses ciganos na sociedade. Num contexto em que é premente olhar para as pessoas em situação de maior fragilidade, face à pressão socioeconómica acrescida a que se encontram expostos estes cidadãos, potenciada pela crise pandémica, o Governo dará uma especial atenção à resolução de novas vulnerabilidades ou à agudização de desigualdades sociais com as quais já se deparavam, reforçando as respostas sociais.

O Governo continuará a trabalhar no acolhimento e integração das pessoas imigrantes, reconhecendo o seu papel no desenvolvimento económico, social e cultural do País. A maximização do benefício mútuo depende da capacidade das medidas de integração corresponderem aos fluxos migratórios, pelo que, em 2021, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações continua a constituir uma prioridade. O Governo irá apostar no Programa Português Língua de Acolhimento como forma de concretizar a aprendizagem da língua portuguesa, passo fundamental

para a inclusão na sociedade. Irá também proceder à revisão do regime de apoio ao associativismo imigrante e capacitar e apoiar as associações de pessoas ciganas, imigrantes e refugiadas.

No atual contexto em que é reiterada a necessidade de assegurar proteção internacional aos cidadãos que são forçados a migrar, o Governo dará continuidade à sua política de solidariedade ativa, através do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional. Para tal, irá continuar a acolher os requerentes de proteção internacional e a participar em todos os programas de apoio, nomeadamente da reinstalação, da recolocação voluntária de crianças não acompanhadas, de ações conjuntas a partir de barcos humanitários e de acordos bilaterais. Para a prossecução dos objetivos, contando com a participação ativa da sociedade civil, serão promovidos programas de acolhimento e integração de pessoas refugiadas na sociedade portuguesa, com vista à sua plena autonomização.

O Governo define também como prioritária a inclusão social de crianças e jovens de contextos vulneráveis, tendo ainda em conta o período de alterações substanciais ao nível do ensino e das relações interpessoais, potenciado pelo isolamento social, através da implementação do Programa Escolhas, que, em 2021, iniciará a 8ª Geração. Também a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas constitui uma prioridade para o Governo, por forma a dar continuidade às medidas de integração e de redução das desigualdades socioeconómicas no País.

Legislar melhor, renovar modelos de trabalho e Censos 2021

Dando continuidade à iniciativa Legislar Melhor — quer na vertente da contenção legislativa quer pela revogação de decretos-lei obsoletos —, o Governo prosseguirá com o alargamento do âmbito da avaliação prévia do impacto legislativo, aprofundando as metodologias adequadas que permitam estimar encargos e benefícios gerados para cidadãos, empresas e para a própria Administração Pública, diferenciando os impactos diretamente relacionados com obrigações dos cidadãos e empresas dos indiretamente resultantes de outras atribuições. Este objetivo será desenvolvido de forma consolidada com a experiência-piloto nos domínios do combate à pobreza e do combate à corrupção, aos quais acresce a avaliação de impacto na inovação, bem como a avaliação de impacto na ação climática, através da implementação de um guia e matriz de avaliação e respetivo glossário técnico.

O Governo mantém o objetivo de estimular o exercício de uma cidadania ativa por parte dos cidadãos, promovendo a consulta pública de iniciativas legislativas e a participação dos cidadãos.

Será prosseguida a consolidação do modelo dos centros de competências — designadamente do centro de competências jurídicas JurisAPP —, avaliando e reforçando o seu papel de prestação de serviços jurídicos transversais no âmbito da atividade da Administração Pública, contribuindo para uma maior independência no domínio da defesa jurídica dos interesses do Estado e para a prossecução de objetivos de eficiência, eficácia e economia da despesa pública.

Em 2021 salienta-se a conclusão do Recenseamento Agrícola 2019 e a divulgação dos respetivos resultados, bem como a realização dos XVI Recenseamento Geral da População e VI Recenseamento Geral da Habitação (Censos 2021).

Proseguirá o desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Dados (IND) no Instituto Nacional de Estatística, I.P., que permitirá disponibilizar um conjunto de dados e recursos relacionados a partir de um único ponto de entrada, assente em melhor informação estatística, maior capacidade analítica e flexibilidade de adequação da informação às necessidades da tomada de decisão. A

integração das diferentes fontes disponíveis no INE, dados administrativos e de inquéritos, ao nível do indivíduo, empresa e organização, tem o potencial de constituir uma infraestrutura informacional de conhecimento granular do país, nas mais diversas dimensões, territoriais, económicas e sociais, permitindo responder a diferentes necessidades e utilizações quer da sociedade, quer da Administração Pública, contribuindo assim para uma melhor definição de políticas públicas.

Cibersegurança

O Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS) prosseguirá o exercício das suas competências previstas no Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, em especial as que decorrem da Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023 e da implementação do seu plano de ação. A ação do CNCS decorre num contexto em que a cibersegurança se afirma cada vez mais como elemento fundamental do funcionamento das organizações, públicas ou privadas, e com uma presença maior na vida dos cidadãos. Com efeito, o contexto da pandemia de COVID-19 veio confirmar de forma muito particular a necessidade de reforçar a resiliência das redes e sistemas informáticos, de assegurar uma efetiva resposta a incidentes e uma melhor articulação de informação sobre os mesmos e de sensibilizar os cidadãos para os riscos decorrentes do uso da Internet sobre a segurança da informação e a privacidade.

Uma estratégia para a Administração Pública

Em 2020, foi aprovada a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 55/2020, de 31 de julho.

Esta Estratégia, que resulta de um amplo processo colaborativo e de auscultação, procura potenciar uma transformação contínua dos processos de funcionamento da Administração Pública e dos serviços prestados, acompanhando a evolução das exigências da vida em sociedade e garantindo uma capacidade de resposta célere e eficaz.

Capacitação e rejuvenescimento da Administração Pública

Atendendo à natural necessidade de rejuvenescimento dentro das instituições, é fundamental gerir as saídas e a mudança, criando condições para garantir a adequada transmissão de conhecimentos, evitando o recurso à contratação de serviços externos e criando novas valências para dar resposta aos desafios que se colocam atualmente à Administração Pública, designadamente nos domínios da gestão pública, do emprego público e da melhoria das condições de trabalho.

O rejuvenescimento dos efetivos e o aumento da capacidade para atrair novos trabalhadores e reter os existentes por parte da Administração Pública são, neste âmbito, essenciais para garantir maior apetência para a inovação na gestão organizacional e nos métodos de trabalho.

Desde logo, em face da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, os recursos humanos para a área das tecnologias de informação e comunicação assumem especial importância, já que, para dar corpo aos respetivos objetivos estratégicos delineados em função da necessidade de potenciar a tecnologia digital, a Administração Pública terá de se dotar dos meios técnicos necessários.

Em 2021, prevê-se um substancial rejuvenescimento dos quadros da administração pública devido a: (i) aplicação da regra de pelo menos uma entrada por cada saída; (ii) entrada dos trabalhadores selecionados no primeiro processo de recrutamento centralizado; (iii) programa de estágios nas Administrações Central e Local.

A conclusão do primeiro processo de recrutamento centralizado de 1000 técnicos superiores visa capacitar e rejuvenescer a Administração Pública, adaptando-a às cada vez maiores exigências que enfrenta. No mesmo sentido, encontra-se o relançamento dos programas de estágios remunerados na Administração Central e Local, destinados a jovens com habilitações superiores que estejam desempregados ou à procura do primeiro emprego. O programa recria um espaço de desenvolvimento de competências de trabalhadores com formação superior, permitindo um primeiro contacto com o mercado de trabalho, onde os estagiários e as entidades empregadoras beneficiam mutuamente de uma lógica de transmissão e renovação de conhecimento institucional e intergeracional. Do ponto de vista da recuperação económica, o impulso do emprego, mesmo que através de modalidades temporárias como os estágios, permite densificar e aprofundar a reabilitação dos percursos profissionais dos cidadãos. Os estágios serão lançados em parceria com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.), terão duração até nove meses e possibilidade de tempo parcial para permitir acumulação com formação.

A celeridade na contratação ou substituição e o reforço em áreas estratégicas são dois aspetos essenciais para preparar a Administração Pública para responder a novos desafios de forma eficiente, criar massa crítica capaz de gerar valor e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. A procura de uma resposta tempestiva aos desafios da Administração Pública leva a aliar a modernização e a simplificação administrativas para a desmaterialização do procedimento concursal de recrutamento, a qual se pode concretizar quer pela atualização das atuais funcionalidades da Bolsa de Emprego Público, quer pela criação de uma nova plataforma de gestão. A desmaterialização do procedimento de recrutamento permite uma redução de custos de organização e transação para os órgãos e serviços, bem como custos materiais para os candidatos, por meio da standardização de procedimentos e de documentos e de uma maior celeridade processual, a que se soma ainda o reforço do respeito pelos princípios da transparência, imparcialidade, neutralidade, igualdade e isenção.

Considera-se fundamental criar condições para a tramitação eletrónica de processos entre as entidades da Administração Pública e a área governativa da Modernização do Estado e da Administração Pública, contribuindo para o apuramento, enriquecimento e disponibilização de informação sobre a caracterização das entidades empregadoras públicas e dos seus trabalhadores. Deverá ser possível simplificar, melhorar e agilizar a recolha de dados sobre o emprego público através da desmaterialização e tramitação automatizada de processos e com a disponibilização da informação em apreço, beneficiando não apenas a área governativa da Modernização do Estado e da Administração Pública, mas também todas as entidades que, em determinados domínios, necessitem da intervenção da mesma, designadamente ao nível da emissão de pareceres, despachos ou autorizações. Neste contexto, destaca-se a desmaterialização associada às seguintes áreas: *(i)* Parecer Prévio +Simples; *(ii)* Gestão de greves; *(iii)* Gestão de Créditos Sindicais; *(iv)* Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais; *(v)* Atividades de saúde e Segurança no Trabalho; e *(vi)* Atividades de Formação.

Os benefícios mais importantes deste projeto resultam da simplificação, uniformização e normalização de procedimentos, bem como da melhoria da qualidade da informação e das ferramentas de apoio à gestão. A melhoria da gestão de procedimentos contribui para uma Administração Pública mais ágil e cada vez mais sensível às necessidades das entidades públicas e dos seus trabalhadores, potenciando o desempenho destes. Por esta via, que reside no progressivo incremento de qualidade do serviço prestado, é possível gerar mais benefícios para os cidadãos e

para as empresas, que obterão de forma mais célere e eficaz respostas às suas questões e solicitações.

Valorização do interior e descentralização de serviços públicos

A descentralização dos serviços públicos, a afirmação do interior e a valorização dos trabalhadores são prioridades do XXII Governo Constitucional. O recurso ao teletrabalho enquanto modalidade de trabalho à distância permite uma maior flexibilidade da prestação de trabalho, em termos de horário e de conjugação com a vida pessoal, familiar e profissional e, simultaneamente, mitigar o absentismo. A prestação de trabalho remoto a partir do domicílio dos trabalhadores e ou de espaços de *co-working* vai ao encontro de vários objetivos do Programa do Governo, nomeadamente, a redução das deslocações pendulares entre municípios, a valorização do interior, a deslocalização da administração central dos grandes centros urbanos e a mitigação dos riscos de desigualdade de género no desenvolvimento de carreira por razões de natureza familiar.

No quadro da valorização do interior, procura-se reforçar os estímulos à mobilidade geográfica no mercado de trabalho e adotar políticas ativas de repovoamento dos territórios de baixa densidade populacional. Neste sentido, com o intuito de ir ao encontro da afirmação do interior como eixo central do desenvolvimento económico e da coesão territorial, de aproveitar e valorizar os recursos do território enquanto fatores de desenvolvimento e competitividade, em particular, das regiões fronteiriças, serão identificados os serviços públicos ou unidades orgânicas a transferir para os territórios identificados na Portaria nº 208/2017, de 13 de julho.

A transferência de serviços públicos para estes territórios será alicerçada num programa de portabilidade dos postos de trabalho, visando o aproveitamento das estruturas locais existentes, nomeadamente nas autarquias ou noutras instituições do Estado, para que possam ser criados centros de teletrabalho no interior do país, designadamente através da disponibilização de espaços de trabalho partilhados (*co-work*). A implementação de soluções de *co-working*, locais de trabalho partilhados por várias entidades públicas da administração central ou local, permite aos trabalhadores uma maior flexibilidade na gestão do seu dia-a-dia, fixar população nas regiões de menor densidade populacional, melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores da Administração Pública, bem como a manutenção das relações sociais no contexto laboral. Este programa de portabilidade dos postos de trabalho vai ao encontro da meta do Governo de permitir, até ao final da legislatura, o teletrabalho a 25% dos trabalhadores da administração central com funções compatíveis até ao final da legislatura.

Em suma, a transferência de serviços públicos para o interior vai ao encontro de três compromissos do Governo: (i) permitir o teletrabalho a 25% dos trabalhadores da administração central com funções compatíveis até ao final da legislatura; (ii) implementar espaços de teletrabalho; e (iii) promoção de coesão territorial através valorização do interior com a transferência de trabalho qualificado para estes territórios.

Reforço de transferências para as autarquias locais

Com o objetivo de aproximação gradual da participação das autarquias locais na gestão das receitas públicas à média dos países da União Europeia, o Governo propõe aumentar o valor das transferências para as autarquias locais em X% face ao ano anterior, totalizando X milhões de euros. Este valor soma-se ao reforço observado em 2020, no montante de 278 milhões de euros, um incremento de 10% face a 2019, ano em que, por sua vez, as transferências aumentaram 165 milhões de euros, um incremento de 6%.

Descentralização

O papel do Estado, em especial da gestão de proximidade nos territórios e da administração local, torna-se especialmente evidente em contextos de crise, como o que se registou em 2020. A descentralização, essencial para aumentar a competitividade e a coesão do território nacional, aprofunda a governação de proximidade e permite dar respostas eficientes e adequadas às desigualdades e desafios demográficos que o país enfrenta.

O processo de transferência de competências para as autarquias tem vindo a consolidar-se, tendo sido publicado, em 2020, o último diploma setorial, referente à ação social. Mas esta consolidação passa também pela democratização da governação territorial, já concretizada com a publicação do Decreto-Lei nº 27/2020, de 17 de junho, que altera a orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR), realizando-se a eleição ainda em 2020 e pela identificação dos serviços públicos ou suas unidades orgânicas a transferir para os territórios do interior, previsto para 2021. A transferência destes serviços será acompanhada por um programa de portabilidade dos postos de trabalho, promovido pela área governativa da Administração Pública. A desconcentração dos serviços é um elemento nuclear do processo de descentralização enquanto pilar primeiro do reforço da proximidade entre Estado e cidadãos.

Reforçando o que já veio sendo feito em 2020, prosseguirá a aposta numa Administração Pública de proximidade que se traduz na efetivação da transferência de competências para as autarquias locais, processo que deverá estar concluído até 2022, dotando-as dos meios necessários e adequados.

Assim, no contexto do processo de descentralização em curso prevê-se para 2021 a transferência de um valor superior a X milhões de euros para financiar as competências da administração direta e indireta do Estado, que passam a ser asseguradas pela administração local nas áreas da educação, saúde, cultura e ação social, estando já todos os diplomas setoriais publicados.

Simplificação e modernização no acesso aos serviços públicos

A simplificação administrativa tem sido a matriz renovadora da cultura da Administração Pública nos últimos anos, com resultados visíveis para cidadãos e empresas. Pretende-se, assim, continuar a apoiar a cultura de simplificação e modernização administrativas, nomeadamente através do programa SIMPLEX, um instrumento fundamental na simplificação dos serviços públicos e na redução de encargos administrativos com o conseqüente ganho para o cidadão e redução da despesa pública.

Recentemente, foi aprovado o novo programa SIMPLEX 2020-2021, alinhando-o com o calendário dos instrumentos de gestão dos serviços públicos, o que contribui para a sua internalização por estes serviços, enquanto simplificador e modernizador. Neste sentido, foram incorporadas as medidas que dele decorrem nos planos de atividades dos serviços como projetos prioritários. Assim, foi reforçada a previsão de inscrição pelos serviços públicos no respetivo Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) para 2021 das medidas de simplificação, modernização e inovação do programa SIMPLEX, cuja responsabilidade de implementação lhes seja atribuída.

Também em matéria de QUAR, foi igualmente prevista a necessidade de inscrição de medidas de participação dos cidadãos, designadamente na avaliação dos serviços, em particular naqueles que tenham atendimento público ou prestem serviço direto a cidadãos e empresas, bem como as atividades necessárias à concretização dos projetos vencedores do Orçamento Participativo Portugal. Pretende-se, assim, enraizar uma cultura participativa na administração pública, que

implica a diversificação dos instrumentos participativos. Em 2021, será aprovado um novo modelo de Orçamento Participativo Portugal.

Mantém-se a aposta numa cultura de inovação dos serviços da administração pública e num reforço dos sistemas de incentivos à inovação na gestão pública, visando estimular as práticas inovadoras, designadamente, através de processos colaborativos, nos domínios a definir pelo Governo como eixos prioritários de atuação e na concretização das medidas previstas na Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública.

A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 procura potenciar uma transformação contínua dos processos de funcionamento da Administração Pública e dos serviços prestados, acompanhando a evolução das exigências da vida em sociedade e das novas tecnologias, de forma a proporcionar aos cidadãos e empresas serviços seguros, acessíveis e sem esforço, facilitando e reduzindo interações, disponibilizando e reutilizando dados e promovendo a eficiência, sustentabilidade e simplificação dos processos.

Assim, procura-se reforçar a interoperabilidade de dados e a integração de serviços, aprofundando o princípio «*only once*» e o cumprimento do previsto no artigo 28º-A do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril, na sua redação em vigor. Deste modo, os dados que a Administração Pública já dispõe, podem, mediante autorização prévia do seu titular, e através da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, ser utilizados por outras entidades, evitando-se duplicação de interações, resultando, designadamente, num ganho em termos de menor dispêndio de tempo para os cidadãos e empresas.

A finalidade última da aplicação da tecnologia é proporcionar a melhor experiência possível aos cidadãos e empresas, com serviços transacionais de elevada qualidade colocados ao respetivo dispor, que poupem tempo e encargos aos seus destinatários e sejam fruto de uma colaboração interna entre entidades públicas, orientada por uma visão global e coordenada com foco nos projetos mais significativos para a transformação digital da Administração Pública.

Por outro lado, a transformação digital da Administração Pública não pode significar excluir a existência de outros canais de acesso ao serviço público além do digital, nomeadamente o telefónico e o presencial. O atendimento deve assentar numa estratégia multicanal — presencial, telefónica e eletrónica — continuamente melhorada e cada vez mais integrada (omnicanal).

A rede de Lojas de Cidadão e dos Espaços Cidadão, expressão de uma colaboração estreita entre serviços públicos que urge aprofundar, são uma forma de garantir a inclusão no acesso, não deixando ninguém para trás, não só pelo facto de estes espaços assegurarem o atendimento presencial e a mediação com muitos serviços disponíveis *online*, mas também por cobrirem progressivamente todo o território nacional.

O modelo de atendimento num espaço único, presencial ou digital, que as lojas de cidadão garantem simplifica, naturalmente, o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, ao mesmo tempo que consolida uma ideia de proximidade entre o Estado e os cidadãos, que conta já com mais de 20 anos e que permanece com um sucesso assinalável, havendo em 2021 um reforço dos serviços prestados e uma maior proximidade em coordenação com os objetivos da descentralização de competências para os municípios.

A melhoria da qualidade dos serviços públicos de atendimento ao cidadão tem um lugar de destaque na estratégia da Administração Pública.

Para garantir esta visão integrada e inclusiva, é necessário desenvolver uma unidade que esteja habilitada para gerir de forma integrada o atendimento nos serviços públicos, independentemente do departamento do Estado que o preste, promovendo a inclusão de todos os públicos e organizando as respostas em torno dos seus eventos de vida, com a criação de um centro de competências em atendimento que promova a visão integrada e a melhoria da qualidade deste serviço por forma a criar valor acrescentado para os cidadãos e empresas.

As transferências das lojas de cidadão para os municípios serão ainda promovidas e simplificadas na senda da consolidação dos processos de descentralização e reforço da proximidade.

Sustentabilidade da ADSE

Com a constituição do XXII Governo Constitucional, a Administração Pública passou a integrar uma área governativa própria, cabendo à Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública exercer a superintendência e tutela sobre o Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P. (ADSE, I. P.), sem prejuízo das competências conferidas ao Ministro de Estado e das Finanças pelo Decreto-Lei nº 7/2017, de 9 de janeiro, na sua redação atual.

Enquanto instituto público, sujeito aos princípios de gestão previstos no artigo 6º daquele diploma, a ADSE deve conformar a sua atuação, entre outros, pelo princípio da autossustentabilidade, assegurando que o plano de benefícios, o valor dos descontos e das contribuições a cargo dos beneficiários são determinados em função da sustentabilidade presente e futura dos planos de benefícios geridos pela ADSE, I.P.

Neste sentido, o grande objetivo das medidas da ADSE em 2021 continuará a ser a prestação de cuidados de saúde de qualidade aos beneficiários e a diminuição dos prazos de reembolso, nunca ignorando a garantia da manutenção sua autossustentabilidade. Mas também estabilizar as relações com os operadores privados, aprovando todas as tabelas, e alargar o universo de beneficiários titulares aos trabalhadores com contratos individuais de trabalho cujos empregadores sejam entidades públicas.

Sempre tendo presente não só aqueles princípios de gestão, mas ainda os princípios da solidariedade e da igualdade entre beneficiários, que sempre nortearam esta instituição.

Planeamento

A área do planeamento prossegue dois grandes objetivos essenciais:

- Revitalizar a função de planeamento estratégico no âmbito da atividade governativa, contribuindo para uma melhor sustentação das políticas públicas;
- Definir a estratégia e as prioridades de desenvolvimento económico e social, tendo em conta os objetivos da convergência e da coesão, e a gestão global dos apoios de fundos europeus, nomeadamente no âmbito da Política de Coesão da União Europeia.

Tratam-se de objetivos interligados, que se reforçam mutuamente, centrados na necessidade de garantir a existência de instrumentos de planeamento estratégico, monitorização e avaliação das políticas públicas, devidamente alinhados e coerentes entre si, que garantam que o País dispõe de informação e dos melhores instrumentos para enfrentar os desafios presentes e futuros num contexto de crescente incerteza.

Os acontecimentos do ano de 2020 e a pandemia de COVID-19 vieram reforçar a importância da capacidade de resposta da Administração Pública em situações de emergência social e económica. Efetivamente, na área do planeamento, verificou-se ao longo do ano de 2020 uma intensa intervenção em domínios diversos, que espelham o reforço da função de planeamento estratégico global, quer ao nível da preparação do Programa Nacional de Reformas e das Grandes Opções do Plano, e da sua adequação ao contexto COVID-19 e fases subsequentes de estabilização e recuperação económica e social, quer ao nível da preparação da Estratégia Portugal 2030 e dos instrumentos que nela se encontram ancorados, como sejam o Plano de Recuperação e Resiliência e o Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais do próximo Quadro Financeiro Plurianual (2021-2027).

O acordo alcançado no Conselho Europeu de 17 a 21 de julho, que se traduziu na aprovação do orçamento do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e do Instrumento de Recuperação da União Europeia (Nova Geração), veio dar um forte impulso à fase de planeamento estratégico e operacional relacionado com a programação do próximo ciclo de instrumentos de apoio, nomeadamente ao Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais a vigorar no período 2021-2027. Em resposta à crise pandémica da COVID-19, é introduzido um novo instrumento com grande expressão financeira, com o objetivo de promover a recuperação e resiliência das economias europeias: o Instrumento para a Recuperação e Resiliência.

Para mobilizar este instrumento é necessário desenvolver um Plano de Recuperação e Resiliência nacional, o qual deve ser estrategicamente consistente e alinhado com as recomendações específicas por país (Recomendações Específicas por País — REP —/ Semestre Europeu) e operacionalmente complementar com o Acordo de Parceria 2021-2027.

Ao todo, Portugal irá receber nos próximos anos (até 2029) um montante global que pode chegar aos 45 mil milhões de euros (*grants*), a preços de 2018.

Ambos os instrumentos de planeamento estratégico, o Plano de Recuperação e Resiliência e o Acordo de Parceria, estarão ancorados na estratégia Portugal 2030 e visam a concretização de um conjunto de prioridades de investimento que, em articulação com o Programa Nacional de Reformas, promovam o desenvolvimento social e económico do País, através de medidas que, na sua execução, assegurem a dinâmica económica, potenciem a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa, em linha com as transições climática e digital, e potenciem a resiliência económica, social e demográfica do País, de modo a prosseguir a estratégia de convergência e coesão de todos os territórios.

A estratégia Portugal 2030 assume como visão fazer da próxima década uma década de recuperação e convergência de Portugal com a Europa, assegurando simultaneamente a coesão e resiliência económica, social e territorial do País.

Para prosseguir esta visão, a estratégia Portugal 2030 integra quatro agendas temáticas:

- Agenda temática 1 — As pessoas primeiro: melhor equilíbrio demográfico, mais inclusão, menos desigualdade;
- Agenda temática 2 — Digitalização, inovação e qualificação como motores do desenvolvimento;
- Agenda temática 3 — Transição climática e sustentabilidade dos recursos;
- Agenda temática 4 — Um país externamente competitivo e internamente coeso.

Ao longo do último trimestre deste ano e de todo o ano de 2021, além da continuação de um intenso trabalho de preparação estratégica, será iniciada a implementação operacional de diversos programas, enquanto se mantém o trabalho de execução do Portugal 2020:

- Conclusão da elaboração do Plano de Recuperação e Resiliência nacional e do processo de negociação com a Comissão Europeia;
- Execução dos fundos adicionais do REACT-UE (reforço financeiro do PT2020);
- Conclusão da preparação do Acordo de Parceria 2021-2027 e do processo de negociação com a Comissão Europeia e lançamento dos novos programas de fundos estruturais a vigorar entre 2021-2027;
- Acompanhamento muito próximo do grau de realização financeira e física do Portugal 2020, no sentido da sua integral execução e do cumprimento dos objetivos e metas.

Relativamente ao Plano de Recuperação e Resiliência nacional, o objetivo é assegurar a sua submissão à Comissão Europeia no mais curto espaço de tempo possível, de modo a garantir uma aprovação rápida, em 2021. Até meados de outubro, será apresentado um primeiro *draft* do documento, que permitirá iniciar desde logo o processo de negociação com Bruxelas e obter a versão final durante o primeiro semestre do próximo ano.

Simultaneamente, e após a conclusão dos regulamentos do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, serão iniciadas as negociações do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais, através dos quais será implementada a Política de Coesão 2021-2027. Adicionalmente, serão asseguradas todas as condições necessárias para que a execução dos fundos europeus à disposição de Portugal possa ser devidamente preparada e operacionalizada a partir do momento em que estejam aprovados pela Comissão Europeia. Será assim assegurado o contributo ininterrupto dos fundos europeus para o processo de desenvolvimento do País, numa fase relevante da recuperação do País face aos impactos económicos e sociais severos da crise pandémica de COVID-19.

Relativamente ao Portugal 2020, será iniciada a execução dos recursos provenientes do REACT-UE, que consubstanciam um importante reforço dos fundos da Política de Coesão no âmbito do Portugal 2020. Estes recursos adicionais permitirão consolidar a fase de estabilização da economia portuguesa e preparar a fase de recuperação, assegurando igualmente a transição entre períodos de programação.

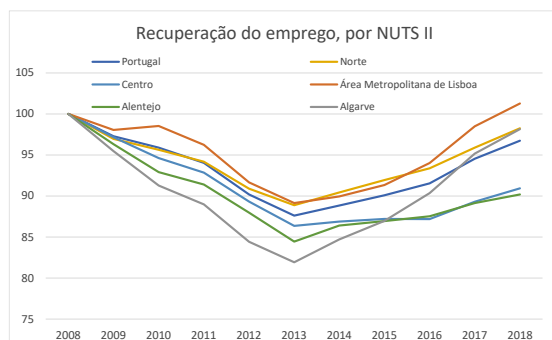
Em 2021, serão prosseguidos e reforçados os mecanismos de acompanhamento da execução do Portugal 2020, assegurando a existência de níveis de compromisso e de execução que garantam a execução integral dos fundos, sem prejudicar o valor acrescentado dos projetos e o seu alinhamento estratégico com as prioridades previstas no Programa Nacional de Reformas.

Coesão territorial

A Política de Coesão é uma das principais prioridades de política pública da União Europeia, sendo compromisso dos Estados-membros envidar esforços de redução das disparidades económicas e sociais que se mostrem significativas dentro dos seus territórios. No atual contexto de crise provocada pela COVID-19, a preocupação sobre a coesão territorial torna-se mais premente, identificando-se necessidades específicas dos territórios mais vulneráveis e que ainda não recuperaram totalmente da crise financeira anterior. Assim, é imperativo que se assumam estratégias eficazes para atenuar este choque económico sem precedentes, que impeçam uma

agudização das assimetrias entre o Litoral e o Interior. Tornam-se necessárias abordagens integradas, capacitando os territórios mais vulneráveis do Interior e tornando-os mais competitivos.

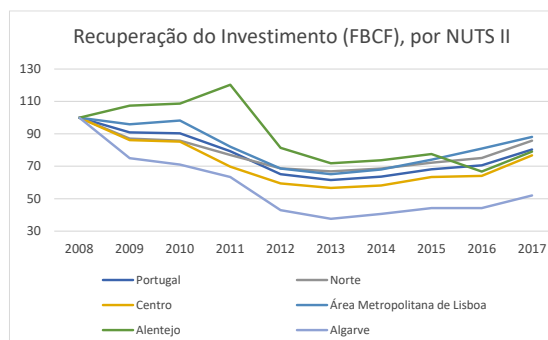
Gráfico 5.1. Recuperação do emprego por NUTS II
(índice, 2008=100)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Gráfico 5.2. Recuperação do Investimento (formação bruta de capital fixo) por NUTS II

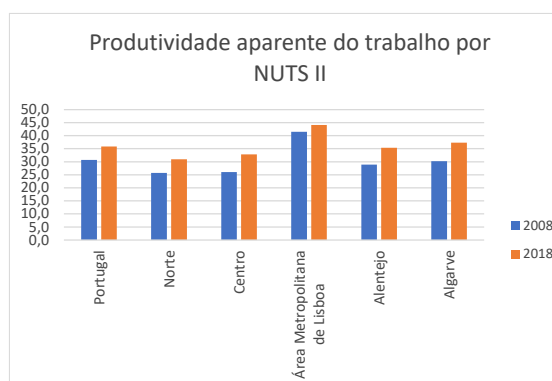
(índice, 2008=100)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Gráfico 5.3. Produtividade aparente do trabalho por NUTS II

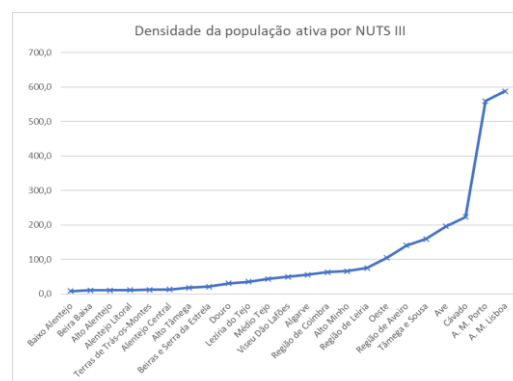
(10³ euros)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Gráfico 5.4. Densidade da população ativa

(população entre 15-64 anos/km²)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

A área governativa da Coesão Territorial conta, para além do Orçamento do Estado, com o instrumento financeiro do quadro comunitário Portugal 2020, em linha com o Acordo de Parceria 2014-2020 e o Programa Nacional de Reformas (PNR), consubstanciado nos programas operacionais regionais do Continente, que totalizam 7,8 mil milhões de euros para o período 2014-2020. Este pacote de medidas foi alvo de um processo de reprogramação, ainda em curso nos programas operacionais regionais, no âmbito do Portugal 2020, propondo-se contribuir para a resposta à crise desencadeada pela pandemia de COVID-19, integrando-se no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES). Estas medidas deverão ser contratadas até ao final de 2020, esperando-se contudo que a sua execução se prolongue até 2023, com forte incidência no ano de 2021.

O PEES e a valorização do Interior

As linhas de apoio do +CO3SO Emprego são destinadas a micro, pequenas e médias empresas já existentes ou a criar entidades do setor social interessadas em contratar novos trabalhadores com

contratos sem termo. Para estas empresas e entidades, o +CO3SO Emprego prevê um apoio mensal, por cada trabalhador contratado.

Mais do que alargado a todo o País para combater os efeitos da pandemia, o +CO3SO Emprego foi verdadeiramente adaptado aos novos tempos que vivemos: neste programa, uma empresa do Litoral tem uma majoração no apoio que recebe quando contratar um trabalhador que fique sediado no Interior em regime de teletrabalho. E o +CO3SO Emprego tem ainda uma importante vertente social, mostrada até através do apoio ao Programa Nacional Radar Social, com iniciativas para a promoção do envelhecimento ativo e saudável, recrutamento de jovens e apoio domiciliário para pessoas vulneráveis, idosas ou com deficiência e para crianças e jovens em risco.

O PEES prevê ainda o lançamento de uma linha de apoio para a criação de espaços de teletrabalho e *coworking* no Interior, em estreita parceria com os municípios. Na iniciativa Trabalhar no Interior, apoiam-se os trabalhadores e as suas famílias, para que possam deslocar a sua habitação e o seu posto de trabalho do Litoral para o Interior. E apoiam-se também aqueles que, vindos do estrangeiro, queiram trabalhar no Interior português.

Outra concretização do PEES diretamente ligada à estratégia de emprego e mobilidade de trabalhadores para o Interior é o lançamento das linhas de apoio para a contratação de recursos humanos altamente qualificados no Interior do País, em pequenas e médias empresas e em entidades não empresariais do sistema científico e tecnológico.

No âmbito do Programa de Valorização do Interior, os incentivos para a mobilidade dos trabalhadores alargam-se também aos funcionários públicos que queiram alterar o seu local de trabalho para um território do Interior.³⁴

O Governo irá ainda lançar linhas de financiamento para programas de formação no ensino superior politécnico em articulação com empresas (cTESP), para formar jovens, adultos e até desempregados. Com fundos europeus, vai-se apoiar a sua requalificação e dar-lhes melhores perspetivas de emprego e de trabalho qualificado.

São medidas que servem uma estratégia maior de valorização do Interior. Uma estratégia para valorizar e fixar quem já lá está; atraindo novas empresas e novos trabalhadores e famílias; criando mais e melhor emprego; dando maior liquidez às empresas; incentivando o trabalho conjunto entre empresas, universidades, politécnicos e centros de investigação; e apoiando diretamente a criação de novos postos de trabalho e a qualificação das pessoas.

Atendendo à importância da presença das empresas e instituições de ensino superior no desenvolvimento económico e social dos territórios do Interior, é imperativo apoiar projetos integrados e centrados nas atividades e competências com relevância nestes contextos, com uma orientação focalizada na inovação produtiva, investigação e desenvolvimento de tecnologias, com forte potencial de crescimento e escalamento e efetivo contributo para a estratégia global de desenvolvimento. Prosseguindo algumas das principais orientações dos anos mais recentes, é necessário continuar a apostar fortemente na promoção do trabalho conjunto entre as empresas e as instituições de ensino superior, bem como na sua interoperabilidade, designadamente através das entidades de transferência de tecnologia (*e.g.* laboratórios colaborativos, centros tecnológicos, *etc.*).

³⁴ O Programa de Valorização do Interior foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2018, de 6 de setembro, e revisto através da Resolução do Conselho de Ministros nº 18/2020, de 27 de março.

O PEES e o investimento no território

O investimento da coesão territorial previsto no PEES não se limita ao Interior do País. Um conjunto de instrumentos de base territorial permite a articulação entre os níveis de decisão mais centralizada com os agentes do território, incluindo-se municípios, entidades intermunicipais e grupos de ação local. É através desta coordenação que é possível responder às necessidades específicas do território.

Lançaram-se apoios de 20 milhões de euros para a informação cadastral simplificada para o Norte e o Centro do País, para financiar balcões de atendimento público onde os cidadãos possam identificar as suas propriedades. Com estas linhas de apoio, criaram-se condições para que, pela primeira vez, todo o País disponha de uma forma de identificar todos os prédios rústicos e mistos e os seus proprietários. Um passo muito importante para a valorização do nosso território, para uma melhor gestão e ordenamento e, claro, para se defender melhor a floresta contra os incêndios.

No PEES, abriu-se igualmente uma linha de apoio para a Programação Cultural em Rede, para financiar eventos culturais associados ao património e à história do território, com um impacto que se prevê muito positivo no turismo. A medida possibilita e promove, de forma articulada entre os vários atores locais, a realização de atividades culturais e artísticas, permitindo que as associações culturais apresentem projetos em parceria com os municípios ou com entidades intermunicipais, permitindo gerar emprego e riqueza, e será valorizado o património cultural e natural, dinamizando os espaços culturais já existentes, como museus, palácios e monumentos, e utilizando recursos tecnológicos de forma a adaptar estes eventos e permitir que cheguem a mais pessoas no contexto atual.

O PEES prevê ainda o financiamento de pequenas obras na via pública e em edifícios públicos para promoção da acessibilidade de pessoas com deficiência, no programa +ACESSO. Pequenas obras que terão algum impacto a nível local, na economia, e que terão um impacto enorme na remoção de barreiras arquitetónicas e na criação de condições de acesso generalizados aos espaços públicos. No âmbito destas intervenções, revelando o potencial transformador dos fundos europeus para as regiões, destaca-se o financiamento a 100%, com fundos europeus, da remoção de amianto dos edifícios escolares, com o contributo e articulação dos municípios.

Através dos fundos europeus, conhecendo as necessidades do território, contribui-se para resolver as dificuldades mais prementes e duradouras, mas também para dar um novo impulso ao território e às pessoas, preparando o País para o futuro. É neste contexto que se enquadra a Escola Digital.³⁵ No âmbito do Programa Escola Digital, a intervenção é feita em três níveis: (i) ao nível infraestrutural, adquirir computadores, conectividade e licenças de *software* para as escolas públicas, de modo a permitir disponibilizar estes recursos didáticos aos seus alunos e docentes, dando prioridade aos alunos abrangidos por apoios no âmbito da ação social escolar até se alcançar a sua utilização universal; (ii) desenvolver um programa de capacitação digital dos docentes; (iii) incrementar a desmaterialização de manuais escolares e a produção de novos recursos digitais. A atual reprogramação permitirá financiar os dois primeiros níveis, intervindo os fundos europeus dos programas operacionais regionais do Portugal 2020. Sobre tudo ao nível da componente infraestrutural, sendo o terceiro financiado por fundos europeus de outros programas.

³⁵ Instrumento operacional do Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 30/2020, de 21 de abril, e inserido também como uma das medidas do PEES.

Neste momento, a prioridade é atender às necessidades mais urgentes, com enfoque nos alunos mais carenciados que recebem Ação Social Escolar (dando prioridade, nesta fase, aos alunos dos níveis A e B) e nos meios para os professores, procurando mitigar desta forma situações de exclusão social que o desafio da nova realidade de ensino à distância tenderá inevitavelmente a gerar.

Outras medidas de coesão territorial

Para além do PEES, a coesão territorial prossegue os contributos para uma economia mais desenvolvida e resiliente. Enquadra-se neste contexto o desafio europeu para a reindustrialização, em particular de base local, que exige, para além da digitalização do processo produtivo e dos canais de vendas, o apoio a pequenos investimento na produção, que podem ter impacto em termos de ganhos de competitividade ou de melhor resposta às exigências do mercado, nomeadamente no que respeita a produtos mais customizados, a produtos mais verdes, a processos de produção mais circulares. Surge assim a proposta do Governo para desenvolver o Programa de Apoio à Produção Nacional (Base Local), com o objetivo de criar um instrumento de política pública de apoio direto ao investimento empresarial produtivo, para estimular a produção nacional das micro e pequenas empresas. Terá enfoque no setor industrial e no setor do turismo, entre outros setores relevantes, para estimular a produção nacional, contribuir para a gradual deslocalização das cadeias de produção mundiais e reduzir a dependência do País face ao exterior. O programa, estimado em 100 milhões de euros de fundos europeus dos programas operacionais regionais, abrangerá as micro e pequenas empresas da indústria local que mantenham postos de trabalho na pequena indústria/turismo local (que não é recuperável num cenário pós-COVID-19, ao contrário dos serviços). Pretende-se aplicar este programa de estímulo ao investimento na produção nacional até final do ano de 2021, não exigindo a criação líquida de postos de trabalho, mas a manutenção dos postos de trabalho. Num contexto de pandemia, o objetivo é manter o emprego, pois torna-se difícil, sobretudo na indústria, aumentar os postos de trabalho, mesmo em período de retoma. Neste contexto, o programa prevê o apoio ao investimento em máquinas, equipamentos, serviços tecnológicos/digitais e sistemas de qualidade, sistemas de certificação, que permitam alterar os processos produtivos das empresas, apoiando-as na transição digital, na transição energética, na introdução de processos de produção ambientalmente mais amigáveis e que sejam simultaneamente um estímulo à produção nacional, de modo a promover melhoria da produtividade das empresas num contexto de novos modelos de negócios, com o compromisso de não reduzir os postos de trabalho.

Em 2021, o Governo continuará a trabalhar proactivamente com os diversos atores territoriais para a simplificação e desburocratização de procedimentos referentes a meios e candidaturas de acesso aos fundos estruturais e a outros apoios que venham a ser prestados à economia regional, designadamente os que resultem de programas de recuperação económica de resposta aos efeitos económico-sociais nefastos provocados pela pandemia de COVID-19.

A área de governo da Coesão Territorial, por meio das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR), pretende melhorar a quantidade e qualidade de informação existente sobre os territórios ao serviço da economia, designadamente quanto às infraestruturas logísticas vocacionadas para a instalação de empresas e quanto à oferta de ciência e tecnologia disponibilizada nos territórios, encontrando-se a desenvolver a designada Plataforma *T-Invest*.

Com o objetivo de corrigir as assimetrias regionais, e conjugando estratégias de promoção da coesão territorial e de reforço da competitividade dos diferentes territórios, pretende-se aumentar a conectividade digital nos territórios do Interior, garantindo uma cobertura de banda larga fixa e

móvel generalizada em todo o País, especialmente nas zonas mais remotas ou periféricas, de forma a permitir não só a acessibilidade das populações, mas também uma vantagem competitiva para a atração de investimento empresarial em atividades relacionadas com serviços e desenvolvimento digitais. Em complemento à medida anterior, serão ainda determinados, ao longo de 2021 e por Resolução de Conselho de Ministros, os serviços públicos ou unidades orgânicas a transferir para os territórios do interior, reforçando as medidas de aposta no interior.

Importa ainda realçar que o Governo aprova em 2020, com efeitos em 2021, um sistema de descontos nas taxas de portagens, por forma a garantir a uniformização dos descontos existentes e atribuindo um desconto mais significativo aos veículos ligeiros. Esta medida dirige-se às vias ex-SCUT, situadas preferencialmente em territórios do Interior, permitindo a redução dos custos de contexto e aproximando as populações. Com esta medida garante-se um sistema de portagens mais simples e com menores custos para o utilizador e que simultaneamente garanta a sustentabilidade orçamental.

Governança territorial

Prosseguindo o processo de descentralização em curso, e promovendo uma governação de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade, cumpriu-se o compromisso de democratizar a governação territorial com a consagração da eleição indireta dos presidentes das CCDR por um colégio eleitoral composto pelos presidentes e vereadores das câmaras municipais e pelos presidentes e membros das assembleias municipais da respetiva área territorial. Foram, pois, alargados os poderes locais pelo reforço da legitimidade democrática a nível regional. Este processo é complementar ao processo de descentralização de competências para as autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, iniciado em 2018.

Preparação do novo quadro financeiro plurianual

A dimensão da coesão territorial é parte integrante da missão de construir uma economia socialmente mais justa, digital, verde e competitiva, com criação de mais e melhor emprego e bem-estar social, pela diminuição de assimetrias territoriais e sociais. Nesta senda, dar-se-á seguimento às seguintes iniciativas:

- Promover uma transformação económica inovadora e inteligente, através do apoio à inovação nas empresas, tendo em conta as especificidades regionais;
- Apoio regional à ciência e à tecnologia;
- Promover as qualificações considerando as necessidades institucionais e do mercado de trabalho;
- Contribuir para a inclusão social, combatendo as desigualdades de oportunidades através de um modelo territorial flexível assente em abordagens integradas e multissetoriais, promotor e beneficiário de inovação, mobilizador dos vários atores e do trabalho em rede;
- Reforçar a aposta no Interior, para criação de um espaço geoeconómico ibérico integrado com Espanha que permita um desenvolvimento mais rápido e sustentável de todo o território nacional;
- Apostar nas cidades médias como âncoras de desenvolvimento, aumentando a massa crítica, a competitividade, a inovação tecnológica e a internacionalização das empresas portuguesas;

- Reorganizar as cadeias logísticas e de produção, para darmos nova força à indústria nacional e à proximidade entre o Estado e a população;
- Apostar nas competências digitais da Administração Pública, das instituições e empresas, para as tornar mais acessíveis e amigas do utilizador;
- Descarbonizar a economia, com o contributo de todo o território na produção de energia através de fontes mais sustentáveis, para consolidação de uma transição energética justa para todos;
- Apostar nos serviços de interesse digital: qualificação dos serviços sociais de interesse geral e capacitação dos agentes económicos envolvidos (dirigentes, trabalhadores e voluntários) para um modelo territorial mais equitativo e indutor de coesão social;
- Continuar a apostar num plano de infraestruturas físicas, com forte aposta na ferrovia, para reforçar a ligação a Espanha e à Europa.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

A despesa total consolidada prevista para 2021 do Programa Governação, constituído por quatro áreas governativas, ascende a 1769,2 milhões de euros, que corresponde a um crescimento de 44,1% face à execução estimada de 2020. Relativamente à receita total consolidada, a mesma ascende a 1845,6 milhões de euros traduzindo um crescimento de 41,9%.

Quadro 5.15. Governação (PO02) — Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	884,4	982,3	11,1	55,5
Despesas com o pessoal	168,3	211,1	25,4	11,9
Aquisição de bens e serviços	684,4	713,3	4,2	40,3
Juros e outros encargos	4,4	5,7	27,9	0,3
Transferências correntes	21,5	20,2	-6,3	1,1
Subsídios		0,6		0,0
Outras despesas correntes	5,7	31,5	456,2	1,8
Despesa de capital	23,1	138,7	499,2	7,8
Investimento	17,9	17,4	-2,8	1,0
Transferências de capital	1,1	2,4	118,6	0,1
Outras despesas de capital	4,1	118,8	n.r.	6,7
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	907,5	1 120,9	23,5	
Ativos Financeiros	320,4	588,3	83,6	33,3
Passivos Financeiros		60,0		3,4
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada (1)	1 227,9	1 769,2	44,1	
Receita total consolidada (2)	1 300,9	1 845,6	41,9	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	73,0	76,4		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada		2021 Orçamento		
Receitas de Impostos		183,2		
Receitas Próprias		1 035,4		
Fundos Europeus		495,3		
Transferências entre entidades		55,3		
Diferenças de consolidação				

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças.

Da receita total prevista para 2021, de 1845,6 milhões de euros, 60,3% são representados pela componente de receitas próprias (1 112,2 milhões de euros) maioritariamente por via do Instituto de Proteção e Assistência na Saúde, IP (ADSE).

Destaca-se, nas receitas próprias, o peso da área governativa da Modernização do Estado e da Administração Pública, pelas vendas de bens e serviços com maior relevância para a ADSE, proveniente de descontos dos beneficiários para posterior financiamento de cuidados de saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação. Concorre também a receita decorrente da utilização de espaços nas lojas de cidadão e da Gateway de SMS, da disponibilização de serviços de atendimento de centro de contato consular ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, pela Agência para a Modernização Administrativa, IP (AMA), e a prestação de serviços no âmbito da formação e da avaliação psicológica pela Direção-Geral da Qualificação dos trabalhadores em Funções Públicas (INA).

Refira-se ainda a receita de transferências de capital associada ao recebimento de fundos estruturais e de investimento europeus associados aos Programas Operacionais Temáticos e Regionais.

A receita de impostos afeta ao Programa tem maior incidência nas entidades que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa e a Gestão Administrativa e Financeira da Presidência de Conselho de Ministros, bem como do orçamento do Instituto Nacional de Estatística, I.P (INE).

No âmbito da Presidência do Conselho de Ministros o aumento de despesa está especialmente associado ao incremento das transferências para o Instituto Nacional de Estatística, I.P. para a realização do XVI Recenseamento Geral da População e VI Recenseamento Geral da Habitação (Censos 2021) e ao reforço das medidas de melhoria do acolhimento e integração de refugiados no âmbito das atribuições do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

Adicionalmente foram reforçados na Lei do Orçamento do Estado os instrumentos que permitem a implementação de projetos no âmbito da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igual”, nomeadamente o desenvolvimento de medidas no âmbito da prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, e conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, tendo sido criada a possibilidade de utilização de receitas de impostos para projetos no âmbito do Programa Conciliação e Igualdade de Género.

Finalmente merece realce o facto de, através dos instrumentos financeiros do «*Next Generation EU*», designadamente do «Instrumento de Recuperação e Resiliência» (IRR), poderem ser potenciados investimentos e reformas que permitam responder aos desafios estratégicos de redução das desigualdades e resposta ao desafio demográfico, coordenados pela área da Presidência do Conselho de Ministros, bem como projetos na área da transição digital em especial de cibersegurança

A despesa efetiva consolidada para 2021 situa-se em 1120,9 milhões de euros, apresenta um maior peso na despesa corrente (55,5% do total), essencialmente pela aquisição de bens e serviços, que representa 40,3% (713,3 milhões de euros), em grande medida pela prevista com o financiamento de cuidados de saúde em regime convencionado e regime livre pela ADSE. Sobressai ainda a despesa associada às áreas da coesão territorial sobretudo nos orçamentos das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

As despesas com pessoal representam 11,9% da despesa total (211,1 milhões de euros), destacando-se as relativas ao orçamento do INE influenciadas pela realização da operação censitária Censos 2021.

A despesa com ativos financeiros (588,3 milhões de euros), traduz sobretudo a concessão de incentivos reembolsáveis a entidades de e fora das Administrações Públicas e a participação no capital de fundos direcionados para a criação ou reforço de instrumentos financeiros de capitalização de empresas, por parte da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P (ADC), e com as operações financeiras associadas ao financiamento dos municípios pelo Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Quadro 5.16. Governação (PO02) — Despesa por medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	1 199,0	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	182,5	16,3
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	1,9	0,2
011 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - FORÇAS DE SEGURANÇA	70,7	6,3
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTECÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	7,1	0,6
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	644,7	57,5
024 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	2,1	0,2
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	17,3	1,5
028 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	50,7	4,5
031 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	2,1	0,2
NATUREZA	3,6	0,3
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	171,0	15,3
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	18,6	1,7
082 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTECÇÃO À VÍTIMA	6,0	0,5
084 - SIMPLEX +	19,8	1,8
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,4	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,7	0,1
Despesa Total Não Consolidada	1 857,8	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	1 769,2	
Despesa Efetiva Consolidada	1 120,9	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	598,8	
Passivos Financeiros	60,0	
Consolidação de Operações financeiras	10,5	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa, salienta-se a relativa a “Serviços Individuais de Saúde”, que representa cerca de 57,5% da despesa, atingindo 644,7 milhões de euros, resultando na sua totalidade do orçamento da ADSE.

Refere-se também as medidas “Administração e Regulamentação” que traduz sobretudo o orçamento da ADC e “Administração Geral” que integra os orçamentos da Gestão Administrativa e Financeira da Presidência do Conselho de Ministros, do INE, do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., do INA e da AMA.

Para contingência COVID-19 foram afetos 1,1 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.5. Economia (PO03)

Políticas e medidas

Em 2021, a área governativa da Economia e da Transição Digital irá adaptar a política económica à realidade e aos desafios provocados pela crise no contexto da pandemia de COVID-19.

Enquanto na fase inicial de confinamento as políticas públicas na dimensão económica centraram-se no apoio à manutenção dos ativos e do capital humano — um «balão de oxigénio» —, com medidas de banda larga, na fase atual de estabilização, as políticas públicas na dimensão económica

centram-se no levantamento gradual das medidas restritivas e na aprovação de mais apoios às empresas na reabertura de atividades.

Assumida a dimensão histórica dos apoios financeiros europeus numa resposta comum e coordenada à pandemia de COVID-19 que potencie o crescimento sustentável, o desafio de Portugal centra-se na capacidade de execução destes recursos financeiros, em janelas temporais variáveis, e na sua aplicação em investimentos reprodutivos, que respondam aos efeitos da pandemia, mas sejam sobretudo geradores de transformação estrutural na economia.

O Governo encara este contexto da pandemia e os recursos financeiros comunitários como uma oportunidade para, de forma estrutural, acelerar os processos de mudança para uma economia e uma sociedade mais qualificadas, mais digitais, mais verdes e mais resilientes, que promovam o crescimento e valorizem o emprego através de uma política de aumento da produtividade da economia portuguesa.

Será visada a procura interna, através do crescimento do investimento pela mobilização de recursos nacionais e estrangeiros, e o aumento da procura externa, através do crescimento das exportações e da internacionalização das empresas portuguesas. Para servir estas duas dimensões, será reforçada a aposta na digitalização da economia e da sociedade, nas competências digitais, nos incentivos à inovação do tecido empresarial, na modernização e simplificação dos procedimentos e na redução dos custos de contexto para as empresas portuguesas.

As políticas de inovação continuarão a reforçar a competitividade e a internacionalização das empresas, visando o reforço da ligação entre empresas, centros de interface tecnológico e instituições do ensino superior ou outros centros de saber. Deste modo, será reforçada a imagem de Portugal como destino de excelência de investimento tecnológico, de alto valor acrescentado e de criação de postos de trabalho qualificados. Neste contexto, será também imprescindível seguir políticas de capacitação tecnológica que visem os principais agentes da economia portuguesa.

Financiamento e capitalização

O Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), em curso até ao fim de 2020, estabeleceu um conjunto de mecanismos de apoio à liquidez e à capitalização do tecido empresarial. No que se refere à capitalização das empresas nacionais, destaca-se a criação de um autêntico banco de fomento, associado à constituição de um fundo de capitalização de empresas, a par de outras medidas de incentivo à concentração e consolidação de pequenas e médias empresas ou à sua colocação no mercado de capitais.

Neste contexto, o Banco Português de Fomento foi criado, através da fusão de um conjunto de sociedades financeiras, na sequência da autorização concedida pela Comissão Europeia, encontrando-se atualmente em curso o processo de autorização da fusão junto do Banco de Portugal, e passará a agregar um conjunto alargado e diferenciado de instrumentos de apoio ao desenvolvimento das empresas e, por conseguinte, passará a desempenhar, no mercado nacional, as funções típicas de um verdadeiro banco de fomento nacional.

Assim, esta entidade terá por missão: (i) apoiar o desenvolvimento da economia através da disponibilização de soluções de financiamento, nomeadamente por dívida, em condições de preço e prazo adequadas à fase de desenvolvimento de empresas e projetos, potenciando a capacidade empreendedora, o investimento e a criação de emprego e proporcionando ainda às empresas locais condições de financiamento equivalentes às melhores referências do mercado internacional, através

da gestão de instrumentos de financiamento e partilha de riscos; e *(ii)* apoiar o desenvolvimento da comunidade empresarial portuguesa, colmatando as falhas de mercado no acesso ao financiamento das empresas, com enfoque nas pequenas e médias empresas e *midcaps*, em particular ao nível da capitalização e do financiamento a médio e longo prazo da atividade produtiva. Prossegue ainda o desígnio do Programa do XXII Governo Constitucional de desenvolver um banco verde, com o propósito de conferir capacidade financeira e acelerar as várias fontes de financiamento existentes dedicadas a investir em projetos de neutralidade carbónica e de economia circular.

O Banco Português de Fomento deverá estar plenamente operacional no final do presente ano, revelando-se essencial a sua atuação no processo de retoma da atividade económica durante o próximo ano.

Assim, durante o ano de 2021, o Banco Português de Fomento canalizará uma parte significativa das políticas públicas destinadas à melhoria das condições para o investimento empresarial e à redução estrutural do nível de endividamento das empresas. Serão colmatadas falhas de mercado ou situações de necessidade de otimização de investimento através de um diverso conjunto de instrumentos, de onde se destacam os instrumentos de dívida e os apoios à exportação com garantia do Estado, bem como um instrumento específico destinado a aumentar o nível de capitalização das empresas, quer através de operações diretas quer através de coinvestimento.

Não serão desconsiderados outros mecanismos que promovam os objetivos globais de política relacionados com: *(i)* projetos de investigação e desenvolvimento, com potencial de concretização da investigação no mercado; *(ii)* projetos no setor das infraestruturas sustentáveis e no setor de investimento social e das qualificações; e *(iii)* promoção de financiamento direto ou de facilitação de acesso a financiamento para PME e *midcaps*, bem como grandes empresas consideradas importantes para a economia nacional.

Em suma, o Banco Português de Fomento disponibilizará soluções e aconselhamento que reforcem a oferta de instrumentos de financiamento à economia, sempre prosseguindo os desígnios da digitalização, da descarbonização e da economia circular, aumentando assim a produtividade e a resiliência do tecido empresarial português.

Aposta na reindustrialização

A atual pandemia de COVID-19 veio reforçar a importância de se prosseguir uma ambiciosa estratégia de política industrial, que promova a competitividade da indústria portuguesa e a resiliência económica do País.

A economia portuguesa precisa de uma indústria forte, assente na inovação, no valor acrescentado, na proteção ambiental e na sustentabilidade, que contribua para a autonomia estratégica do País através da redução da excessiva dependência em relação a países terceiros, nomeadamente no que respeita a bens e tecnologias críticas, como sejam a farmacêutica ou os bens de equipamento.

Nesta estratégia de reindustrialização, as PME devem ocupar um papel central, já que estas são o motor do crescimento económico e essenciais para fomentar a competitividade do País, melhorar o perfil de especialização da economia e responder eficazmente aos novos desafios sociais, assegurando a desejável dupla transição para uma economia mais verde e digital.

Em 2021, afirmar-se-á a aposta na reindustrialização como pilar fundamental da estratégia de recuperação económica, criando-se as condições para fazer emergir uma indústria competitiva, resiliente e de futuro.

Assim, é mantida a aposta na capacitação do sistema científico e tecnológico, fomentando a sua articulação com a indústria nacional, através da operacionalização do novo enquadramento regulamentar e do novo modelo de financiamento e acompanhamento das infraestruturas tecnológicas.

Será prosseguida a política de *clusters* e serão reforçados os mecanismos de acompanhamento dos setores, de modo a garantir a concretização das medidas previstas nos pactos setoriais celebrados e a avaliar a necessidade de revisão dos mesmos em face das novas tendências e dos novos desafios.

Serão ainda apoiados projetos que estimulem o trabalho em rede e as dinâmicas de eficiência coletiva, reduzindo os custos e os riscos associados à inovação, e que promovam a inserção do tecido produtivo nacional em cadeias de valor, nomeadamente em redes europeias de produtos e serviços de maior valor acrescentado.

O reforço da competitividade empresarial depende também da qualificação dos recursos humanos e das capacidades de gestão, pelo que, em 2021, será lançado, em parceria com as entidades gestoras dos *clusters*, um programa de formação profissional e requalificação de ativos.

Transição digital

Na atual era da quarta revolução industrial, caracterizada por exponencial digitalização da sociedade e da economia, torna-se imperativa a transição de Portugal para um país mais digital e, consequentemente, mais competitivo e mais fortalecido a nível internacional.

Neste contexto, foi criado o Plano de Ação para a Transição Digital, que se assume como um motor de transformação do País, tendo como principais áreas de foco a capacitação digital das pessoas, a transformação digital das empresas e a digitalização do Estado.

Neste quadro, a capacitação digital das pessoas é um imperativo de resposta ao impacto que a digitalização pode ter na vida de cada indivíduo, implicando uma abordagem integrada que assegure medidas diferenciadas em função do ciclo de vida dos cidadãos — dos mais preparados aos mais vulneráveis. As competências digitais devem ser introduzidas no ensino básico e secundário de modo alinhado com as necessidades de capacitação para as exigências do século XXI, que contemple a garantia de aquisição de competências digitais básicas no final do ciclo de ensino básico, bem como a disponibilidade de equipamentos e ferramentas digitais ao nível de cada escola e de cada estudante, para além do investimento na capacitação digital dos professores e gestores de escola.

Será alargada a aproximação às empresas por parte das instituições de ensino superior, garantindo uma resposta às necessidades específicas do mercado laboral no âmbito das competências digitais; bem como garantida uma resposta formativa na área da requalificação de trabalhadores no ativo e de desempregados que assegure a minimização do impacto da automação no mercado de trabalho.

Em 2021, o Programa INCoDe.2030 continuará a ser a iniciativa integrada de política pública dedicada ao reforço de competências digitais e conhecerá um novo impulso do ponto de vista da materialização dos objetivos e metas fixados.

A transição digital surge também como uma oportunidade de mudança estrutural das organizações, permitindo visitar a respetiva missão ou modelo de negócio, nomeadamente através do desenvolvimento de novas formas de interação e relacionamento com utentes e clientes, da transformação da forma de colaboração interna e externa e da gestão mais informada e suportada em elementos e indicadores objetivos, adaptada aos perfis e níveis de maturidade das organizações.

No âmbito da Estratégia Nacional para o Empreendedorismo, Portugal — hoje um polo digital de referência internacional — deve promover e alavancar as oportunidades que eventos como a Web Summit trazem ao País. Neste sentido, levar-se-á a cabo a prossecução da segunda fase da Estratégia Nacional para o Empreendedorismo — *Startup Portugal +*, que se foca na internacionalização, financiamento e consolidação do ecossistema português.

Através das oportunidades de apoio relativas ao novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, afigura-se como objetivo a difusão de uma rede nacional de *digital innovation hubs* (centros de inovação digital) e a sua ligação à rede europeia no âmbito do *Digital Europe Programme*, dirigido a *clusters* de competitividade, centros de interface tecnológico, *CoLabs* e outras organizações sem fins lucrativos, no seu papel central de suporte ao empreendedorismo.

O Governo prosseguirá igualmente uma estratégia de simplificação e modernização da interação do Estado com empresas e cidadãos, destacando-se neste âmbito as medidas constantes do programa Simplex 2020-2021, a que se somarão outras que, no seu conjunto, estabelecerão um compromisso sólido de modernização em todos os organismos, facilitador da atividade dos agentes económicos.

Em 2021, neste domínio, será dado enfoque à simplificação do cumprimento de obrigações, redução do número de interações com a Administração Pública e ampliação dos serviços digitais a empresas e consumidores, através de princípios de desmaterialização, transparência e reforço da acessibilidade, numa abordagem integrada, omnicanal, na relação com os setores da indústria, comércio, serviços e turismo.

No que concerne aos serviços e organismos públicos, o Governo apostará no reforço da eficiência e resiliência, em particular por via da adoção inteligente de tecnologias de informação e de soluções tecnológicas transversais que proporcionem simplificação, interoperabilidade e partilha — interna e externa —, propiciando economias de escala, redução de custos operacionais, melhoria dos fluxos de comunicação e salvaguardando a continuidade do serviço.

Destaca-se igualmente o alargamento dos instrumentos e ferramentas de gestão, com o objetivo de apoiar os serviços da Administração Pública no processo de adoção de soluções *Cloud*, enquanto forma de aumentar a eficiência e promover a transformação digital, através de um menor esforço na gestão de dispersos e variados sistemas, em linha com as recomendações que constam na Estratégia *Cloud* para a Administração Pública elaborada pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC).

As medidas no referido plano de ação são consideradas essenciais para a transição digital. Atendendo à diversidade e quantidade de medidas, bem como à complexidade associada à sua implementação, coordenação e monitorização, foi criada a Estrutura de Missão Portugal Digital, enquanto estrutura principal para o desenvolvimento e implementação do plano de ação, com o objetivo de apoiar, acompanhar e monitorizar as medidas políticas em matéria de transição digital, assegurando também a sua comunicação e promoção nacional e internacional.

Comércio e serviços

No ano de 2021, as políticas públicas relativas às atividades de comércio e de prestação de serviços pautar-se-ão por quatro desígnios cimeiros. De forma a assegurar o tão relevante incremento da competitividade e da produtividade, sem menosprezar a adaptação dos operadores económicos ao atual contexto, procurar-se-á auxiliar e fomentar a sua participação nos processos de transformação digital e de transição para o paradigma circular.

Neste sentido, incentivar-se-á a inovação mediante a difusão de competências, a promoção de estratégias conjuntas e a utilização de ferramentas tecnológicas que permitam responder às necessidades e aos anseios das gerações mais novas, nomeadamente de todos os que se enquadram no perfil de nativo digital. A criação de centros de competências para a digitalização complementar o percurso iniciado com a implementação do Programa «ComércioDigital.pt», representando um elo entre os empresários e as estruturas de conhecimento. Também neste domínio, ambiciona-se fomentar a adoção de meios de pagamento eletrónicos.

O impulso gerado pela digitalização será a força motriz da conceção de estratégias de negócio conjuntas, que assegurem o aumento da dimensão dos projetos desenvolvidos. Por conseguinte, instigar-se-ão os operadores económicos a cooperarem, promovendo a sua articulação em torno de cadeias logísticas comuns. Ademais, a importância atribuída à conveniência e à preponderância da omnicanalidade nas decisões de consumo torna premente a modernização da rede logística nacional. Desta feita, procurar-se-á potenciar a criação de nós intermédios que confirmem flexibilidade à rede existente, os quais tanto podem ser pontos de entrega *first mile* quanto terminais de devolução de produtos, entre outras soluções que se desenvolvam.

A distribuição é, hoje, um elemento-chave de qualquer modelo de negócio e uma fonte primordial de diferenciação. Não obstante a tendência para o encurtamento das cadeias de distribuição, o espaço, mais especificamente o espaço urbano, é indissociável das atividades de comércio e de prestação de serviços. Enquanto parte da matriz identitária destes territórios, interessa coordenar e valorizar a oferta comercial, em articulação com as autarquias locais. O incentivo à qualificação da evidência física continuará a ser um dos objetivos do Governo. Promover-se-ão as condições necessárias para que os operadores económicos possam proporcionar aos seus clientes novas experiências de compra, moldadas segundo os mais rigorosos padrões de sustentabilidade ambiental. Assim como se instigará a reinvenção do urbanismo comercial, mediante soluções que tenham como premissas a participação local e o envolvimento comunitário.

Em conjugação com a reinvenção do urbanismo comercial, prestar-se-á particular atenção à dinamização do comércio transfronteiriço, compreendendo as suas especificidades e salientando os fatores distintivos de cada território. Importa potenciar o valor económico das artes e ofícios tradicionais, garantindo a transferência de conhecimento entre gerações e a promoção, nacional e internacional, dos produtos concebidos. A projeção dos produtos e das marcas portuguesas no estrangeiro é tão relevante como a distinção do valor acrescentado nacional que é incorporado no processo produtivo. A este propósito, prosseguir-se-á o reposicionamento das iniciativas que visam tal propósito, de forma a catalisar a sua vitalidade, complementando-as com programas como o «Comércio no Mundo», uma plataforma que permitirá aproximar a produção nacional da diáspora e de quem visita o nosso país.

A valorização da tradição e da produção nacional continuará a ser materializada através da aposta no «Comércio com História», procurando-se ir para além da inventariação dos estabelecimentos. Por fim, a comunicação e articulação com os operadores económicos deve acontecer com maior celeridade e simplicidade, por via da maior aproximação dos «Espaços Empresa» ao tecido produtivo.

Consumidor

Em 2021, o Governo continuará a ter como objetivos a defesa dos direitos do consumidor, bem como a modernização e simplificação do contexto em que estes são exercidos. Os desafios que emergem

na atual situação tornam ainda mais prementes iniciativas que concorram para a capacitação dos consumidores e dos operadores económicos.

O próximo ano significará também a assunção da Presidência do Conselho da União Europeia por parte do Estado português, o que terá particular relevância em matéria de defesa do consumidor. A apresentação da Nova Agenda do Consumidor, ainda no quarto trimestre de 2020, implicará que Portugal se empenhe na sua promoção ao longo do primeiro semestre do ano subsequente. Projetar-se-ão igualmente outras propostas legislativas cujo intuito passe por capacitar o consumidor, assegurando a sua participação nos processos de transição ecológica e digital. Já as questões relacionadas com contratos de crédito, comercialização à distância de serviços financeiros prestados aos consumidores e segurança de produtos serão igualmente objeto de atenção específica.

A fiscalização do cumprimento da legislação existente e o acompanhamento próximo da evolução dos padrões de consumo, nas dimensões da sustentabilidade, da digitalização e da valorização da oferta e produção nacionais, nortearão a definição de políticas públicas. Ademais, continuar-se-á a procurar o reforço da acessibilidade ao sistema de defesa do consumidor, alargando os canais de entrada, intensificando as ações de informação, sensibilização e capacitação e, ainda, proporcionando um tratamento estatístico das reclamações mais sofisticado.

Prosseguir-se-á o aprofundamento da implementação e efetivação do Livro de Reclamações Eletrónico, enquanto instrumento crucial da política pública de defesa do consumidor, que se encontra ao serviço do consumidor e das entidades reguladoras ou fiscalizadoras. O reforço da sua divulgação é, por consequência, fundamental, o mesmo se aplicando à simplificação do acesso dos consumidores a informação acerca do exercício dos seus direitos. Desta forma, os projetos de aplicação de inteligência artificial à realidade da defesa do consumidor afiguram-se prioritários.

Por fim, a promoção da resolução extrajudicial de litígios de consumo manter-se-á um dos principais desígnios. Por consequência, prosseguir-se-á o intento de projeção e valorização da rede nacional de centros de arbitragem de conflitos de consumo, dotando-a de cada vez maior qualidade e solidez. Para este processo contribuirá igualmente a consolidação da rede de centros de informação autárquicos ao consumidor.

Turismo

O ano de 2020 prometia ser um ano de consolidação do setor do turismo, refletido num crescimento sustentável verificado nos últimos anos. Em 2019, Portugal recebeu 27 milhões de hóspedes e registou 69,9 milhões de dormidas, ultrapassando os 18 mil milhões de receitas turísticas. Estes resultados sugeriam que os benefícios do turismo se estavam a estender a todo o País, resultado de uma estratégia consequente, que privilegiava a diversificação dos mercados e a redução da sazonalidade. Os números de 2020 eram muito animadores, com taxas de crescimento pré-pandemia, em janeiro e fevereiro, de 8% e 15% ao nível das dormidas, respetivamente, face aos períodos homólogos. Todos os sinais eram positivos.

A situação pandémica da COVID-19 veio alterar o paradigma no setor, obrigando a uma interrupção abrupta deste ciclo de crescimento, com uma súbita e quase total retração das viagens, ao nível nacional e internacional, com repercussão direta e imediata na procura dos serviços oferecidos pelas empresas que operam no setor. O impacto revela-se particularmente grave sobretudo nas organizações de menor dimensão, nomeadamente nas microempresas, que representam cerca de 95% do setor.

Atento este contexto, são grandes os desafios com que Portugal se depara para gerir a crise no setor do turismo decorrente da pandemia de COVID-19, afigurando-se o ano de 2021 essencial nesta recuperação.

Dando continuidade à intervenção que se verificou na fase de emergência, na qual o Governo lançou um conjunto de medidas essenciais que visaram ajudar as empresas a resistir, centradas na resposta sanitária e no apoio aos trabalhadores e empresas, no reforço da sua liquidez e na redução de custos de contexto com o objetivo de manter intacta a cadeia produtiva, importa agora continuar a focar os apoios na consolidação da retoma da atividade económica do setor.

A reestruturação das empresas e o reforço da qualificação dos seus trabalhadores é hoje, mais do que nunca, uma prioridade, por forma a responder aos desafios da nova procura. De facto, 2021 será um ano de reforço na resposta às necessidades dos recursos humanos do setor, incluindo-se quer os trabalhadores quer os empresários numa formação que se pretende focada nos desafios do futuro, mas sobretudo centrada nos fatores que acrescentam competitividade ao setor e ao País (digital, sustentabilidade, inovação).

A par da consolidação da retoma da atividade económica do setor, afigura-se essencial garantir que Portugal continua o seu percurso enquanto melhor destino turístico do mundo, de acordo com a *World Travel Awards*, por via de uma aposta clara na sustentabilidade, autenticidade e inovação.

Portugal foi o primeiro país europeu a receber o selo *Safe Travels pela World Travel & Tourism Council (WTTC)*, fruto das medidas adotadas no controlo da pandemia, do cumprimento das regras pela população e da implementação de um conjunto de iniciativas que reforçaram a confiança dos consumidores para que possam viajar em segurança, como o selo *Clean and Safe*, que hoje abrange mais de 22 000 estabelecimentos, equipamentos e prestadores de serviços em todo o País. O objetivo para 2021 é retomar o caminho definido na Estratégia de Turismo 2027, prosseguindo com segurança as metas traçadas e reafirmando os eixos definidos, com especial enfoque na sustentabilidade do setor, do território e do planeta, focado nas necessidades das Pessoas (os turistas, os trabalhadores do setor e os residentes no território) e reforçando o papel de Portugal na liderança do turismo do futuro.

O PEES estabeleceu um conjunto de prioridades para a retoma do turismo que terão de ser consolidadas durante o ano de 2021. Mais do que nunca, é importante gerar redes e conectividade, nomeadamente através da retoma de rotas aéreas, com o reforço financeiro para o lançamento ou desenvolvimento de campanhas que divulguem a oferta turística nacional nos diversos mercados emissores e permitam dispersar a procura ao longo do ano, estimulando a mobilidade no território.

Em 2021, continuará ainda a ser promovida a inovação no setor, adaptando-a às novas tendências da procura e à diversidade dos mercados. Será estimulada a capacitação e promoção de Portugal como destino turístico sustentável e inteligente, em que se destacam a gestão de fluxos, a mobilidade e a desconcentração da procura ao longo do País e ao longo do ano. Continuará a promover-se a digitalização da atividade do setor, seja pela digitalização da oferta turística portuguesa, nas suas diferentes dimensões — empresas, serviços, experiências e recursos —, e sua disponibilização a quem nos procura através das diversas plataformas existentes, bem como na consolidação dos indicadores turísticos *online* e informação sobre evolução da procura e mercados no *Travel BI*, em tempo real.

Através do Programa Valorizar, continuar-se-á a apoiar a oferta, atentos em particular aos projetos nos territórios de baixa densidade e/ou delineados segundo estratégias de eficiência coletiva, bem

como aqueles que assistem aos objetivos da sustentabilidade e do turismo acessível. Atendendo à especificidade das empresas do turismo, a valorização da oferta será também reforçada, sempre potenciando os ativos e o património existente, com os programas Revive Património e Revive Natura, para acolher e reintegrar imóveis públicos devolutos, e o programa Dinamizar Fortalezas.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O programa Orçamental da Economia totaliza na receita 2056,6 milhões de euros e, na despesa, 2044,4 milhões de euros, conforme evidenciado na conta do Programa Orçamental, que apresenta igualmente a receita e a despesa orçamental, bem como as fontes de financiamento associadas.

Quadro 5.17. Economia (PO03) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	353,1	361,2	2,3	17,7
Despesas com o pessoal	97,6	110,0	12,7	5,4
Aquisição de bens e serviços	68,6	105,6	54,0	5,2
Juros e outros encargos	1,7	3,0	75,0	0,1
Transferências correntes	173,1	110,0	-36,5	5,4
Subsídios	0,5	3,9	n.r.	0,2
Outras despesas correntes	11,6	28,7	146,6	1,4
Despesa de capital	221,7	224,5	1,3	11,0
Investimento	14,1	22,9	62,0	1,1
Transferências de capital	200,2	194,2	-3,0	9,5
Outras despesas de capital	7,4	7,4	-0,3	0,4
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	574,9	585,7	1,9	
Ativos Financeiros	611,2	1 453,4	137,8	71,1
Passivos Financeiros	3,9	5,4	37,4	0,3
Despesa total consolidada (1)	1 189,9	2 044,4	71,8	
Receita total consolidada (2)	2 128,1	2 056,6	-3,4	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	938,1	12,2		
<i>por memória</i>				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	57,7			
Receitas Próprias	1 432,3			
Fundos Europeus	515,4			
Transferências entre entidades	39,1			

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças.

Ao nível da receita efetiva, destacam-se as transferências de capital, maioritariamente provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), cuja gestão é assegurada pela Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI), a receita fiscal, que corresponde ao imposto especial de jogo e do jogo *online* arrecadado pelo Turismo de Portugal, I.P. (ITP), e a receita de impostos afeta ao Programa Orçamental.

Os passivos e ativos financeiros traduzem os instrumentos de apoio ao financiamento das empresas e ao crescimento do País, nomeadamente pela intervenção em áreas de capital de risco e/ou *business angels*.

Da despesa total consolidada, os ativos financeiros representam 71,1% do total, o que corresponde a dotações afetas às operações de financiamento à atividade económica, através de linhas de crédito e outras medidas de apoio financeiro às empresas, onde se destacam a Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. (IFD), entidade que mais contribui para este indicador, e o IAPMEI.

A despesa efetiva é maioritariamente destinada à concessão de apoios não reembolsáveis, inscritos como transferências corrente e de capital, consoante a finalidade, onde se destaca o financiamento por fundos europeus. As despesas com o pessoal e a aquisição de bens e serviços representam em conjunto cerca de 10% da despesa total consolidada.

Quadro 5.18. Economia (PO03) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
003 - ECONOMIA	16,4	16,4	
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	16,4	16,4	
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP			
IVA TURISMO	16,4	16,4	

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa integra a Dotação Específica IVA Turismo, totalmente financiada por receitas de impostos consignadas ao setor do turismo, por via de transferência realizada pelo ITP a favor das cinco Entidades Regionais de Turismo, destinada à promoção do turismo nas várias regiões de Portugal continental.

Quadro 5.19. Economia (PO03) — Despesa por medidas do Programa
 (milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	638,4	100,0
061 - COMÉRCIO E TURISMO - COMÉRCIO	0,5	0,1
062 - COMÉRCIO E TURISMO - TURISMO	101,5	15,9
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	68,6	10,8
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	281,0	44,1
068 - OUTRAS FUNÇÕES - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	25,1	3,9
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,0	0,0
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,0	0,0
084 - SIMPLEX +	1,2	0,2
086 - COMERCIO E TURISMO - IMPOSTO ESPECIAL DE JOGO	144,6	22,4
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,6	0,1
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	15,4	2,4
Despesa Total Não Consolidada	2 183,2	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	2 044,4	
Despesa Efetiva Consolidada	585,7	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	1 539,1	
Passivos Financeiros	5,7	
Consolidação de Operações financeiras	86,0	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa, salienta-se a medida 065 — Outras funções económicas — Diversas não especificadas, que representa 44,1% do total da despesa não consolidada, na qual se destaca o orçamento do IAPMEI, seguindo-se a medida 086 — Comércio e turismo — Imposto especial de jogo, equivalente a 22,4%, integralmente da responsabilidade do ITP.

No âmbito das medidas de contingência no contexto da doença COVID-19 (Medidas 095 e 096), foram afetos 16 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental, cuja maior parcela se destina a medidas inseridas no sistema de incentivos à segurança nas micro, pequenas e médias empresas — Programa ADAPTAR.

5.6. Representação Externa (PO04)

Políticas e medidas

Em 2021, o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), numa ótica de continuidade e aprofundamento dos eixos e objetivos estratégicos de política, implementará as medidas e ações descritas nas Grandes Opções do Plano.

Portugal continuará a contribuir ativamente para a construção europeia, dando prioridade ao exercício da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de 2021, no quadro do qual se focará na Europa Social e na vantagem do modelo social europeu para a transformação económica, digital e climática. Portugal dará igualmente prioridade à implementação de medidas que visem uma recuperação robusta das economias europeias, conforme preconizado pelo Roteiro para a Recuperação — Rumo a uma Europa mais resiliente, mais sustentável e mais justa, apresentado pela Comissão Europeia e pelo Conselho Europeu, e que deem resposta à

dimensão social, humana e sanitária da crise, de forma flexível, ágil, evolutiva e inclusiva. Entre elas, destaca-se a execução nacional dos programas e instrumentos do novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e do Plano de Recuperação da UE — Nova Geração, onde se destaca o Instrumento de Recuperação e Resiliência (IRR) e respetivo programa de recuperação nacional e o arranque do PT2030. Portugal prestará ainda especial atenção à relação futura da União Europeia com o Reino Unido, bem como aos desafios comuns que a União terá de enfrentar, com destaque para o Estado de Direito, as migrações, o combate e a adaptação às alterações climáticas, bem como a transição energética. No domínio da política externa da União, concederá a máxima prioridade às relações entre a Europa, a África, a Índia, incluindo a realização de uma Cimeira de Alto Nível UE-Índia, a América Latina e, ainda, à relação transatlântica.

Portugal continuará a defender o multilateralismo efetivo, no âmbito do sistema das Nações Unidas, na promoção da paz e segurança, dos direitos humanos e da Agenda do Clima, do Desenvolvimento Sustentável, das Migrações e dos Oceanos; reforçará a intervenção em todos os três pilares da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) — a concertação político-diplomática, a cooperação e a língua — e continuará a empenhar-se fortemente nas demais organizações multilaterais a que pertence.

Deve ainda destacar-se o desenvolvimento das relações bilaterais com países de todos os continentes e o reforço da rede diplomática e consular; o incremento das ações de cooperação para o desenvolvimento; a expansão dos programas de internacionalização da língua e cultura portuguesa; e a continuidade do apoio à internacionalização da economia, com a implementação do novo Programa Internacionalizar 2030 e do Programa de Apoio ao Investimento da Diáspora.

Finalmente, na ligação às comunidades residentes no estrangeiro — com destaque para o apoio social àqueles mais afetados pelos efeitos da COVID-19, para as condições da participação cívica e eleitoral, para o apoio aos órgãos de comunicação social da diáspora e para o incentivo ao associativismo —, o apoio ao regresso de emigrantes representa uma linha de ação fundamental do Governo.

Finalmente, no quadro da modernização dos processos e serviços da rede externa do MNE, deve sublinhar-se a implementação do novo Modelo de Gestão Consular.

Neste contexto, destacam-se as seguintes medidas de política:

Política para a Europa

- Exercer a Presidência do Conselho da União Europeia, que Portugal assumirá no primeiro semestre de 2021, tendo como prioridades a Europa Social, Verde, Digital e Global e, ainda, a resiliência da União Europeia, em particular no contexto da recuperação da crise causada pela pandemia de COVID-19;
- Apoiar, implementar e executar, ao nível europeu e nacional, os programas e instrumentos do novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e do Plano de Recuperação da UE — *New Generation*, incluindo o programa de recuperação nacional relativo ao Instrumento de Recuperação e Resiliência (IRR) e o PT2030;
- Defender os interesses nacionais e europeus nas iniciativas destinadas ao relançamento e reforço da resiliência económica e social da UE e à confiança no modelo social europeu;

avançar na implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e realizar, em Portugal, uma Cimeira Social da União Europeia;

- Participar no processo relativo à saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), na implementação das disposições decorrentes do Acordo de Saída e na concretização do futuro acordo de relacionamento entre aquele país e a União Europeia.
- Estimular o debate público sobre temas europeus e identificar as principais preocupações e expectativas dos cidadãos face à União Europeia e participar na Conferência sobre o Futuro da Europa;
- Participar ativamente no debate em curso sobre Estado de Direito;
- Contribuir para o aprofundamento da União Económica e Monetária, em todas as suas dimensões, incluindo iniciativas no âmbito da União Bancária e da União do Mercado de Capitais, garantindo maior integração, resiliência e competitividade das economias europeias e reforçando o papel internacional do euro; aproveitar plenamente os benefícios para a economia portuguesa dos acordos comerciais da União Europeia com países e regiões terceiras e apoiar o reforço de um sistema de comércio internacional assente em regras;
- Avançar na implementação do Mercado Interno, com especial destaque para o Mercado Único Digital, a nova Estratégia Industrial Europeia e a Estratégia para as Pequenas e Médias Empresas;
- Contribuir e participar na definição de uma nova política de industrialização da Europa, que garanta maior autonomia estratégica e recupere as cadeias de valor europeias;
- Promover a descarbonização da economia, a economia circular e o desenvolvimento de interligação energética na Europa para a produção, armazenamento, transporte e consumo de energias de fonte renovável, como a energia eólica, solar e o hidrogénio verde;
- Contribuir para a renovação da política europeia de migração e asilo, nomeadamente através da reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e do reforço das capacidades de reinstalação da UE, com particular destaque para o novo Pacto de Migrações e Asilo;
- Contribuir para a preservação e o fortalecimento do Espaço Schengen;
- Promover uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo e ao extremismo violento nas suas múltiplas vertentes, bem como o combate às ameaças híbridas (incluindo a desinformação);
- Aprofundar os mecanismos europeus de resposta a crises;
- Participar no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança, com particular atenção ao relacionamento com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central, bem como da Parceria Oriental.

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

- Participar na finalização do Acordo sobre Mobilidade e Livre Circulação, tendo em vista a sua aprovação na Cimeira de Luanda;
- Reforçar a participação nos projetos e atividades do Instituto Internacional da Língua Portuguesa;

- Contribuir para o reforço da dimensão económica da cooperação no quadro da CPLP, em linha com as prioridades já anunciadas pela presidência *pro tempore* angolana;
- Colaborar estreitamente com as Presidências *pro tempore* de Cabo Verde e Angola e com o Secretariado Executivo.

Relações multilaterais

- Participar ativamente nos trabalhos das Nações Unidas e nas suas agências especializadas, designadamente nas missões de paz e de segurança, na defesa e promoção dos direitos humanos, na promoção da educação, ciência e cultura e no acompanhamento dos assuntos do mar, com foco particular na organização, em Lisboa, da Conferência dos Oceanos;
- Coordenar o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações com os dos outros países subscritores, no quadro da Organização Internacional das Migrações (OIM), tendo designadamente em atenção o facto de Portugal ser considerado, pela OIM, um dos «países campeões» para a implementação daquele pacto;
- Promover a agenda das alterações climáticas e a agenda humanitária, assim como a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
- Participar na Organização do Tratado do Atlântico Norte, tendo nomeadamente em vista as conclusões do processo em curso, de revisão e reforço do pilar político da Aliança;
- Valorizar fóruns de diálogo político regional, tirando partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais e com especial relevo para as iniciativas em torno do Mediterrâneo (União para o Mediterrâneo, Diálogo 5+5 e Cimeira Duas Margens); na relação com África, para a União Africana e as organizações regionais africanas; assim como para a Conferência Ibero-americana e as organizações regionais na América Latina.

Relações bilaterais

Fortalecimento das relações com:

- França, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos da América, Canadá e Japão, tirando partido da amplitude do relacionamento bilateral e das oportunidades geradas pelas novas políticas de reindustrialização e fortalecimento das cadeias de abastecimento;
- Alemanha e Eslovénia, no âmbito do Trio de Presidências do Conselho da União Europeia;
- Países da Coesão, países da Fachada Atlântica e países do Mediterrâneo, no âmbito da União Europeia, de forma a garantir os equilíbrios indispensáveis ao desenvolvimento da construção europeia e dos interesses portugueses na mesma;
- Espanha e França, atentos os encontros de alto nível previstos para 2021 e a densidade da agenda bilateral;
- Reino Unido, considerando o pós-*Brexit*;
- Países de língua portuguesa, atentos os laços políticos, culturais e económicos tão estreitos que unem Portugal a cada um desses países;
- Países do norte de África e da África Subsaariana, com especial relevo para, consoante os casos, as questões de vizinhança, mobilidade, segurança e economia;

- Países latino-americanos, com particular destaque para os do Mercosul, vistos os desenvolvimentos em curso no acordo com a UE;
- Índia, aproveitando, no plano bilateral, não apenas o recente aprofundamento das relações político-diplomáticas ao mais alto nível, como também os efeitos esperados do novo impulso às relações entre a União Europeia e a Índia, dinamizado pela presidência portuguesa do Conselho da UE, China e a República da Coreia, dados os avanços verificados, quer no plano bilateral quer em virtude de acordos celebrados ao nível europeu, consolidando e expandindo o nível de relacionamento político e económico.

Internacionalização da economia

- Implementar o Programa Internacionalizar 2030, desenvolvendo novas medidas de apoio às exportações, ao investimento português no estrangeiro e ao investimento direto estrangeiro no País e, em simultâneo, incrementando o valor acrescentado nacional, com destaque para as iniciativas de resposta à pandemia de COVID-19;
- Participar ativamente na execução do Plano de Recuperação e Resiliência, com enfoque nas medidas direcionadas à promoção da atração de investimento, do comércio externo e das condições de contexto das atividades económicas (em especial com o exterior);
- Continuar a consolidar o processo de modernização dos serviços prestados pela Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP), designadamente na área da transição digital e no apoio às pequenas e médias empresas;
- Monitorizar a evolução da balança comercial de bens e serviços, prosseguindo o esforço de recuperação dos valores do peso das exportações no PIB (em direção à meta de 50% até meados da década), e dos objetivos de diversificar os mercados de exportação e de alargar a base exportadora que se verificavam antes do surgimento da pandemia de COVID-19;
- Concretizar a participação portuguesa na Expo 2020 Dubai (adiada para 2021);
- Garantir o acesso de empresas portuguesas a mercados externos através do levantamento de obstáculos ao comércio e ao investimento e fomentar o aproveitamento das oportunidades económicas decorrentes da entrada em vigor de Acordos de Comércio Livre celebrados pela União Europeia (destacando-se, entre os mais recentes, os Acordos com o Vietname, em 2019, e com Singapura, em 2020).

Política de cooperação para o desenvolvimento e das parcerias internacionais

- Implementar o novo Conceito Estratégico de Cooperação 2021-2027;
- Continuar o trabalho com as instituições multilaterais de financiamento do desenvolvimento, com enfoque na operacionalização do Compacto para o Financiamento do Desenvolvimento dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa celebrado entre Portugal, o Banco Africano de Desenvolvimento e aqueles países, visando a promoção do investimento português nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e o desenvolvimento do respetivo setor privado;
- Desenvolver a parceria privilegiada com os países da língua portuguesa, concretizada nos Programas de Cooperação Estratégica;

- Desenvolver projetos de cooperação delegada da União Europeia, quer na geografia africana quer na geografia latino-americana;
- Desenvolver o programa de cooperação, no quadro do combate à pandemia de COVID-19, com os países de língua portuguesa, iniciado em 2020.

Ligação às comunidades portuguesas

- Acompanhar prioritariamente a situação das comunidades portuguesas e lusodescendentes na Venezuela e na África do Sul e apoiar as pessoas e instituições mais severamente afetadas pelos efeitos da COVID-19;
- No quadro do novo Modelo de Gestão Consular, continuar a modernizar a rede dos serviços consulares, designadamente pela aposta nos recursos humanos, na simplificação dos procedimentos e na utilização dos meios eletrónicos de atendimento e processamento de serviços;
- Implementar o Programa de Apoio ao Investimento da Diáspora;
- Acompanhar, na dimensão externa, a execução do Programa Regressar.

Internacionalização da língua, da cultura e da ciência portuguesas

- Consolidar e desenvolver a rede de ensino no estrangeiro, nas três vertentes do ensino básico e secundário (língua materna ou de herança), do ensino superior e da investigação em estudos portugueses, e do apoio à integração curricular do português como língua estrangeira, tendo particularmente em atenção os desafios colocados pela pandemia e a necessidade de reforçar a componente digital e de educação à distância;
- Realizar a celebração do Dia Mundial da Língua Portuguesa;
- Realizar o Programa da Ação Cultural Externa para 2021, com destaque para as comemorações da viagem de circum-navegação e para a presença de Portugal como país convidado de honra na Feira do Livro 2021 de Leipzig, bem como para o programa cultural no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da UE;
- Valorizar a internacionalização do ensino superior e da investigação científica e tecnológica e da cooperação internacional neste domínio.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental da Representação Externa evidencia o total da receita e despesa de 475,7 milhões de euros, como evidencia a conta do Programa Orçamental, que apresenta igualmente as respetivas receitas e fontes de financiamento, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do Programa.

Quadro 5.20. Representação Externa (PO04) — Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	416,7	458,4	10,0	96,4
Despesas com o pessoal	198,3	220,5	11,2	46,4
Aquisição de bens e serviços	58,2	115,4	98,3	24,3
Juros e outros encargos	0,0	0,0	33,1	0,0
Transferências correntes	128,6	93,7	-27,2	19,7
Subsídios				
Outras despesas correntes	31,6	28,8	-8,9	6,1
Despesa de capital	7,9	15,9	102,1	3,3
Investimento	6,4	12,7	100,1	2,7
Transferências de capital				
Outras despesas de capital	1,5	3,1	110,7	0,7
Diferenças de consolidação		1,4		
Despesa efetiva consolidada	424,6	475,7	12,0	100,0
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros				
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada (1)	424,6	475,7	12,0	
Receita total consolidada (2)	658,5	475,7	-27,8	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	234,0	0,0	-100,0	

por memória

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento
Receitas de Impostos	299,4
Receitas Próprias	20,3
Fundos Europeus	32,0
Transferências entre entidades	122,6
Diferenças de consolidação	1,4

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças.

Da receita total consolidada de 475,7 milhões de euros, 62,9% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (299,4 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de transferências no âmbito da Administração Pública (83,7 milhões de euros), Fundos Europeus (32 milhões de euros) e receitas próprias das entidades que compõem o Ministério (60,6 milhões de euros).

A despesa total consolidada do Programa de 475,7 milhões de euros, evidencia um aumento de 12% em relação à estimativa para 2020 (51,1 milhões de euros), refletindo sobretudo o aumento nas despesas com o pessoal e o aumento de aquisição de bens e serviços destinados ao funcionamento dos serviços das entidades do Ministério, ainda que compensadas pela redução prevista, face a 2020 das transferências que refletem a diminuição das contribuições e quotizações para organizações internacionais e a diminuição das transferências efetuadas pelo Camões.

Do total da despesa consolidada de 475,7 milhões de euros, que se distribui pelos principais agrupamentos económicos, verifica-se que apresentam maior peso as despesas com pessoal, que representam 46,4%, com 220,5 milhões de euros de dotação, destacando-se a estrutura da massa

salarial dos serviços internos e dos serviços periféricos externos da GAF MNE, no montante de 139,9 milhões de euros, seguindo-se o Camões, I.P., com 36,4 milhões de euros e a AICEP com 28,3 milhões de euros.

Destacam-se ainda as aquisições de bens e serviços, com 115,4 milhões de euros, destacando-se a GAF MNE com 56,6 milhões de euros, dos quais 3 milhões de euros estão afetos à Conferência dos Oceanos, seguindo-se a Estrutura de Missão — Presidência Portuguesa — PPUE 2021 com 29,8 milhões de euros, cujo objetivo é preparar, coordenar e organizar a presidência portuguesa do conselho da UE que irá ocorrer no primeiro semestre de 2021, e 19,4 milhões de euros da AICEP, dos quais 9 milhões de euros estão afetos à promoção do Turismo de Portugal e à participação portuguesa na Expo Dubai.

Referência ainda para as transferências correntes, com 93,7 milhões de euros, dos quais 46,3 milhões de euros são relativos a quotizações e outras contribuições para organizações internacionais, e 37,8 milhões de euros afetos ao Camões, IP, referentes às transferências de verbas para a rede externa do Camões I.P. (centros culturais e centros de cooperação) as transferências para as entidades com as quais o Camões, I.P. estabelece os protocolos de cooperação, e as transferências para as organizações não governamentais para o desenvolvimento, no âmbito dos projetos de cooperação.

Quadro 5.21. Representação Externa (PO04) — Dotações específicas
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
004 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA	52,1	46,3	-11,1
QUOTIZAÇÕES PARA ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	52,1	46,3	-11,1

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa integra a Dotação Específica Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais (CQOI), totalmente financiada por receitas de impostos, que apresenta uma diminuição de 11,1% (5,8 milhões de euros) face à estimativa de 2020.

A Dotação Específica Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais (CQOI) é financiada em 67,6% por receitas de impostos (31,3 milhões de euros) e os restantes 32,4% por transferências do Fundo para as Relações Internacionais (15 milhões de euros).

Quadro 5.22. Representação Externa (PO04) — Despesa por medidas do Programa
 (milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	564,2	100,0
002 - SERV. GERAIS DA A.P. - NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	450,1	79,8
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	56,0	9,9
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	53,5	9,5
084 - SIMPLEX +	2,8	0,5
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	1,0	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,9	0,2
Despesa Total Não Consolidada	564,2	
Diferenças de consolidação	1,4	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	475,7	
Despesa Efetiva Consolidada	475,7	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salienta-se a medida 002, relacionada com Serviços Gerais da Administração Pública — Negócios Estrangeiros, com 450,1 milhões de euros, representando 79,8% do total da despesa não consolidada do Programa, da qual se destaca o orçamento da GAF MNE, com 266,6 milhões de euros, seguindo-se a medida 003 — Cooperação Económica Externa, que representa 10,5% do total da despesa não consolidada do Programa, com 56 milhões de euros, destacando-se o Camões, I.P. (34,9 milhões de euros).

Para a contingência COVID-19 (Medidas 095 e 096), foram afetos 1,9 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.7. Finanças (PO05) e Gestão da Dívida Pública (PO06)

Políticas e medidas

No decurso de 2021, o Ministério das Finanças continuará a assegurar a implementação de uma política orçamental equilibrada, rigorosa e sustentável, mantendo a trajetória de controlo do défice e da dívida pública registada na anterior legislatura, conjugada com medidas de política económica e de reposição da regularidade económica e social, adotadas como uma resposta imediata e indispensável à crise provocada pela pandemia de COVID-19.

No primeiro trimestre de 2020, a execução orçamental das Administrações Públicas em contabilidade pública registou um excedente orçamental de 81 milhões de euros, o que representa uma diminuição de 762 milhões de euros face ao período homólogo. Contudo, até fevereiro, o excedente era de 1274 milhões de euros, que mantinha a tendência de melhoria que se tinha registado ao longo dos últimos anos.

A execução orçamental do corrente ano foi afetada, a partir de meados de março, pela pandemia de COVID-19, a qual condicionou a execução orçamental pelos efeitos na atividade económica e pela implementação de medidas de política de mitigação dos efeitos económicos e sociais da pandemia.

Com efeito, as consequências macroeconómicas mais visíveis da crise sanitária são uma queda acentuada da atividade económica, uma deterioração súbita e temporária das contas públicas, que passam de um excedente orçamental de 0,2% do PIB em 2019 para um défice de 6,3% do PIB em 2020; e, após quatro anos de uma trajetória de redução sustentada, estima-se que o rácio da dívida pública em percentagem do PIB registre um aumento significativo em 2020, de 117,7% para 134,4%.

Neste contexto, em 2021, será adotado um conjunto de medidas que permitam conciliar uma gestão orçamental responsável com uma estratégia de estabilização económica e social, para mitigar os impactos da pandemia, acelerar a retoma económica e permitir o cumprimento dos compromissos assumidos no Programa do XXII Governo Constitucional.

Assim, no domínio da política financeira do Estado, serão promovidas as seguintes medidas:

- Continuar a aprofundar o exercício de revisão da despesa pública (*spending review*), iniciado em 2016, desenhado para assegurar que as atividades financiadas pelo Estado se norteiem por critérios rigorosos de eficiência e com efeitos duradouros na prestação de serviços públicos; incidindo inicialmente sobre um conjunto de setores e categorias de despesa com especial relevância no total da despesa pública (como é o caso da saúde, da educação, dos serviços partilhados e das compras públicas, da gestão do património imobiliário do Estado e das atividades e investimentos do setor empresarial do Estado), e posteriormente alargado aos setores da administração interna e da justiça, pretende-se que o exercício de revisão da despesa pública corresponda a um processo permanente de formulação e implementação de políticas públicas, sendo progressivamente aprofundado e alargado a novas áreas onde subsistam ineficiências que importa corrigir;
- Prosseguir no desígnio de assegurar a implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental nas diversas dimensões do seu âmbito de aplicação, designadamente jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, por forma a dotar o Estado e os seus serviços e organismos de maior eficácia na definição das políticas públicas;
- Continuar a promover e a difundir, por todos os serviços do Estado, uma cultura do controlo, promovendo a boa gestão dos recursos públicos e a assunção generalizada de uma consciência ética no exercício de funções públicas, prevenindo casos de fraude e de corrupção, nos domínios da administração financeira do Estado;
- Avaliar as subvenções públicas, em obediência ao princípio da eficiência e eficácia das despesas públicas, e assegurando a sua utilidade pública, no quadro de uma rigorosa utilização dos dinheiros públicos;
- Desenvolver o sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado, com o objetivo de o dotar de maior eficácia, através de uma melhor coordenação na utilização dos recursos afetos à função de controlo, designadamente evitando a duplicação ou a redundância de controlos e assegurando resultados mais objetivos e eficazes na proteção dos interesses financeiros públicos.

No âmbito da simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública, destacam-se as seguintes medidas:

- Continuar o processo de melhoria contínua dos serviços partilhados de finanças, potenciando a disseminação do conhecimento e competências dos meios humanos especializados, a disseminação de boas práticas e a integração e normalização de processos,

incluindo soluções aplicacionais, bem como o reforço da abordagem colaborativa com outras entidades das Administrações Públicas, desde logo com a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO); para além do aumento qualitativo da prestação de serviços, pretende-se continuar a redução de custos e o aumento de eficácia e eficiência nos processos de gestão financeira e orçamental, designadamente os relativos à plena adoção do SNC-AP e à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, com otimizações e integrações no âmbito do GeRFiP, da fatura eletrónica (designadamente FE-AP, assegurando a disseminação massiva e a evolução de funcionalidades da solução de *inbound* e consolidação da solução de *outbound* no âmbito do controlo do ciclo da receita), soluções orçamentais (designadamente soluções aplicacionais centrais do Ministério das Finanças) e maior integração com outros processos, incluindo soluções aplicacionais das Administrações Públicas;

- Na área dos serviços partilhados de recursos humanos, continuar a consolidação progressiva de soluções e processos de gestão de recursos humanos, com particular incidência na uniformização das regras aplicáveis ao processamento salarial suportado em GeRhuP (solução de gestão de recursos humanos em modo partilhado); a eSPap mantém em curso a avaliação de potenciais adesões de mais organismos públicos ao GeRhuP, sem perder de vista o reforço da qualidade da informação produzida;
- Reforçar a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC), através da adoção de soluções e modelos de operação comuns e mais eficientes, modernização tecnológica dos sistemas de informação de suporte à operação dos serviços, de forma a garantir uma transformação digital eficaz e uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis, diminuindo o risco operacional dos sistemas, assim como melhorar a qualidade da resposta dos mesmos;
- Continuar a melhorar o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), reforçando a sua modernização e simplificação, para que permita uma renovação e ampliação do processo de transformação digital, garantindo a modularidade das soluções, assim como a sua interoperabilidade. Pretende-se a implementação plena das soluções do Plano Nacional de Compras Públicas, da Ferramenta de Agregação de Necessidades de Compra, da nova Plataforma Eletrónica de Compras Públicas, assim como do Sistema de Informação de Gestão do SNCP; continuar o reforço do modelo de governação, combinando iniciativas de centralização colaborativa com o alargamento dos modelos contratuais baseados nos acordos-quadro; reforçar as ações de qualificação e profissionalização do comprador público no contexto do SNCP; manter a cultura de rigor na gestão da despesa pública, incorporando na contratação pública análise de valor com critérios de sustentabilidade ambiental e de inovação nos bens e serviços transversais.

Por outro lado, promover-se-á uma melhor justiça fiscal, através da simplificação do sistema fiscal e da indução de uma maior equidade fiscal.

Gestão da dívida pública

O Programa Orçamental de Gestão da Dívida Pública integra duas vertentes: uma da responsabilidade direta do Estado, associada ao orçamento Encargos da Dívida (que suporta os encargos assumidos no âmbito da gestão da dívida direta do Estado) e às transferências do OE para

o FRDP — Fundo de Regularização da Dívida Pública (que regula o mercado da dívida pública), e outra relativa a um serviço e fundo autónomo, associada ao orçamento privativo do próprio FRDP. Estes orçamentos são geridos pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E., pelo que não possuem uma estrutura funcional própria.

Assim, ao nível da gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado deverão ser assegurados os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado, devendo esta gestão ser conduzida de forma a:

- Minimizar o custo direto e indireto da dívida pública numa perspetiva de longo prazo;
- Garantir uma distribuição equilibrada dos custos da dívida pelos orçamentos de diversos anos;
- Prevenir uma concentração excessiva de amortizações num determinado período;
- Evitar riscos excessivos;
- Promover um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros.

Assim, importa salientar que o objetivo de minimização dos custos deve ser prosseguido numa perspetiva de longo prazo e na introdução de uma referência explícita à limitação dos riscos, designadamente no que respeita ao risco de refinanciamento e à volatilidade do custo da dívida ao longo do tempo.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental Finanças tem o total da despesa de 19 463,2 milhões de euros, como evidencia a conta do Programa Orçamental, que apresenta igualmente as respetivas receitas e fontes de financiamento, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 5.23. Finanças (PO05) — Conta do Programa Orçamental
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	4 315,9	4 562,6	5,7	23,4
Despesas com o pessoal	580,1	617,5	6,4	3,2
Aquisição de bens e serviços	210,0	309,2	47,2	1,6
Juros e outros encargos	107,0	109,0	1,9	0,6
Transferências correntes	3 142,5	3 230,1	2,8	16,6
Subsídios	90,7	90,9	0,2	0,5
Outras despesas correntes	185,6	205,9	10,9	1,1
Despesa de capital	1 278,2	462,9	-63,8	2,4
Investimento	48,7	125,4	157,5	0,6
Transferências de capital	1 206,4	314,5	-73,9	1,6
Outras despesas de capital	23,1	23,0	-0,5	0,1
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	5 594,1	5 025,5	-10,2	25,8
Ativos Financeiros	12 122,0	13 681,4	12,9	70,3
Passivos Financeiros	1 067,0	709,5	-33,5	3,6
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		46,7		0,2
Despesa total consolidada (1)	18 783,1	19 463,2	3,6	
Receita total consolidada (2)	19 057,6	19 578,0	2,7	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	274,4	114,8		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	11 705,9			
Receitas Próprias	6 913,7			
Fundos Europeus	28,7			
Transferências entre entidades	768,1			
Diferenças de consolidação	46,7			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa evidencia um crescimento de 3,6% em relação à estimativa para 2020 (680,1 milhões de euros) refletindo sobretudo o crescimento de 12,9% (1559,4 milhões de euros) da despesa não efetiva — ativos financeiros, cujo peso na estrutura do Programa atinge 70,3%.

Do total de despesa consolidada de 19 462,2 milhões de euros, 60% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (11 705,9 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias das entidades que compõem o Ministério (6913,7 milhões de euros), transferências no âmbito da Administração Pública (768,1 milhões de euros) e fundos europeus (28,7 milhões de euros).

Quadro 5.24. Finanças (PO05) — Despesa: dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
005 - FINANÇAS	9 481,0	12 706,0	34,0
ATIVOS FINANCEIROS	4 750,7	8 138,5	71,3
BONIFICAÇÃO JUROS	27,0	28,4	5,2
CAPÍTULO 60 OUTRAS	1 643,3	1 379,9	-16,0
COBRANÇAS COERCIVAS	48,5	48,5	
ENCARGOS COM PROTOCOLO DE COBRANÇA	26,5	26,8	1,1
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	282,4	185,9	-34,2
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	181,5	178,8	-1,5
CONTRIBUIÇÕES SOBRE O SETOR BANCÁRIO	181,5	178,8	-1,5
TRANSFERÊNCIAS UE (CAP. 70 DO MINISTÉRIO FINANÇAS)	2 521,1	2 540,4	0,8

Fonte: Ministério das Finanças

O Programa integra 12 706 milhões de euros de dotações específicas, financiadas em 98% por receitas de impostos, em que os ativos financeiros tem maior expressão.

Quadro 5.25. Finanças (PO05) — Despesas excecionais
(milhões de euros)

Despesas Excecionais	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação %
01 - BONIFICAÇÃO DE JUROS	27,0	28,4	5,2
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	1,9	2,5	30,7
HABITAÇÃO	25,1	25,9	3,2
02 - SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATORIAS	282,4	185,9	-34,2
APOIO À FAMÍLIA	68,4	100,0	46,2
HABITAÇÃO	149,8	23,0	-84,7
SUBSÍDIOS AO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO	15,8	16,2	2,0
TRANSPORTES AÉREOS	17,6	16,0	-9,1
TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	10,1	10,1	0,0
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	20,6	20,6	0,0
03 - GARANTIAS FINANCEIRAS	56,8	-	-100,0
AVALES/OUTRAS GARANTIAS/RISCO DE CAMBIO	56,8	-	-100,0
04 - AMOEDAÇÃO	14,7	13,5	-8,2
CUSTOS DE AMOEDAÇÃO - MOEDA CORRENTE/MOEDA DE COLEÇÃO	14,7	13,5	-8,2
05 - ATIVOS FINANCEIROS	4 735,6	8 138,5	71,9
AÇÕES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES	1 592,1	2 245,2	41,0
AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS	40,0	-	-100,0
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	6,9	14,7	113,5
EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO	20,0	32,9	64,4
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO	1 295,1	4 911,3	279,2
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - FUNDO DE RESOLUÇÃO	850,0	-	-100,0
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - FUNDO DE RESOLUÇÃO EUROPEU	852,5	852,5	0,0
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E EXPROPRIAÇÕES	32,9	82,0	149,3
HOSPITAIS	46,2	-	-100,0
06 - COMISSOES E OUTROS ENCARGOS	1 608,4	1 388,9	-13,6
ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E RESPONSABILIDADES	56,6	29,8	-47,3
COMISSAO DE GESTAO	2,2	1,4	-38,1
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	71,1	60,4	-15,1
DESPEAS DA REPRIVATIZAÇÃO DO BPN	40,8	50,0	22,4
ENCARGOS COM PROTOCOLOS DE COBRANÇA	26,5	26,8	1,1
GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	9,1	9,1	-0,4
PROTECÇÃO SOCIAL DE BASE	6,1	5,1	-15,6
TRANSFERÊNCIA GRECIA	89,9	14,5	-83,9
TRANSFERÊNCIA TURQUIA	3,6	2,1	-40,6
TRANSFERÊNCIA RAA	20,0	38,0	90,0
TRANSFERÊNCIA RAM	17,2	17,2	0,0
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	1 265,3	1 134,5	-10,3
07 - ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMONIO DO ESTADO	177,8	58,3	-67,2
EDIFÍCIOS	177,8	58,3	-67,2
Total Geral	6 902,7	9 813,5	42,2

Fonte: Ministério das Finanças.

As despesas excecionais inscritas no Programa 05 — Finanças atingem, em 2021, 9813,5 milhões de euros, sendo representadas em 83% por ativos financeiros, que correspondem a participações do Estado em empresas públicas e empréstimos concedidos pelo Estado.

No contexto dos subsídios e indemnizações compensatórias a conceder em 2021, destacam-se a prossecução de objetivos de coesão social e territorial através do apoio às famílias, com a atribuição de um subsídio social de mobilidade (100 milhões de euros) aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, bem como a promoção de políticas de habitação para a melhoria da qualidade de vida das populações.

A componente relativa às comissões e outros encargos regista a cooperação internacional, nomeadamente através de transferências para a Grécia (programa de compra de ativos) e Turquia (mecanismo multilateral de apoio humanitário). Sendo ainda de destacar a transferência de 17,2 milhões de euros para a Região Autónoma da Madeira, associada ao apoio financeiro à construção do futuro Hospital Central da Madeira, e a transferência para a Região Autónoma dos Açores, no valor de 38 milhões de euros, para apoio financeiro por danos causados na sequência da passagem do furacão «Lorenzo» pela ilha.

De salientar que o orçamento das despesas excecionais continua a refletir a alteração legislativa preconizada através da Resolução da Assembleia da República nº 129/2015, de 22 de julho, que aprovou o «Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução», assinado em Bruxelas em 21 de maio de 2014, e que visa o estabelecimento de regras e um procedimento uniforme para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução (MUR) e de um Fundo Único de Resolução (FUR), encontrando-se prevista a verba de 852,5 milhões de euros para Fundo de Resolução Europeu.

Ainda no âmbito das comissões e outros encargos, encontram-se previstas diversas transferências, nomeadamente transferência de 180 milhões de euros para o Ministério da Defesa Nacional para efeitos de gestão do património imobiliário público, transferência de cerca de 60 milhões de euros para o IFAP, onde se inclui o Programa Nacional de Regadio, transferência de 633 milhões de euros para a Parpública para amortização da dívida com a reprivatização das participações sociais, transferência de 100 milhões de euros para a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) para financiamento de equipamentos de proteção individual na sequência da pandemia de COVID-19 e, por fim, a transferência de 41 milhões de euros para o Ministério dos Negócios Estrangeiros para assegurar a Presidência Portuguesa da União Europeia.

Por último, evidencia-se a administração do património do Estado, cujo objetivo de racionalização do uso e ocupação dos espaços públicos tem vindo a assumir especial importância através do princípio da onerosidade, que se traduz na sujeição ao pagamento de uma contrapartida pelo espaço ocupado ou em utilização nos bens imóveis por parte dos serviços e demais organismos, a qual pode revestir a natureza de uma compensação financeira. Sendo esta compensação uma das principais fontes de financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, cujo objeto e finalidade é o financiamento de operações de recuperação, de reconstrução, de reabilitação e de conservação dos imóveis da propriedade do Estado.

Quadro 5.26. Finanças (PO05) — Despesa por medidas do Programa
 (milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	6 119,0	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	1 294,8	21,2
002 - SERV. GERAIS DA A.P. - NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	44,4	0,7
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	63,5	1,0
005 - DEFESA NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	209,9	3,4
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	41,6	0,7
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	17,2	0,3
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	5,1	0,1
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	73,5	1,2
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	16,2	0,3
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV. CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	64,8	1,1
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	20,6	0,3
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	10,1	0,2
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	116,0	1,9
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,4	0,0
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	1 497,6	24,5
067 - OUTRAS FUNÇÕES - TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES	2 540,4	41,5
085 - FLORESTAS	0,5	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	101,7	1,7
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,7	0,0
Despesa Total Não Consolidada	20 677,4	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	46,7	
Despesa Total Consolidada	19 463,2	
Despesa Efetiva Consolidada	5 025,5	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	13 692,5	
Passivos Financeiros	865,9	
Consolidação de Operações financeiras	167,5	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

O Programa Finanças inclui 19 medidas, com um total consolidado de 19 463,2 milhões de euros, das quais se destacam as medidas relativas: aos negócios estrangeiros, que inclui 41 milhões de euros para assegurar a Presidência Portuguesa da União Europeia; à cooperação económica externa, que inclui 60,4 milhões de euros de contribuições para organizações internacionais; à defesa nacional, que inclui 180 milhões de euros para efeitos de gestão do património imobiliário público; aos transportes, com destaque para os transportes aéreos; as funções económicas; e as transferências entre administrações, que representam 13% do total da despesa consolidada e que respeitam a transferências para a União Europeia.

Referência ainda para as medidas destinadas à contingência COVID-19 (Medidas 095 e 096): foram afetos 102,4 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental, sendo 100 milhões de euros destinados à ACSS para o financiamento de equipamentos de proteção individual.

Gestão da Dívida Pública

Quadro 5.27. Gestão da Dívida Pública (PO06) — Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	7 016,0	6 603,0	-5,9	6,9
Despesas com o pessoal				
Aquisição de bens e serviços		0,1		0,0
Juros e outros encargos	7 015,0	6 601,9	-5,9	6,9
Transferências correntes				
Subsídios				
Outras despesas correntes	1,0	1,0		0,0
Despesa de capital				
Investimento				
Transferências de capital				
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	7 016,0	6 603,0	-5,9	6,9
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros	112 596,0	88 524,0	-21,4	93,1
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada (1)	119 612,0	95 127,0	-20,5	
Receita total consolidada (2)	119 634,7	96 114,6	2,0	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	22,7	987,6	n.r.	
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada				
Receitas de Impostos		95 117,0		
Receitas Próprias		10,0		
Fundos Europeus				
Transferências entre entidades				
Diferenças de consolidação				

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

O Programa Gestão da Dívida Pública (PO06), com uma despesa total consolidada de 95 127 milhões de euros, dispõe de 6601,9 milhões de euros para suportar encargos com juros da dívida pública em 2021.

5.8. Defesa (PO07)

Políticas e medidas

Na execução das políticas de defesa nacional, permanecerá como missão primordial a prossecução dos objetivos vitais para a segurança e defesa de Portugal enquanto Estado democrático e euro-atlântico, para a segurança e defesa dos portugueses onde quer que estejam e para a segurança regional e global em colaboração com os aliados e parceiros de Portugal, bem como a gestão eficiente, rigorosa e otimizada dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, é fundamental continuar a investir em meios e equipamentos para que as Forças Armadas possam cumprir cabalmente as suas missões, sejam um eficaz garante último da segurança

e bem-estar da população e atuem como uma reserva estratégica indispensável à resiliência do Estado face a emergências complexas.

Ao mesmo tempo, é necessário prosseguir a adaptação da defesa nacional e a transformação das Forças Armadas, por forma a responder aos desafios da inovação tecnológica cada vez mais acelerada, a novas ameaças (por exemplo, na dimensão ciber), bem como aos compromissos assumidos com os aliados de Portugal, que representam uma garantia coletiva vital na dissuasão de ameaças à segurança nacional.

O investimento em defesa gera também valor acrescentado na investigação, na indústria, na inovação e contribuirá para a recuperação, a renovação e a internacionalização da economia portuguesa. Este investimento será ainda crucial na projeção internacional do País, assegurando o cumprimento cabal das missões de paz e segurança internacionais, nomeadamente no quadro da ONU, da UE e da NATO.

As políticas de valorização dos recursos humanos, elemento essencial para umas Forças Armadas de excelência, bem como a dignificação dos antigos combatentes, continuarão a ser uma prioridade.

Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional

A entrega, com um grau de compromisso excecional, de quem escolheu livremente servir Portugal, continuará a ser valorizada, em estrito cumprimento dos princípios constitucionais da igualdade e não discriminação, através da melhoria contínua da sustentabilidade do modelo de prestação de serviço, do aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio às famílias dos militares e da conciliação do trabalho com a vida pessoal, prosseguindo a execução do Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar e do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade.

Manter-se-á uma atenção especial à adequação dos mecanismos de recrutamento e retenção, de modo a responder às necessidades de qualidade e quantidade de efetivos para as Forças Armadas, tendo em conta as missões que lhes estão atribuídas. A este respeito destaca-se a tabela remuneratória durante a instrução básica e o alargamento do Regime de Contrato Especial.

Estas políticas serão cruciais para fazer face a uma dificuldade ao nível do recrutamento e retenção de militares, que é comum ao conjunto da Europa, mas que tem de se saber contrariar.

Continuar-se-á a trabalhar ativamente na reforma do sistema de saúde militar e no projeto do *campus* de saúde militar, a par do desenvolvimento sustentável da ação social complementar.

Reconhecer e dignificar os antigos combatentes

Após a aprovação por um amplo consenso na Assembleia da República, e recente promulgação pelo Presidente da República, cumpre implementar e operacionalizar o Estatuto do Antigo Combatente, que entrou em vigor a 1 de setembro de 2020, bem como impulsionar a já existente Rede Nacional de Apoio, entre outras medidas que asseguram a dignificação dos militares que combateram por Portugal, por vezes com elevados custos pessoais, sendo por isso credores de todo o reconhecimento do Estado português, independentemente da avaliação que cada um individualmente possa fazer dos conflitos em que estiveram envolvidos.

Em 2021, os antigos combatentes, e os cônjuges sobreviventes, contarão igualmente com o aprofundamento dos instrumentos existentes de apoio aos antigos combatentes e deficientes das Forças Armadas, incluindo o apoio ao associativismo dos antigos combatentes e deficientes das Forças Armadas e os esforços de valorização da memória dos antigos combatentes.

Preparar a defesa nacional e, em especial, as Forças Armadas para os desafios da próxima década

Para garantir que Portugal dispõe de Forças Armadas que sejam a salvaguarda da segurança e bem-estar da população, que atuem como reserva estratégica indispensável a uma maior resiliência nacional e estejam preparadas para os desafios da próxima década, que se advinha de continuação e até aceleração da inovação em curso nas tecnologias da defesa, prosseguir-se-á com o investimento em meios e equipamentos, a par do investimento nos recursos humanos.

A Lei de Programação Militar será executada assente no desenvolvimento da inovação e gerando valor que se traduza num efeito multiplicador da capacidade operacional, nomeadamente apostando em programas conjuntos e de duplo uso, isto é, que tenham uma aplicabilidade em missões civis, como a experiência da resposta à COVID-19 mostrou ser fundamental. Simultaneamente, impulsionar-se-á a racionalização de meios e das estruturas de comando e a centralização do investimento, das aquisições e da gestão do património.

Em 2021, dos programas de investimento estruturantes para as missões de soberania e de interesse público, destaca-se o esforço de ampliação das responsabilidades e meios de ciberdefesa, no quadro de uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa.

O Governo incentivará a adoção de medidas que reduzam a pegada ambiental da defesa nacional e a inclusão desta área na economia circular, sem que isso afete a eficácia operacional. Promoverá o estudo dos impactos estratégicos que as alterações climáticas podem representar para Portugal, nomeadamente ao nível da multiplicação de riscos e das suas implicações para as missões, dispositivo, capacidades e doutrina das Forças Armadas.

Implementar-se-á a Identificação Digital da Defesa — Programa Simplex + —, permitindo que todos trabalhadores, militares, militarizados e civis da defesa nacional tenham os seus atributos profissionais reconhecidos, quer para efeitos de identificação e autenticação nos sistemas de informação e nas unidades militares quer para efeitos de assinatura de documentos digitais.

Portugal participará no Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e na construção da Identidade Europeia de Defesa, reforçando a sua capacidade militar e, simultaneamente, as suas indústrias de defesa, posicionando-se assim de forma decisiva para o pleno aproveitamento das oportunidades decorrentes da economia da defesa europeia em termos de financiamento, inovação tecnológica, internacionalização e criação de empresas e emprego altamente qualificado e remunerado.

Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional

Apesar dos constrangimentos da pandemia, a defesa nacional continuará a manter a aposta na promoção de uma cultura nacional de segurança e defesa e numa comunicação eficaz, com base em informação de qualidade sobre os serviços que a defesa presta aos portugueses, que permita um melhor escrutínio democrático pelos cidadãos, sem comprometer a necessária reserva em dimensões mais operacionais.

Aprofundar-se-ão os estímulos para a investigação científica, para o debate dos temas centrais da defesa junto da população, com diferentes faixas etárias e contextos sociais e geográficos,

aproveitando da melhor forma os meios digitais, nomeadamente no quadro do Instituto da Defesa Nacional. Nesse sentido, realizar-se-á a 2ª edição do Seminário de Defesa Nacional.

A par do desenvolvido em 2020, serão promovidas e aprofundadas parcerias duráveis entre unidades e instituições militares e instituições de ensino e outros interlocutores civis relevantes, por forma a maximizar a interação produtiva entre civis e militares, em geral, e, em particular, entre os mais jovens e a instituição militar.

Serão ampliadas as ações no âmbito do sistema educativo, procurando desenvolver iniciativas de promoção de uma educação para a segurança e a defesa, incluindo a atualização e a ampliação do Referencial para a Educação e a sua promoção ativa junto das autarquias e das escolas.

Reconhece-se que a promoção de um conhecimento amplo, com base em informações de qualidade sobre a defesa nacional, reveste-se de particular importância para aproximar a defesa nacional da sociedade e garantir o pleno exercício da cidadania. Desta forma, sempre que possível, disponibilizar-se-á séries de dados em formato aberto. Aproveitando ainda o vasto acervo histórico da defesa nacional, será mantido o esforço na sua disponibilização através do Portal das Instituições da Memória da Defesa Nacional.

O Governo prosseguirá a valorização e a promoção do património e turismo militares e promoverá a boa gestão dos bens imóveis disponibilizados para rentabilização, considerando nomeadamente a sua utilização para projetos de valorização militar e social.

Impulsionar a economia de defesa

O Governo reitera o compromisso com os *clusters* que concorrem para o sucesso da missão das Forças Armadas e nos quais se insere a indústria de defesa, crucial para melhores capacidades vitais para o eficaz cumprimento das missões das Forças Armadas.

Este setor gera valor, emprego — muito dele altamente qualificado —, internacionalização, inovação, investigação, desenvolvimento, conhecimento. Por isso, poderá ter um papel fundamental na tarefa prioritária de recuperação da crise pandémica e de renovação da economia portuguesa em 2021. A despesa em defesa é, em primeiro lugar, um investimento nas capacidades necessárias para garantir a liberdade, a segurança e a salvaguarda da vida humana, mas é igualmente um investimento no tecido económico, na inovação tecnológica, em empresas pequenas, médias e grandes, em novos empregos e numa maior capacidade exportadora.

Desta forma, consolidado que está o papel do Estado na gestão das participações públicas no setor, de forma articulada e centralizada numa empresa unificadora da ação de tutela setorial, importa continuar a assegurar a articulação do setor da economia da defesa com as prioridades políticas e estratégicas definidas, bem como incrementar o esforço de internacionalização da indústria de defesa. Serão reforçadas as medidas de partilha de oportunidades da economia de defesa junto das empresas portuguesas e, designadamente, junto das associações empresariais.

No ano em que Portugal assume a Presidência do Conselho da União Europeia e que a Europa prepara uma resposta robusta para fazer face às consequências da pandemia, a participação em programas conjuntos, no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia (PESCO) em matéria de defesa, do Fundo Europeu de Defesa e de outros programas cooperativos multilaterais, potenciará a internacionalização da economia de defesa, e os *clusters* relacionados com esta área desempenharão um papel importante.

Dinamizar a componente externa da defesa nacional

Em 2021, a defesa nacional estará ativamente envolvida na Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, promovendo uma reflexão sobre a dimensão de segurança marítima, assim como sobre as missões da União Europeia; o reforço dos mecanismos de articulação entre mecanismo de proteção civil e militares na resposta a riscos como pandemias; e o reforço da cooperação com a NATO, incluindo na resposta a ameaças híbridas e emergências complexas, contribuindo para a segurança europeia e nacional.

As Forças Armadas continuarão a estar onde o País, os seus interesses vitais e os seus compromissos internacionais o determinem, cumprindo as missões que se considerem proporcionais e compatíveis com as prioridades de segurança e com a afirmação do papel de Portugal no Mundo.

Para além da manutenção das relações bilaterais e da prossecução dos acordos e programas-quadro nesta área, o Governo promoverá um esforço de renovação da cooperação no domínio da defesa, concorrendo para a eficácia e a unidade da política externa portuguesa. Valorizará ainda os fóruns de diálogo político europeus e regional, tirando partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais e com especial relevo para iniciativas em torno do Mediterrâneo e na relação com África.

Continuará a ser dada prioridade ao desenvolvimento de projetos com valor multiplicador e relevo internacional, como é a edificação do *Atlantic Center* ou a criação do Centro Multinacional de Treino de Helicópteros (MHTC).

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental da Defesa evidencia o total da despesa de 2422,8 milhões de euros e de receita 2427,6 milhões de euros, como demonstra a Conta do Programa Orçamental, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do Programa.

Quadro 5.28. Defesa (PO07)— Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 702,9	2 021,0	18,7	83,4
Despesas com o pessoal	1 116,4	1 127,5	1,0	46,5
Aquisição de bens e serviços	527,4	747,1	41,7	30,8
Juros e outros encargos	0,1	0,2	132,7	0,0
Transferências correntes	22,0	22,3	1,3	0,9
Subsídios	2,5	1,93	-23,9	0,1
Outras despesas correntes	34,5	122,0	253,7	5,0
Despesa de capital	367,0	401,8	9,5	16,6
Investimento	367,0	401,8	9,5	16,6
Despesa efetiva consolidada	2 069,9	2 422,8		
Despesa total consolidada (1)	2 069,9	2 422,8		
Receita total consolidada (2)	2 172,4	2 427,6		
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	102,5	4,8		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	1 846,0			
Receitas Próprias	330,5			
Fundos Europeus	32,8			
Transferências entre entidades	213,5			

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no financiamento por Receita de Impostos (1846 milhões de euros), representando 76,2%, sendo ainda de referir as receitas próprias com 13,6% (330,5 milhões de euros).

Na estrutura da receita por classificação económica destacam-se as vendas de bens e serviços, com 6,3%, e as vendas de bens de investimento, com 1,9%.

As receitas de vendas de bens e serviços assentam sobretudo na EPR — Arsenal do Alfeite, com uma previsão de 41 milhões de euros, resultante do financiamento previsto por fundos europeus para investimentos no estaleiro e dos serviços de reparação naval prestados à Marinha Portuguesa.

Na receita da vendas de bens de investimento salienta-se a decorrente do contrato de alienação das cinco aeronaves *F-16* ao Estado romeno no âmbito da RCM nº 174/2019, de 8 de outubro.

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica destacam-se as despesas com o pessoal, com 46,5%, aquisição de bens e serviços, com 30,8%, e o investimento, com 16,6%.

Para as despesas com pessoal têm maior expressão os Ramos das Forças Armadas (1040 milhões de euros).

Importa ainda realçar a despesa da dotação específica afeta às Pensões de Reserva de cerca de 85 milhões de euros inscrita nos orçamentos dos Ramos das Forças Armadas.

As despesas com aquisição de bens e serviços ascendem a 747,1 milhões de euros. Destaque ainda para as intervenções previstas na Lei de Programação Militar (103 milhões de euros), designadamente os contratos de locação das aeronaves *C-295*, manutenção dos Helicópteros *EH-101*, sustentação das aeronaves *KC-390* e a regeneração dos motores das aeronaves *F-16* e ainda à locação de meios aéreos no âmbito do DECIR — Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (44 milhões de euros).

O investimento ascende a 401,8 milhões de euros, dos quais 226,8 milhões de euros se enquadram no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM), em que se destaca o programa de aquisição das aeronaves militares de transporte estratégico *KC-390*, e a construção de dois navios de patrulha oceânica.

Quadro 5.29. Defesa (PO07) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
007 - DEFESA	496,5	525,4	5,8
ENCARGOS COM SAÚDE	35,9	20,0	-44,3
FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS	60,0	63,0	5,0
LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR	314,4	335,0	6,6
PENSÕES E REFORMAS	86,2	85,4	-0,9
LEI DE INFRAESTRUTURAS MILITARES		22,0	

Fonte: Ministério das Finanças

Na distribuição da despesa por dotação específica, verifica-se que apresenta maior peso a dotação com a Lei de Programação Militar, com 335 milhões de euros, dos quais 182,5 milhões de euros são da responsabilidade dos Ramos das Forças Armadas e 141,5 milhões de euros da DGRDN, onde estão orçamentados programas estruturantes.

De destacar o aumento de 20 milhões de euros na dotação da Lei de Programação Militar, conforme previsto na Lei Orgânica nº 2/2019, de 17 de junho.

A dotação com Encargos com Saúde, que enquadra as despesas com a Assistência na Doença dos Militares (ADM), decresce face à estimativa de 2020, considerando o cumprimento em 2020 do Memorando de Entendimento para o Equilíbrio Financeiro do Instituto da Ação Social das Forças Armadas.

Acresce ainda relevar a dotação de 22 milhões de euros decorrente da programação da Lei de Infraestruturas Militares, Lei Orgânica nº 3/2019, de 3 de setembro.

Quadro 5.30. Defesa (PO07) — Despesa por medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	2 477,1	100,0
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	0,1	0,0
005 - DEFESA NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	399,3	16,1
006 - DEFESA NACIONAL - INVESTIGAÇÃO	13,5	0,5
007 - DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	1 770,0	71,5
008 - DEFESA NACIONAL - COOPERAÇÃO MILITAR EXTERNA	7,6	0,3
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTEÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	49,9	2,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	1,1	0,0
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	0,1	0,0
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	42,7	1,7
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	2,5	0,1
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	126,0	5,1
049 - INDÚSTRIA E ENERGIA - INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS	61,7	2,5
084 - SIMPLEX +	2,1	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,5	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,1	0,0
Despesa Total Não Consolidada	2 477,1	
Despesa Total Consolidada	2 422,8	
Despesa Efetiva Consolidada	2 422,8	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	0,1	
Consolidação de Operações financeiras	0,1	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

No Programa da Defesa, a medida 007 — Defesa Nacional — Forças Armadas representa 71,5% da despesa total não consolidada, da qual se destacam os orçamentos dos Ramos das Forças Armadas, com 1469 milhões de euros, seguindo-se a medida 005 — Defesa Nacional — Administração e Regulamentação, com 399,3 milhões de euros, representando 16,1%.

De salientar ainda a medida 014 — Segurança e Ordem Públicas — Proteção Civil e Luta Contra Incêndios, que contempla a dotação de 49 milhões de euros no orçamento da Força Aérea para a despesa, com a locação dos meios aéreos de combate a incêndios no âmbito do DECIR.

5.9. Segurança Interna (PO08)

Políticas e medidas

O Programa Orçamental Segurança Interna abrange as medidas relacionadas com as políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de planeamento civil de emergência, de segurança rodoviária e de administração eleitoral.

A segurança, enquanto pilar fundamental do Estado de Direito Democrático e garante da liberdade dos cidadãos, constitui uma prioridade estratégica do Governo. O efetivo robustecimento da segurança interna será alicerçado no reforço dos meios humanos, através de um plano plurianual de admissões nas forças e serviços de segurança, bem como em adequados meios materiais e organizacionais a empenhar no combate, prevenção e repressão de todos os fenómenos criminais.

No âmbito da Agenda de Diálogo Social, foi já assegurado, através da aprovação do Decreto-Lei nº 25/2020, de 16 de junho, o pagamento, a iniciar já em 2020 e de forma faseada ao longo da

legislatura, dos retroativos de suplementos remuneratórios não pagos, em períodos de férias, devidos aos elementos da GNR e da PSP, estando em curso a aprovação do Plano Plurianual de Admissões 2020-2023, que irá permitir assegurar o contínuo rejuvenescimento e a manutenção de elevados graus de prontidão e eficácia operacional dos seus efetivos.

Prosseguir-se-ão, em 2021, as ações previstas na Lei de Programação das Infraestruturas e Equipamentos para as Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna, que veio instituir um novo modelo de gestão estrutural e plurianual de investimentos a realizar, em distintas valências operacionais, que visa dotar a GNR, a PSP e o SEF dos meios necessários à prossecução das respetivas missões. Este plano de investimentos na modernização e operacionalidade das Forças e Serviços de Segurança tem-se demonstrado uma ferramenta essencial e deverá equacionar um novo ciclo de programação.

Estão também em curso os trabalhos de preparação do modelo da rede de comunicações de emergência do Estado após o final da atual concessão à SIRESP, S.A., que termina no final do primeiro semestre de 2021. Adicionalmente, o reforço da Rede Nacional de Segurança Interna como base tecnológica para os sistemas das forças e serviços de segurança e da proteção civil, a par da implementação de medidas como o Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/2030, permitirão elevar os níveis de resiliência e de resposta do Estado a situações de crise e de emergência.

Na senda das alterações já implementadas na anterior legislatura, proceder-se-á ao aprofundamento das medidas de participação democrática no processo eleitoral, nomeadamente por via do alargamento do voto antecipado em mobilidade e dos procedimentos eleitorais com recurso às tecnologias de informação.

No plano da segurança rodoviária, será dado início à execução da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030, que sucede ao Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária 2020 (PENSE 2020), baseada no Sistema de Transporte Seguro, em alinhamento com as políticas europeias e mundiais de segurança rodoviária.

Adicionalmente, em matéria de gestão das migrações e da política de fronteiras, a prioridade de ação do Governo para 2021 baliza-se na contínua defesa dos princípios de solidariedade e responsabilidade partilhada, designadamente no contexto da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia em 2021 e da discussão do pacote legislativo europeu nesta matéria.

Na área da gestão de fronteiras, pretende-se implementar a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras de Portugal e respetivos planos de ação, bem como projetos de interoperabilidade no quadro da nova arquitetura de sistemas da UE nos domínios da cooperação policial e judiciária, do asilo e da migração.

Consolidação do Sistema de Segurança Interna

Para o ano de 2021, e atenta a classificação de Portugal como um dos países mais seguros do mundo, as orientações políticas no domínio da segurança interna continuam centradas na consolidação dos índices de segurança que o País tem vindo a verificar e na intensificação dos esforços no sentido do robustecimento do sistema de segurança interna nacional e do aumento da sua capacidade de resposta, preventiva e reativa, através da capacitação das forças e serviços de segurança e da dignificação dos seus profissionais.

No domínio da segurança interna, a estratégia passa por um conjunto de ações em vários planos, mas concertadas, com destaque para a clarificação do quadro legal, no que diz respeito à utilização da videovigilância por parte das FSS, ao controlo e fiscalização da utilização de sistemas de aeronave não tripulada (UAS-Unmanned Aircraft System), usualmente designados por DRONES, à regulamentação da atividade de segurança privada e à regulamentação do regime jurídico do combate à violência no contexto desportivo.

A aposta neste domínio passa também pelo robustecimento dos mecanismos de prevenção e combate à criminalidade, nomeadamente à criminalidade violenta e grave, mas também do combate ao sentimento de insegurança dos cidadãos, através da continuidade da implementação da nova geração de contratos locais de segurança, nas suas diferentes tipologias, e na melhoria dos programas especiais de policiamento e do reforço do policiamento de proximidade, para prevenir o crime e, ao mesmo tempo, reforçar a proteção das populações, incluindo as mais vulneráveis, com destaque para os programas especiais dedicados às crianças, idosos e deficientes.

Constitui uma prioridade a implementação do Plano Plurianual de Admissões 2020-2023, que irá permitir, num quadro de quatro anos, assegurar o contínuo rejuvenescimento e a manutenção de elevados graus de prontidão e eficácia operacional dos seus efetivos.

Adicionalmente, o Governo aposta em soluções que visem otimizar o modelo de gestão das forças e serviços de segurança (FSS), através da criação de um modelo de serviços partilhados, no sentido da integração gradual das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico das FSS, eliminando redundâncias, simplificando estruturas e concentrando os recursos na missão operacional. Neste sentido, decorre um projeto de colaboração neste âmbito em parceria com a OCDE, estando prevista a realização de um projeto-piloto em 2021.

Em linha e devidamente integrado com o modelo de serviços partilhados, que pressupõe a partilha de sistemas e a simplificação de estruturas comuns, encontra-se a criação de um plano tecnológico, estando prevista a implementação de um centro de inteligência artificial e *business intelligence*, de modo a possibilitar a utilização de modelos de inteligência artificial e modelos de *machine learning*. O objetivo é tornar as entidades do MAI autónomas na produção de relatórios e estatísticas de forma ágil, sob a supervisão e orientação da unidade tecnológica.

No âmbito da resposta do Estado em situações de emergência, estão em curso os trabalhos de definição dos requisitos tecnológicos e do modelo da rede de comunicações de emergência do Estado após o final da concessão à SIRESP, S.A.

Na senda do debate político em curso na UE, sublinha-se a preparação de uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo em todos os patamares em que os interesses do País se projetam, ao nível nacional, europeu ou internacional, trabalhando igualmente no sentido de ampliar as responsabilidades e os meios do Centro Nacional de Cibersegurança, promovendo o cumprimento de uma renovada estratégia nacional para o ciberespaço.

Será promovida a revisão do enquadramento legal relativo à identificação e proteção de infraestruturas críticas, de modo a promover a adoção das medidas de proteção e aumento da resiliência a aplicar às infraestruturas identificadas, em alinhamento com outros normativos de carácter transversal, tais como o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, a Lei de Segurança Interna, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço, o Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Programação plurianual do investimento das forças e serviços de segurança

Ao nível dos recursos materiais, na sequência da aprovação da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna (Lei nº 10/2017, de 3 de março), o investimento nas infraestruturas e nos meios operacionais das FSS passou a ter uma orientação estratégica, potenciando a sua capacidade operacional e melhorando as condições de trabalho dos seus militares e polícias. Procurou-se desta forma introduzir maior racionalidade e eficiência na realização do investimento público, assente numa visão de conjunto e numa perspetiva plurianual, definindo prioridades a médio prazo e evitando decisões casuísticas e descontextualizadas. Adicionalmente, foi prosseguida a aquisição de viaturas no âmbito de procedimentos plurianuais, possibilitando a renovação das respetivas frotas automóveis nas distintas valências, o que, no horizonte temporal da LPIEFSS, representa um investimento de 57 milhões de euros, prevendo-se, para o ano de 2021, a entrega de 584 viaturas.

Paralelamente, mantém-se o forte investimento nas infraestruturas, através de intervenções de reabilitação ou construção de raiz, beneficiando as condições de trabalho, o atendimento ao público e a segurança.

Ressalva-se ainda a resiliência da infraestrutura tecnológica do MAI, de suporte à atividade operacional das forças de segurança, designadamente nas componentes de comunicação e de socorro às populações.

Considerando que a presente Lei terminará o seu período de vigência no fim de 2021, torna-se crucial assegurar de forma contínua a programação de investimentos na modernização e operacionalidade das FSS pelo que, em 2021 será submetida à Assembleia da República uma nova Lei de Programação de Investimentos de Infraestruturas e Equipamentos das FSS para o período de 2022-2026.

Desenvolvimento de políticas de promoção da regularidade dos trajetos migratórios, promovendo uma abordagem mais humanista, a par de um relacionamento mais ágil dos migrantes, incluindo refugiados, com a Administração Pública

A prioridade de ação do Governo para 2021, na sequência da adoção do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, traduz-se na continuação de uma política de fronteiras ancorada no cumprimento dos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhada, bem como na promoção da regulação dos fluxos migratórios e da atratividade do País, promovendo os canais regulares de migração para Portugal desde os países de origem e, ao mesmo tempo, reconfigurando a forma como os serviços públicos lidam com o fenómeno da imigração, sem prejuízo do combate às redes de tráfico de seres humanos. Promover-se-á assim uma resposta integrada às necessidades do mercado de trabalho e de estímulo à economia, designadamente através de acordos bilaterais de migração regular com países terceiros, exteriores à UE, e da criação de uma zona de mobilidade e de liberdade de fixação de residência no seio da CPLP.

Em matéria operacional, será dado seguimento ao trabalho encetado em 2020, embora limitado pela pandemia, de simplificação de procedimentos de agilização e aceleração do relacionamento dos cidadãos com o Estado, a par do trabalho de regularização da situação de cidadãos estrangeiros, nas suas diferentes possibilidades, designadamente trabalhadores sazonais, empreendedores nas áreas tecnológicas (*Start Up Visa* e *Tech Visa*) e no trabalho altamente qualificado, entre outros.

A prioridade passará igualmente por continuar a garantir o direito ao asilo e à proteção subsidiária aos refugiados que se dirijam a Portugal ou incluídos em programas, de caráter bilateral ou internacionais, de recolocação ou reinstalação, designadamente de menores não acompanhados no âmbito da UE, ou o programa de reinstalação no âmbito da ONU.

Um sistema de emergência e proteção civil reforçado, com foco na prevenção e na preparação

Dando seguimento à reforma do sistema de proteção civil, o Governo irá prosseguir o reforço nos pilares da prevenção e preparação e irá consolidar a eficiência e capacidade da resposta operacional, através da concretização do novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, baseado em estruturas regionais e sub-regionais, em estreita articulação com as entidades competentes e com a participação dos corpos de bombeiros e das autarquias locais, bem como de um planeamento do sistema de proteção civil ao nível do quadro de investimentos estratégicos plurianuais.

A capacidade de resposta operacional será consolidada através da definição de um modelo de resposta profissional permanente, com a participação dos bombeiros, da Força Especial de Proteção Civil, da GNR e das Forças Armadas, desempenhando um papel relevante as equipas de intervenção permanente das associações humanitárias de bombeiros.

Será implementado o Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/2030, concretizando um modelo de governança, gestão e avaliação de risco coordenado e multissetorial, com definição das linhas de ação para implementação de medidas de prevenção e preparação de acidentes graves e catástrofes.

Tendo em vista a promoção de medidas de prevenção de incêndios rurais, nomeadamente no âmbito dos programas associados à gestão de combustíveis e medidas de autoproteção, será dada continuidade aos programas Aldeias Seguras/Pessoas Seguras, com o alargamento da cobertura territorial e a adesão de novos aglomerados.

Neste contexto, é ainda de realçar que constitui prioridade do Governo a prevenção e preparação para catástrofes, a qual tem continuidade no contexto da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia 2021 (PPUE 2021), com destaque para a promoção de uma maior resiliência coletiva na resposta a emergências complexas e para a manutenção de elevados níveis de resposta operacional face à ocorrência de múltiplas catástrofes. Neste âmbito, merece ainda destaque a organização do Fórum Europeu para a Redução do Risco de Catástrofes.

Por último, destaca-se a preparação de um programa de segurança de equipamentos de utilização coletiva 2020/2023, que permita a identificação dos perigos e a mitigação do risco, nomeadamente ambiental, sísmico, inundações e cheias em bacias urbanas, outros fenómenos naturais e ameaças NRBQ (riscos nucleares / radiológicos / biológicos / químicos).

Assumir a segurança rodoviária como desígnio nacional

O Governo irá dar início à execução da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030, que se baseia no Sistema de Transporte Seguro e na Visão Zero como eixos fundamentais estruturantes dos objetivos e medidas de prevenção e combate à sinistralidade na rede rodoviária a estabelecer e implementar. Esta Estratégia encontra-se em alinhamento com as políticas europeias e mundiais de segurança rodoviária, sendo atribuída prioridade ao uso do transporte público e de formas de mobilidade sustentável nas zonas urbanas.

Serão desenvolvidos, em estreita articulação com as autarquias locais, planos e intervenções de mobilidade e segurança nas infraestruturas rodoviárias, integrando e compatibilizando os vários meios de transporte e utilizadores.

Será promovido o reforço da fiscalização das condições de segurança das infraestruturas e das infrações por velocidade, através da expansão da Rede Nacional de Fiscalização Automática de Velocidade.

Neste contexto, serão desenvolvidas iniciativas para aumentar a eficiência do setor, nomeadamente no levantamento das ocorrências dos acidentes rodoviários, no processo contraordenacional e através da revisão do enquadramento jurídico do Código da Estrada.

Reforço da participação democrática no processo eleitoral

Em 2021, no âmbito da eleição para o Presidente da República, está previsto o alargamento do voto antecipado em mobilidade para todas as sedes de concelho, passando assim a ser constituídas mesas de voto antecipado em mobilidade em 308 localidades, em vez das 29 atualmente previstas na Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, Assembleia da República e Presidente da República, potenciando assim esta modalidade de votação, que tem registado uma elevada adesão e participação.

Deste modo, de forma a ultrapassar alguns constrangimentos verificados nas mesas de voto fora do território nacional, por via do aumento significativo do número de eleitores inscritos no estrangeiro, a Administração Eleitoral, em cooperação com a Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, irá realizar um projeto-piloto de utilização de cadernos eleitorais desmaterializados. Este projeto terá como suporte infraestruturas de rede de elevada segurança da Rede Consular do MNE e da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) do MAI, bem como a plataforma informática desenvolvida para o projeto-piloto de voto eletrónico para a eleição para o Parlamento Europeu, que decorreu em Évora em maio de 2019.

Para além destas iniciativas, serão desenvolvidas, durante o ano de 2021, plataformas tecnológicas que irão permitir a melhoria na comunicação com o eleitor, aumentando a qualidade de resposta e a prestação de serviços ao cidadão, permitindo o respetivo acompanhamento em tempo real, bem como a implementação de um sistema de gestão e avaliação de qualidade de serviço.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental da Segurança Interna evidencia um total de 2224 milhões de euros de receita total consolidada e 2178 milhões de euros de despesa total consolidada, como demonstra a Conta do Programa Orçamental, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do Programa.

Quadro 5.31. Segurança Interna (PO08)— Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 987,2	2 054,1	3,4	94,3
Despesas com o pessoal	1 648,8	1 672,6	1,4	76,8
Aquisição de bens e serviços	164,6	240,5	46,1	11,0
Juros e outros encargos	0,4	0,5	24,6	0,0
Transferências correntes	165,4	76,9	-53,5	3,5
Subsídios		0,0		0,0
Outras despesas correntes	7,9	63,6	n.r.	2,9
Despesa de capital	111,7	115,3	3,2	5,3
Investimento	97,6	106,0	8,6	4,9
Transferências de capital	14,1	9,3	-34,4	0,4
Despesa efetiva consolidada	2 099,0	2 169,4	3,4	
Ativos Financeiros	6,2	8,6	37,5	0,4
Despesa total consolidada (1)	2 105,2	2 178,0	3,5	
Receita total consolidada (2)	2 215,5	2 224,0	0,4	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	110,3	46,0		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	1 632,0			
Receitas Próprias	384,5			
Fundos Europeus	41,9			
Transferências entre entidades	119,6			

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças.

Do total da receita consolidada, 75,2% são respeitantes à componente de receita de impostos afeta ao Programa (1672,4 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias (418,3 milhões de euros), de transferências no âmbito da Administração Pública (91,4 milhões de euros) e Fundos Europeus (41,9 milhões de euros).

Na receita do Programa, destacam-se as Taxas, Multas e Outras Penalidades (233,5 milhões de euros), das quais 78,7 milhões de euros correspondem essencialmente às multas e coimas por infrações ao Código da Estrada, cobradas pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR). De destacar ainda o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) com 66,1 milhões de euros provenientes de taxas cobradas no âmbito das suas atribuições (vistos, passaportes, títulos de residência, entre outros).

Do total da despesa consolidada, 74,9% dizem respeito à componente de receita de impostos afeta ao Programa (1632 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias (384,5 milhões de euros), de transferências no âmbito da Administração Pública (119,6 milhões de euros) e de Fundos Europeus (41,9 milhões de euros).

Do total da despesa efetiva consolidada de 2169,4 milhões de euros, verifica-se que apresentam maior peso as despesas com pessoal, que representam 76,8% da despesa total consolidada, com 1672,6 milhões de euros de dotação, destacando-se a estrutura da massa salarial das forças e

serviços de segurança, distribuída entre a Guarda Nacional Republicana (GNR), com 809,8 milhões de euros, a Polícia de Segurança Pública (PSP), com 740,8 milhões de euros, e o SEF, com 67,7 milhões de euros.

Destacam-se também as aquisições de bens e serviços, com 240,5 milhões de euros, dos quais 138,7 milhões de euros afetos às forças e serviços de segurança, destinado ao financiamento da atividade corrente destas entidades.

Referência ainda para as despesas de Investimento, com 106 milhões de euros (acréscimo de 8,6%), dos quais 55 milhões de euros dizem respeito à execução da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS), executada pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI).

Quadro 5.32. Segurança Interna (PO08) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
008 - SEGURANÇA INTERNA	220,5	233,1	5,7
ENCARGOS COM SAÚDE	69,2	65,2	-5,8
PENSÕES E REFORMAS	151,3	167,9	11,0

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa integra a Dotação Específica Pensões e Reformas, executados pela GNR (com 107,3 milhões de euros) e pela PSP (com 60,6 milhões de euros) e é totalmente financiada por receitas de impostos.

De destacar também os Encargos com Saúde, executados pela GNR (com 36,9 milhões de euros) e pela PSP (com 28,3 milhões de euros), integralmente cobertos por receita própria.

Quadro 5.33. Segurança Interna (PO08) — Despesa por medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	2.258,2	100,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	3,3	0,1
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	132,0	5,8
011 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - FORÇAS DE SEGURANÇA	1.721,4	76,2
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTEÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	167,3	7,4
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	16,3	0,7
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	7,5	0,3
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	65,2	2,9
027 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - AÇÃO SOCIAL	20,0	0,9
068 - OUTRAS FUNÇÕES - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	0,2	0,0
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	10,9	0,5
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	11,3	0,5
084 - SIMPLEX+	0,8	0,0
087 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - SISTEMAS DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	34,1	1,5
088 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - INFRAESTRUTURAS	23,2	1,0
089 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - VEÍCULOS	15,5	0,7
090 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - ARMAMENTO	1,4	0,1
091 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL	1,3	0,1
092 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO DE APOIO ATIVIDADE OPERACIONAL	1,0	0,0
093 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO PARA FUNÇÕES ESPECIALIZADAS	2,3	0,1
094 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS-LPIEFSS-SIST.TECNOLOGIA INFORMAÇÃO COMUNICAÇÃO-PARCEIRIAS PUBLICO PRIVADAS	16,9	0,7
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	4,5	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	1,7	0,1
100 - INICIATIVAS DE AÇÃO CLIMÁTICA	0,2	0,0
Despesa Total Não Consolidada	2.266,8	
Despesa Total Consolidada	2.178,0	
Despesa Efetiva Consolidada	2.169,4	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	8,6	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salienta-se a medida 011 — Segurança e Ordem Públicas — Forças de Segurança, com 1721,4 milhões de euros, representando 76,2% do total da despesa efetiva não consolidada do Programa, da qual se destaca o orçamento da GNR, com 847,6 milhões de euros, da PSP, com 731,8 milhões de euros e do SEF, com 117,8 milhões de euros.

Para a contingência COVID-19 (Medidas 095 e 096), foram afetos 6,2 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.10. Justiça (PO09)

Políticas e medidas

O Governo prossegue o objetivo de tornar a justiça mais próxima dos cidadãos, eficiente e ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social. Para tal, será reforçada a resposta aos desafios em áreas como a administração da justiça, os registos públicos, a prevenção e combate à criminalidade e corrupção, a proteção de vítimas, a execução de penas e a reinserção social.

Uma justiça de qualidade é, antes de mais, uma justiça: (i) eficaz, capaz de cumprir as missões de serviço público que lhe estão cometidas; (ii) inovadora, capaz de ajustar as suas respostas às

necessidades das pessoas e da sociedade; *(iii)* transparente, que presta contas aos cidadãos; e *(iv)* inclusiva, garantindo a acessibilidade de todos os cidadãos.

Volvidos 46 anos de democracia em Portugal, o princípio da separação de poderes e a independência do poder judicial são valores basilares do Estado de Direito Democrático, que se encontram consolidados e constituem parte do «adquirido democrático».

À Assembleia da República e ao Governo cabe traçar políticas públicas que marquem os objetivos da justiça, na sua dimensão de serviço público, bem como definir os meios para os atingir, objetivos que, no essencial, se reconduzem ao seguinte:

- Justiça mais justa;
- Justiça mais moderna, eficaz e eficiente, sem demoras injustificadas;
- Justiça mais digna e com melhores condições;
- Justiça mais próxima e acessível;
- Reforçar a confiança dos cidadãos na substância, procedimentos e tempos da Justiça, confiança que constitui uma dimensão basilar do Estado de Direito Democrático.

O sistema de justiça deverá assentar nos seguintes valores fundamentais:

- Centrado no cidadão;
- Igualdade de tratamento dos cidadãos;
- Qualidade como exigência;
- Independência dos tribunais, direito dos cidadãos.

Assim, os eixos estratégicos a prosseguir e a desenvolver na esfera da Justiça serão os seguintes:

- Lógica de melhoria contínua da qualidade;
- Modernização e desburocratização (eliminação de atos burocráticos e barreiras administrativas);
- Simplificação, racionalização e agilização processual;
- Desmaterialização e digitalização;
- Envolvimento ativo e colaborante dos agentes da Justiça;
- Otimização da gestão;
- Modelos de gestão transversal, nomeadamente: *(i)* redes colaborativas temáticas, tirando partido das tecnologias e da transformação digital; *(ii)* modelos de trabalho colaborativo nas áreas financeira, de gestão, de recursos humanos e apoio técnico;
- Meios humanos, materiais e tecnológicos adequados.

No prosseguimento da estratégia de transformação digital, associada ao Programa Justiça + Próxima 2020-2023, é prioritária a continuação da implementação de medidas de simplificação processual e experimentação (*Hub* Justiça), de atualização dos sistemas de informação, de requalificação e reforço das infraestruturas físicas e tecnológicas, que garantam a sua segurança, robustez e um esforço de melhoria contínua em todos os setores de atuação da área da Justiça.

Importa ainda garantir a aproximação da justiça aos cidadãos, bem como a qualidade do serviço público de justiça, facilitando o acesso à informação, aumentando a transparência, a comunicação e o reforço da proximidade aos utentes dos serviços de justiça.

Para tal, o Governo reforçará o desenvolvimento do Portal da Justiça — Plataforma de Serviços Digitais da Justiça, enquanto ponto único de contacto e acesso a informação e serviços *online* relevantes para os cidadãos, empresas e profissionais da justiça, incluindo a disponibilização e publicação periódica de dados atualizados, estatísticas oficiais e publicações.

Na implementação das iniciativas de transformação digital no âmbito dos registos, assumem destaque os seguintes princípios: digital por definição (*digital by default*), baseando-se na prestação de serviços por via eletrónica como opção privilegiada, garantindo a inclusão e acessibilidade através de plataformas multicanal; bem como o princípio da declaração única, que visa garantir que os cidadãos e as empresas fornecem as mesmas informações uma única vez, com garantia da qualidade e segurança da informação e privacidade do cidadão.

O Governo prosseguirá com a criação e reformulação dos modelos de atendimento, modernização dos sistemas de informação de suporte aos registos (comercial, predial e nacionalidade, entre outros), bem como aos serviços da propriedade industrial, nas vertentes marcas e patentes, com o propósito de desenvolver respostas mais cómodas, simples e seguras para cidadãos e empresas.

Neste âmbito de renovação dos diversos sistemas de informação de suporte, será priorizado o Registo Predial, nomeadamente na necessária adequação ao novo regime simplificado de propriedade rústica.

A recente Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado (Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2020, de 21 de maio) desenvolverá a expansão a todo o território nacional do sistema de informação cadastral simplificado e o os sistemas de informação e de interoperabilidade de suporte ao Balcão Único do Prédio (BUPi).

Será reforçado o alargamento da oferta de justiça, designadamente através de meios alternativos de resolução de conflitos e de ferramentas específicas neste âmbito. Será desenvolvida uma plataforma comum, de cariz inovador, para a tramitação e acessos aos processos que correm nos julgados de paz e nos centros de arbitragem de conflitos de consumo.

Medidas previstas:

- Combater, de forma determinada, a corrupção, contribuindo para a saúde da democracia e para a afirmação de um Estado transparente, justo e que assegura a igualdade de tratamento dos cidadãos, dado que a corrupção tem efeitos corrosivos no Estado de Direito e mina a confiança dos cidadãos nas suas instituições;
- Prosseguir a informatização e desmaterialização dos processos judiciais, em continuidade da iniciativa Tribunal+;
- Modernizar o modelo de organização das secretarias judiciais, numa lógica de prossecução da iniciativa Tribunal+;
- Continuar a melhorar o tempo de resposta em matéria de perícias forenses e demais serviços no âmbito da medicina legal;
- Assegurar a citação eletrónica de todas as entidades administrativas e a progressiva citação eletrónica das pessoas coletivas, eliminando a citação em papel;

- Fomentar a introdução nos processos cíveis de soluções de comprovação de factos por peritos ou técnicos, por forma a evitar o recurso excessivo à prova testemunhal;
- Permitir e incentivar a composição por acordo entre a vítima e o arguido, nos casos em que não existe outro interesse público relevante;
- Permitir a suspensão provisória do processo para um número mais alargado de crimes, desde que todas as partes estejam de acordo;
- Melhorar os indicadores de gestão do sistema de justiça, de modo a ter informação de gestão de qualidade disponível para os gestores do sistema, e desenvolver mecanismos de alerta precoce para situações de congestionamento dos tribunais;
- Melhorar a qualidade do atendimento dos cidadãos, nomeadamente através de atendimento rápido, cordato e que resolva efetivamente os problemas, e de balcões presenciais, telefónicos ou *online* mais acessíveis;
- Melhorar a formação inicial e a formação contínua dos magistrados, com especial enfoque na matéria da violência doméstica, dos direitos fundamentais, do direito europeu, da gestão processual e da qualidade da Justiça;
- Continuar a execução do programa de requalificação do sistema de reinserção social, prisional e tutelar educativo e reforçar os mecanismos de articulação com o Ministério da Saúde no sentido de se melhorar o nível de prestação dos cuidados de saúde nos estabelecimentos prisionais e nos centros educativos, nomeadamente ao nível da saúde mental, em conformidade com o trabalho em curso pelo grupo de trabalho que visa a revisão da Lei da Saúde Mental;
- Prosseguir a implementação das medidas do plano de ação «Justiça + Próxima 2020-2023» nas suas múltiplas valências e eixos, alinhando com as melhores práticas internacionais;
- Desenvolver as medidas do Programa Simplex 2020/2021 da responsabilidade do Ministério da Justiça;
- Dotar o Fundo para a Modernização da Justiça (FMJ) de recursos que permitam assegurar a sustentabilidade de reformas essenciais e mecanismos de promoção da modernização dos sistemas de informação da justiça;
- Implementar e prototipar novos serviços, através do *Hub* Justiça, em articulação com outras entidades e serviços, promovendo a aprendizagem e a capacitação em novas metodologias que promovam a inovação na justiça;
- Assegurar o robustecimento tecnológico com vista ao reforço da qualidade e da celeridade do serviço prestado nos registos, quer nos serviços presenciais quer nos serviços desmaterializados, apostando na simplificação de procedimentos, em balcões únicos e serviços *online*;
- Implementar um sistema integrado de atendimento nos registos, promovendo a melhoria do acesso, qualidade e eficiência do atendimento, no contexto presencial, telefónico e *online*;
- Prosseguir a renovação dos diversos sistemas de informação de suporte aos registos, articulando-os com novos desafios, nomeadamente o relativo ao registo predial com o novo

regime simplificado de propriedade rústica (BUPi — Balcão Único do Prédio), garantindo a sua atualização, maiores níveis de segurança e qualidade de dados;

- Promover o redesenho da oferta dos serviços *online* dos registos, tornando-os mais acessíveis, compreensíveis e fáceis de utilizar, integrados e potenciados pela Plataforma de Serviços Digitais da Justiça;
- Prosseguir a renovação dos equipamentos tecnológicos de suporte à atividade registal nas conservatórias, nomeadamente no que se reporta ao cartão de cidadão e passaporte;
- Promover projetos e iniciativas de inovação associados, nomeadamente, ao cartão de cidadão e a mecanismos seguros de identidade eletrónica;
- Desenvolver medidas de requalificação de infraestruturas físicas e tecnológicas constantes do Plano Estratégico Plurianual de Requalificação das Conservatórias, a concretizar através da Lei de Programação dos Investimentos em Infraestruturas e Equipamentos da Justiça;
- Reforçar parcerias com outras entidades públicas, nomeadamente ao nível local, de forma a promover conjuntamente a requalificação e modernização das conservatórias existentes no País;
- Reforçar os recursos humanos nas áreas de especialização tecnológica, assim como nos registos;
- Criar condições para a melhoria da capacidade tecnológica instalada dos serviços de alojamento de infraestruturas e aplicações, bem como a disponibilização de facilidades de colaboração e partilha, incluindo a gestão de redes e postos de trabalho, suporte técnico e monitorização da qualidade do serviço prestado;
- Consolidar o Sistema de Recuperação e Gestão de Ativos (RGA), enquanto sistema de informação comum ao Gabinete de Administração de Bens do Instituto de Gestão Financeira e dos Equipamentos da Justiça, Gabinete de Recuperação de Ativos da Polícia Judiciária e Ministério Público;
- Aumentar a oferta de serviços *online* relativos à propriedade industrial, garantindo a robustez tecnológica dos sistemas de suporte;
- Consolidar o Portal da Justiça — Plataforma Digital da Justiça enquanto ponto único de contacto e acesso a informação e serviços *online* relevantes para os cidadãos, empresas e profissionais da justiça;
- Reforçar a disponibilização de novos indicadores de atividade e desempenho da justiça, essenciais para a melhoria da perceção do seu funcionamento;
- Reforçar a transparência na justiça, promovendo a publicação de dados, estatísticas oficiais e publicações na Plataforma Digital da Justiça, assim como a implementação de mecanismos de participação cidadã;
- Promover a expansão da Rede dos Julgados de Paz em estreita articulação com os municípios e alargar as suas competências;
- Reforçar os sistemas de mediação públicos e o acesso à mediação, designadamente familiar e laboral;

- Desenvolver ferramentas tecnológicas de suporte a um novo modelo de gestão processual nos julgados de paz e nos centros de arbitragem de conflitos do consumidor, com funcionalidades que permitirão uma gestão mais eficiente e monitorizável.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental da Justiça evidencia um total da 1498,2 milhões de euros de receita total consolidada e 1495,3 milhões de euros de despesa total consolidada, como demonstra a Conta do Programa Orçamental, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do Programa.

Quadro 5.34. Justiça (PO09) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 389,1	1 417,6	2,1	94,3
Despesas com o pessoal	1 027,8	979,2	-4,7	76,8
Aquisição de bens e serviços	328,8	373,7	13,7	11,0
Juros e outros encargos	0,7	0,3	-49,8	0,0
Transferências correntes	25,1	19,7	-21,6	3,5
Outras despesas correntes	6,7	44,7	n.r	2,9
Despesa de capital	58,7	77,7	32,2	5,3
Investimento	52,6	76,9	46,2	4,9
Transferências de capital	6,1	0,7	-87,9	0,4
Despesa efetiva consolidada	1 447,8	1 495,3	3,3	
Despesa total consolidada (1)	1 447,8	1 495,3	3,3	
Receita total consolidada (2)	1 450,8	1 498,2	3,3	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	3,0	3,0		

por memória

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento
Receitas de Impostos	618,8
Receitas Próprias	576,1
Fundos Europeus	37,7
Transferências entre entidades	262,7

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças.

Do total da receita consolidada, 56,2% são representados pelas receitas próprias (841,4 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas de impostos afetos ao programa (618,8 milhões de euros), de Fundos Europeus (37,7 milhões de euros) e de transferências no âmbito da Administração Pública (0,3 milhões de euros).

Na receita do Programa, destacam-se as Taxas, Multas e Outras Penalidades (768,4 milhões de euros), com especial relevo para a cobrança dos vários emolumentos no âmbito dos registos e notariado, a cargo do Instituto dos Registos e Notariado (IRN), com 380,1 milhões de euros e para a cobrança das taxas de justiça e receita emolumentar cobrados pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP (IGFEJ), com 355,2 milhões de euros.

Do total da despesa consolidada, 41,4% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (618,8 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias (576,1 milhões de euros), de transferências no âmbito da Administração Pública (262,7 milhões de euros) e de Fundos Europeus (37,7 milhões de euros).

Do total da despesa efetiva consolidada, de 1495,3 milhões de euros, verifica-se que apresenta maior peso as despesas com pessoal, que representam 76,8% da despesa total consolidada com 979,2 milhões de euros de dotação.

Destacam-se também as aquisições de bens e serviços com 373,7 milhões de euros, sendo de realçar o IGFEJ com 177,9 milhões de euros, a DGRSP com 63,7 milhões de euros e o IRN com 52,8 milhões de euros, destinados ao financiamento da atividade corrente destas entidades.

Referência ainda para as despesas de Investimento, com 76,9 milhões de euros, dos quais 44,1 milhões de euros dizem respeito ao IGFEJ, destinados essencialmente ao financiamento de obras e/ou construção em edifícios do Ministério da Justiça (tribunais, estabelecimentos prisionais, instalações da Polícia Judiciária, entre outros).

Quadro 5.35. Justiça (PO09) — Despesa por medidas do Programa
 (milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	1.880,0	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	5,5	0,3
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	943,5	50,2
010 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - INVESTIGAÇÃO	137,6	7,3
012 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA JUDICIÁRIO	522,9	27,8
013 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA PRISIONAL, DE REINserÇÃO SOCIAL E DE MENORES	232,5	12,4
034 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,0	0,0
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	21,9	1,2
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	2,9	0,2
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	1,9	0,1
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,0	0,0
084 - SIMPLEX +	2,2	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	3,7	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	5,5	0,3
Despesa Total Não Consolidada	1.880,0	
Despesa Total Consolidada	1.495,3	
Despesa Efetiva Consolidada	1.495,3	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa salienta-se a medida 009 — Administração e Regulamentação, com 943,5 milhões de euros, representando 50,2% do total da despesa efetiva não consolidada do Programa, da qual se destacam os orçamentos do IGFEJ com 493,6 milhões de euros e o do IRN com 370,2 milhões de euros.

Para a contingência COVID-19 (Medidas 095 e 096), foram afetos 9,2 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.11. Cultura (PO12)

Políticas e medidas

A crise de saúde pública vivida em 2020 teve fortes impactos económicos e sociais com particular incidência no tecido cultural português.

Durante o período de estado de emergência, o Governo aprovou várias medidas de apoio às pessoas e às empresas, cooperativas e associações. Medidas de natureza transversal a todas as atividades e a todos os trabalhadores; medidas de natureza setorial para a área da cultura. Foram aprovados apoios sociais atribuídos pela Segurança Social que abrangem os trabalhadores independentes, mesmo os que não têm carreiras contributivas estáveis, uma realidade existente no setor da cultura há décadas. Para o setor da cultura, foram aprovadas linhas de emergência para diferentes áreas, nomeadamente as artes performativas e a área do livro.

A partir de maio de 2020, o Governo aprovou quinzenalmente medidas de reabertura progressiva de atividades culturais. A área da cultura foi das primeiras a reabrir ao público. Primeiro os museus, as bibliotecas, as livrarias; depois as salas de teatro, as salas de cinema, as salas de espetáculo e demais equipamentos culturais. Em diálogo estreito com o Ministério da Saúde, foi possível estabelecer regras de segurança que permitiram o regresso progressivo da programação cultural, em espaços fechados e ao ar livre. Este é um trabalho a prosseguir em 2021, numa estreita articulação com o Ministério da Saúde, encontrando formas de compatibilizar regras de saúde pública e segurança individual com a realização da programação cultural em todo o País.

É igualmente relevante realçar a importância das medidas de apoio à estabilização económica e social aprovadas para o setor da cultura no Plano de Estabilização Económica e Social (PEES), constantes do Orçamento do Estado Suplementar para 2020. São medidas com impacto no curto, médio e longo prazos: linha de apoio social adicional aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais da cultura, no valor máximo de 34 milhões de euros; linha de apoio às entidades artísticas profissionais, no valor de 3 milhões de euros; linha de apoio à adaptação dos espaços às medidas decorrentes da COVID-19, no valor global de 750 mil euros; linha de financiamento à programação cultural em rede, no valor global de 30 milhões de euros.

No conjunto, as medidas do PEES para o setor da cultura permitem dar resposta a necessidades imediatas e, simultaneamente, estruturar o futuro. De realçar o trabalho em curso para a elaboração do estatuto profissional do trabalhador intermitente da cultura e a realização de um inquérito no âmbito do estudo sobre o setor artístico em Portugal e os impactos da crise a curto e médio prazos, dois instrumentos particularmente relevantes para a política pública de cultura para o ano de 2021 e seguintes.

O Programa Orçamental da Cultura abrange várias medidas associadas a uma política global de cultura em todos os seus domínios, que vão desde o património, à comunicação social, à criação artística e à internacionalização da cultura e da língua portuguesas.

Em 2021, o Governo prosseguirá a política de reforço de investimento na cultura, tendo em vista atingir, ao longo da legislatura, o objetivo estratégico de 2% da despesa discricionária.

Este reforço de investimento será particularmente relevante no ano de 2021, desde logo pelos impactos económicos e sociais da crise de saúde pública no setor da cultura, mas também porque 2021 será um ano de lançamento de importantes instrumentos de política cultural e será o ano em que Portugal exerce a Presidência do Conselho da União Europeia, com importantes impactos ao nível da política europeia e nacional para o setor da cultura e as áreas criativas e ao nível da

internacionalização da cultura, através da programação cultural associada à Presidência do Conselho da União Europeia.

Das várias iniciativas que concretizam estes objetivos, para 2021 destacam-se:

Artes e criação artística

- Implementação de medidas de apoio às artes, com projetos sustentáveis, ao abrigo do modelo de apoio às artes, e com a implementação do Programa da Rede Nacional de Teatros e Cineteatros, bem como com os concursos para as orquestras regionais; estas três medidas objetivam a estratégia de programação em rede, com mais projetos sustentáveis de descentralização, de atividades e serviços educativos inovadores e direcionados à formação e diversificação de públicos;
- Dar-se-á continuidade ao um estudo nacional sobre o setor da cultura e impactos da COVID-19, em parceria com o OPAC — Observatório Português das Atividades Culturais, que permitirá mapear e melhor conhecer o tecido cultural em Portugal, por forma a auxiliar o processo de tomada de decisão relativa a políticas públicas na área da cultura;
- O capital humano do setor da cultura é vital ao seu funcionamento e à capitalização do potencial cultural para o desenvolvimento do País; nesse sentido, a conclusão do novo estatuto dos profissionais da cultura é uma peça decisiva para o futuro do setor cultural e criativo em Portugal; em 2021, será revisto e implementado o estatuto dos profissionais da área da cultura em resultado dos trabalhos no âmbito do grupo criado entre os Ministérios da Cultura, das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- Início do Programa Nacional de Residências Artísticas no Território, que assentará numa lógica de descentralização e melhoria de condições infraestruturais dos espaços vazios existentes, com o objetivo de promover oportunidades estratégicas para os criadores e artistas, incentivando a sua mobilidade e fixação em territórios de baixa densidade;
- Dar-se-á continuidade à concretização das medidas do Plano Nacional das Artes, nomeadamente através do financiamento público «Arte-Educação-Comunidade», da criação de um «ID Cultural» ou do incentivo à participação e apoio das empresas na cultura e nas artes da sua região.

Reabilitação e dinamização do património cultural

- Promover o programa plurianual de meios e investimentos para a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado, decorrendo do exaustivo levantamento feito ao longo de 2020 por todo o território nacional.
- Lançar a Lotaria do Património, promovendo o envolvimento de todos na missão nacional de reabilitação do património cultural. Esta receita fará parte das fontes de financiamento do programa plurianual de meios e investimentos para a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado.

Arte contemporânea

- Consolidar o papel da Comissão para a Aquisição de Arte Contemporânea, dando continuidade ao reforço feito ao longo dos últimos dois anos em aquisição de arte

contemporânea; será promovida a circulação de diversas coleções públicas e privadas por todo o território nacional e também no estrangeiro;

- Descentralizar o acesso à cultura, disseminando a arte contemporânea, apoiando a criação e a produção artística e contribuindo para a formação, a criação e o aumento de novos públicos.

Transformar e modernizar os museus, monumentos e palácios

- Realização de atividades culturais e artísticas que fomentem o cruzamento de públicos através de programação diversificada (artes performativas, música, artes visuais) nos museus, monumentos e palácios;
- Iniciar a implementação das medidas da Estratégia Nacional de Promoção da Acessibilidade e da Inclusão dos Museus, em resultado dos trabalhos de levantamento e diagnóstico realizado pelas entidades das áreas governativas da Cultura e da Solidariedade Social;
- Promover uma plataforma de acompanhamento da implementação dos planos de salvaguarda do património cultural imaterial português reconhecido pela UNESCO. Terá como objetivos principais, entre outros, o estabelecimento de uma estratégia coordenada para a salvaguarda deste património e a partilha de boas práticas;
- Aprovar o plano estratégico de atuação no âmbito da arqueologia, centrado em três temáticas: o plano nacional de trabalhos arqueológicos, a gestão dos espólios arqueológicos e os impactos negativos sobre o património arqueológico no âmbito das operações de agricultura intensiva;
- Lançamento do programa Ciência no Património Cultural, que constitui uma parceria estratégica entre as áreas da Cultura e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com vista à implementação de projetos de doutoramento colaborativos, tendo por finalidade o reforço do estudo das coleções.

Áreas criativas e empreendedorismo criativo

- Implementar o programa Saber Fazer, reforçando a vocação para as tecnologias das artes e ofícios tradicionais, com vista à salvaguarda, continuidade, inovação e desenvolvimento sustentável das artes e ofícios nacionais, bem como instalar e abrir ao público o Centro Saber Fazer, no Museu de Arte Popular.

Dinamização de programas para o livro, a leitura e a rede de bibliotecas

- Reforçar o programa de bolsas de criação literária, através da promoção do património literário;
- Prosseguir o programa de promoção das literacias assente no apoio à criação de redes de bibliotecas de âmbito regional junto das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- Lançar a segunda edição do catálogo de promoção do património bibliográfico em língua portuguesa, facilitando a sua promoção e incentivando a participação de todos os atores envolvidos no setor do livro;

- Aprovar o regulamento geral de classificação e avaliação da informação arquivística, que visa desenvolver e complementar o regime jurídico da classificação e avaliação da informação arquivística, com o objetivo de promover a implementação de boas práticas de gestão da informação arquivística e a definição da interação das entidades do Estado neste âmbito.

Promoção e apoio aos setores do cinema, audiovisual e média

- Fortalecer, no âmbito do plano estratégico do cinema e do audiovisual, a indústria do cinema e do setor do audiovisual em língua portuguesa como áreas centrais da cultura e da economia nacional, mediante a produção regular de conteúdos audiovisuais que valorizem e ativem o património histórico, artístico e monumental;
- Fortalecer a competitividade de Portugal enquanto local de produção cinematográfica e audiovisual e estimular a atividade dos produtores e coprodutores nacionais, modernizando e simplificando os procedimentos para filmar em Portugal, através da articulação entre diferentes entidades públicas da Administração Central e local, através da *Portugal Film Commission*;
- Reforçar o Plano Nacional de Cinema, contribuindo para a fruição pelo público das obras cinematográficas e audiovisuais, em especial através de iniciativas de promoção de literacia para o cinema junto do público escolar;
- Desenvolver uma estratégia integrada para o Laboratório e Arquivo Digital da Cinemateca Portuguesa;
- Atribuir os dois canais disponíveis na oferta da televisão digital terrestre;
- Criar um Plano Nacional para a Literacia Mediática, como forma de contrariar o défice no acesso, consulta e leitura de conteúdos informativos de imprensa, e promover o combate à desinformação e à divulgação de conteúdos falsos, preferencialmente, e desde logo, junto da população em idade escolar.

Dinamização de medidas de diplomacia cultural e internacionalização da cultura portuguesa

- Exercer a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia no primeiro semestre de 2021 e dar seguimento aos preparativos da Temporada Cruzada Portugal-França 2022, como momentos relevantes para a afirmação internacional da cultura portuguesa;
- Promover a internacionalização, a difusão e a exportação da cultura portuguesa, com apoios à presença dos agentes e bens culturais em eventos tidos por estratégicos no estrangeiro, também com a celebração de dias estratégicos, nomeadamente o Dia Mundial da Língua Portuguesa;
- Promover a internacionalização da Cultura no quadro das relações bilaterais e multilaterais, nomeadamente através de iniciativas programadas para 2021, como a Expo 2021 Dubai, a exposição internacional itinerante no âmbito das comemorações dos 500 anos da circum-navegação, a participação Portuguesa na 17ª Bienal de Arquitetura de Veneza e a participação nacional como país convidado de honra na Feira Internacional do Livro de Leipzig.

Empresas e Cidadãos

- Estimular a cooperação entre empresas e outras organizações privadas e públicas com museus e monumentos para partilha de competências e conhecimentos em áreas estratégicas para os equipamentos culturais, desde a área de restauro de património até projetos de transformação digital.
- Prorrogação do regime que estende a aplicabilidade dos benefícios fiscais previstos no Estatuto do Mecenato.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

A despesa total consolidada prevista para 2021 do Programa Cultura ascende a 563,9 milhões de euros, que corresponde a um crescimento de 19,3% face à execução estimada de 2020. Relativamente à receita total consolidada, a mesma ascende a 567,1 milhões de euros, traduzindo um crescimento de 10,3%.

Excluindo a Rádio e Televisão de Portugal, SA (RTP, SA) a despesa total consolidada prevista para 2021 ascende a 313,1 milhões de euros, representando um acréscimo de 35,6 milhões de euros face ao orçamento de 2020, incluindo 21 milhões de euros de receitas de impostos e 5 milhões de euros de receita da lotaria do património.

Quadro 5.36. Cultura (PO12) — Conta do Programa Orçamental
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	440,0	494,9	12,5	87,8
Despesas com o pessoal	167,6	188,1	12,3	33,4
Aquisição de bens e serviços	179,9	204,8	13,9	36,3
Juros e outros encargos	2,1	1,9	-11,9	0,3
Transferências correntes	65,5	72,9	11,2	12,9
Subsídios	19,6	16,3	-17,0	2,9
Outras despesas correntes	5,2	10,8	108,3	1,9
Despesa de capital	27,4	59,4	117,0	10,5
Investimento	26,8	57,4	113,9	10,2
Transferências de capital	0,5	2,0	265,0	0,4
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	467,4	554,3	18,6	
Ativos Financeiros	0,0	4,2	n.r.	0,7
Passivos Financeiros	5,4	5,4	-0,0	1,0
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada (1)	472,8	563,9	19,3	
Receita total consolidada (2)	514,2	567,1	10,3	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	41,3	3,2		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	330,0			
Receitas Próprias	158,4			
Fundos Europeus	29,4			
Transferências entre entidades	46,1			
Diferenças de consolidação				

Notas: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

Da receita total consolidada de 567,1 milhões de euros, 63,5% são representados pela componente de receitas de impostos maioritariamente da consignação da Contribuição sobre o Audiovisual à RTP, SA, da compensação financeira do Estado pela prestação de serviço público às entidades das áreas do teatro, da música e da dança, bem como das verbas para apoio às artes.

No âmbito da receita própria do Programa, as vendas de bens e serviços são o agregado com maior relevância dos quais se destaca a RTP, SA por via da receita comercial (publicidade, serviços de produção e distribuição nas várias plataformas) e a Direção-Geral do Património Cultural das vendas resultantes das visitas aos monumentos classificados de património mundial, palácios e museus.

Merece ainda referência, a receita própria, a proveniente da distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa afeta ao Fundo de Fomento Cultural, destinada a apoios a fundações de carácter cultural bem como a receita da lotaria do património que reverte a favor do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural

O Programa Cultura apresenta despesa efetiva consolidada no montante de 554,3 milhões de euros, com maior peso na despesa corrente (87,8% do total da despesa), essencialmente pela aquisição de bens e serviços, que representa 36,3% (204,8 milhões de euros), maioritariamente

decorrente da atividade da RTP, SA e despesas com pessoal (188,1 milhões de euros) referindo-se as previstas nos domínios da comunicação social e do património.

Destacam-se também as transferências destinadas a fundações culturais instituições sem fins lucrativos, no âmbito dos apoios financeiros concedidos à produção artística nacional.

No investimento destaca-se o plano de investimentos e de modernização técnica e operacional da RTP, SA e o relacionado com a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado.

Quadro 5.37. Cultura (PO12) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
012 - CULTURA	223,6	223,6	
PORTE PAGO / APOIOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL	4,0	4,0	
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	29,7	29,7	
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	189,9	189,9	
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O AUDIOVISUAL	189,9	189,9	

Fonte: Ministério das Finanças

O Programa integra dotações específicas totalmente financiadas por receitas de impostos.

O Porte Pago/Apoios à Comunicação Social destina-se à promoção do livro e da leitura assente no apoio à criação de rede de bibliotecas, as Indemnizações Compensatórias do Estado pela prestação de serviço público pelos teatros nacionais e a Contribuição sobre o Audiovisual para financiamento do serviço público de rádio e televisão.

Quadro 5.38. Cultura (PO12) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	826,5	100,0
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	385,9	46,7
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	435,0	52,6
084 - SIMPLEX +	3,5	0,4
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	1,6	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,5	0,1
Despesa Total Não Consolidada	836,1	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	563,9	
Despesa Efetiva Consolidada	554,3	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	4,2	
Passivos Financeiros	5,4	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

Na estrutura de distribuição da despesa por Medidas destaca-se a «Comunicação Social», que representa cerca de 52,6% da despesa, resultante inteiramente do orçamento da Rádio e Televisão de Portugal. A medida «Cultura» representa 46,7% do total, a qual contém a despesa das restantes entidades que integram o Programa.

Para contingência COVID-19 foram afetos 2,1 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.12. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13)

Políticas e medidas

O reforço da qualificação dos portugueses exige um esforço de responsabilização coletiva de forma a garantir um processo efetivo de convergência europeia até 2030, continuando a ser um dos termos fixados pelo Orçamento do Estado para 2021, os quais enquadram o reforço do investimento público e privado em investigação e desenvolvimento (I&D) e o entendimento consagrado no Contrato de Legislação entre o Governo e as Instituições de Ensino Superior Públicas para o período 2019-2023, com o objetivo de fixar um quadro estável e planeado do financiamento público para a ciência, a tecnologia e o ensino superior. Estes termos incluem ainda o reforço e valorização da estratégia Portugal Espaço 2030 no contexto da valorização do posicionamento atlântico de Portugal na Europa.

O Orçamento do Estado para 2021, as estratégias e o contrato referidos têm por base dois factos entretanto registados: (i) a despesa total em I&D em Portugal atingiu um novo máximo histórico em 2019, representando 1,41% do PIB, sendo que a despesa em I&D das empresas passa a representar 53% da despesa total em I&D (era 46% em 2015 e cerca de 44% em 2009), superando a despesa pública pelo segundo ano consecutivo; e (ii) Portugal é agora um país fortemente inovador, de acordo com a edição de 2020 do *European Innovation Scoreboard* (EIS 2020).

Contudo, garantir um processo efetivo de convergência europeia até 2030 exige continuar a trajetória dos últimos anos e assegurar quatro dos desafios que Portugal enfrenta, designadamente: (i) alargar a base social de participação no ensino superior para uma sociedade baseada no conhecimento; (ii) diversificar e especializar o processo de ensino/aprendizagem no ensino superior, intensificando a atividade de I&D e a articulação entre ensino e investigação; (iii) empregar melhor, com mais e melhor integração entre educação, investigação e inovação e uma articulação com as empresas, o tecido produtivo, a Administração Pública e as instituições sociais; e (iv) reforçar e expandir a internacionalização do ensino superior e das atividades de I&D, estimulando a atração de recursos humanos qualificados para Portugal em estreita articulação com novas atividades económicas de maior valor acrescentado, incluindo em sistemas espaciais e na utilização de sistemas de observação da Terra e a sua integração com atividades económicas em vários setores de atividade.

Para que se atinjam estes objetivos, as dotações do financiamento público fixadas para 2021 enquadram um conjunto de metas, incluindo:

- Atingir uma taxa média de frequência no ensino superior de seis em cada dez jovens com 20 anos até 2030 (enquanto hoje é de cinco em cada dez), assim como alargar as qualificações de toda a população, garantindo atingir 40% de graduados de educação terciária na faixa etária dos 30-34 anos até 2023 e 50% em 2030;
- Continuar a trajetória de aumento da despesa em I&D, para alcançar um investimento global em I&D de 3% do PIB até 2030, com uma parcela de um terço de despesa pública e dois terços de despesa privada, objetivo que implica o esforço coletivo de aumentar o investimento público e privado em I&D, reconhecendo que a despesa total em I&D em

Portugal atingiu 2987 milhões de euros em 2019, superior ao máximo anterior de 2771 milhões de euros;

- Reforçar a participação nacional em atividades de investigação e inovação no âmbito de redes europeias e dos quadros comunitários de investigação e inovação, assim como no contexto da participação nacional em organizações europeias, incluindo o reforço da valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia.

O contexto e a ação política em curso

O Orçamento do Estado para a ciência, tecnologia e ensino superior em 2021 é enquadrado por cinco fatores principais, que hoje distinguem Portugal neste setor:

- O crescimento efetivo da despesa total em I&D desde 2016, que atingiu 1,41% do PIB em 2019, tendo por base uma política clara de ciência e tecnologia (C&T) assente na qualificação e emprego de recursos humanos qualificados e na valorização de carreiras científicas e académicas;
- O reforço da base social de apoio ao conhecimento, suportado numa estratégia clara de apoio à modernização, qualificação e diversificação do ensino superior, incluindo a valorização do ensino politécnico e a internacionalização das instituições, para além do reforço efetivo dos apoios sociais aos estudantes; ainda neste âmbito, deve ser salientado o desenvolvimento de competências digitais, através da Iniciativa Nacional Competências Digitais (INCoDe2030), para além da implementação do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES);
- O estímulo inequívoco à contratação de investigadores doutorados e à valorização e internacionalização do emprego científico, em todas as áreas do conhecimento, com linhas de apoio diversificadas, de modo a reforçar a capacidade institucional e a presença em redes europeias e internacionais; neste âmbito, deve ser referido o programa GoPORTUGAL — *Global Science and Technology Partnerships Portugal*, assim como a participação nacional em organizações europeias, incluindo o reforço da valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia;
- O aumento das ligações sistémicas entre as instituições académicas e científicas e o mercado de trabalho, com o objetivo principal de criar, direta e indiretamente, emprego qualificado e inovação com base nesse emprego, incluindo a criação de laboratórios colaborativos para reforçar processos de diversificação e inovação institucional;
- O esforço de simplificação e desburocratização do sistema de ensino superior, ciência e tecnologia, tendo sido significativamente simplificado o regime de contratação pública para atividades de I&D, reforçado o programa de racionalização e modernização administrativa da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), da Agência Nacional de Inovação (ANI) e outras entidades públicas com atribuições em matéria de financiamento da ciência, tecnologia e inovação, e simplificados os procedimentos de renovação das bolsas de ação social para estudantes do ensino superior.

Orientações programáticas

Reforçar a estratégia política em curso para o ensino superior: modernização, qualificação e diversificação

A proposta de Orçamento do Estado para 2021 consagra um quadro de contínuo reforço do ensino superior, que foi particularmente discutido em 2016-2017, no quadro da avaliação realizada pela OCDE e apresentada no início de 2018. Considera, entre outros aspetos, a crescente coresponsabilização por parte das instituições de ensino superior, nomeadamente na renovação dos seus quadros docentes e de investigação, garantindo ainda as seguintes prioridades:

- Garantir a efetiva democratização do acesso ao ensino superior, designadamente através de:
 - Garantia do apoio social a estudantes carenciados, incluindo o reforço do Programa +Superior para apoiar bolseiros no Interior do País;
 - Reforço do alojamento de estudantes deslocados, através da implementação do PNAES, envolvendo IES e outras entidades;
 - Garantia do estímulo à inclusão social, dirigido a minorias e aos cidadãos com necessidades educativas especiais nas instituições científicas e de ensino superior (designadamente, garantindo a gratuidade da frequência do ensino superior aos estudantes com deficiência igual ou superior a 60%);
 - Desenvolvimento de uma plataforma inovadora de ensino à distância de âmbito nacional, tendo por base um contrato de desenvolvimento institucional para reforçar e aprofundar ciclos de estudos de ensino à distância ministrados pela Universidade Aberta;
- Estimular o ingresso no ensino superior dos estudantes provenientes das vias profissionalizantes do ensino secundário;
- Reforçar as instituições e a sua identidade e autonomia, estimulando a diversificação e a internacionalização do ensino superior num quadro de referência europeia, dando especial ênfase à especialização da formação pós-graduada e de formações curtas iniciais (*i.e.*, CTeSP), em articulação com a formação inicial tradicional (*i.e.*, licenciaturas) e a formação ao longo da vida;
- Valorizar o acesso ao ensino superior, diversificando e especializando diferentes perfis de oferta inicial e pós-graduada, assim como atraindo estudantes adultos e estrangeiros e respondendo aos crescentes desafios de estimular a coesão territorial através do conhecimento, assim como uma cultura de integração cultural e científica dos novos estudantes (designadamente, apoiando o movimento EXARP);
- Estimular a formação em competências digitais, designadamente através da Iniciativa Nacional Competências Digitais, INCoDe2030, num esforço coletivo das instituições do ensino superior, em estreita colaboração com o setor privado;
- Continuar a promover a iniciativa *Study & Research in Portugal*, bem como outras atividades de diplomacia académica e científica, para a valorização e a promoção do ensino superior no contexto internacional.

Aposta no investimento em ciência e tecnologia, democratizando o conhecimento e a inovação e estimulando a partilha da excelência em I&D nos contextos europeu e internacional

Constituem objetivos para 2021 continuar a consolidação dos mecanismos de promoção do emprego científico, a par do incentivo à qualificação avançada dos recursos humanos, assim como o estímulo à diversificação das fontes de financiamento público e privado da atividade científica, em associação com a criação de emprego qualificado em Portugal.

Pretende-se consolidar, reforçar e alargar a atual estrutura institucional de unidades de I&D, públicas e privadas, estimulando a sua qualidade, reconhecendo e valorizando a sua diversidade e garantindo o acesso aberto ao conhecimento científico (*i.e.*, Ciência Aberta). É ainda objetivo de ação política, promover novos horizontes de crescimento e de afirmação, nomeadamente visando a diversificação da natureza e da intensidade do financiamento para atividades de C&T, reforçando o potencial de reconhecimento internacional e procurando a apropriação por parte da sociedade, designadamente através do estímulo à constituição de laboratórios colaborativos orientados para a criação de emprego qualificado.

As prioridades políticas assumidas para a legislatura serão ainda prosseguidas com as seguintes iniciativas:

- Estimular o reforço das unidades de I&D e dos laboratórios associados, a consagrar e valorizar no âmbito do exercício nacional de avaliação de todas as unidades concluído em 2019;
- Estimular o reforço da investigação clínica em estreita colaboração com unidades de cuidados de saúde e, em particular, no âmbito de centros académicos clínicos, a consagrar e valorizar no contexto do novo regime legal aprovado em 2018 e em estreita colaboração com a instalação da Agência da Investigação Clínica e a Inovação Biomédica (AICIB);
- Reforçar a Iniciativa Nacional Competências Digitais, INCoDe2030, através do estímulo a atividades de I&D em áreas emergentes do conhecimento e do desenvolvimento de novos mercados de trabalho;
- Estimular a relação entre o conhecimento e a sociedade, valorizando o reconhecimento social da ciência, a promoção da cultura científica, a comunicação sistemática do conhecimento e dos resultados das atividades de I&D e a apropriação social do conhecimento, continuando a reforçar o papel da Ciência Viva — Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica.

No que se refere à internacionalização do sistema científico, será continuado o apoio a consórcios e parcerias de âmbito estratégico que afirmem Portugal e os portugueses na Europa e no mundo e que reforcem a capacidade de atração de recursos humanos qualificados para Portugal. Em particular, deve ser salientada a participação nacional relevante no Programa-Quadro Europeu de Investigação e Inovação, Horizonte 2020, e em parcerias internacionais, entretanto estimulada através do Programa GoPortugal — *Global Science and Technology Partnerships Portugal*. Prosseguir-se-ão em particular as seguintes iniciativas:

- Reforçar a cooperação no Mediterrâneo, nomeadamente a atividade de investigação e inovação no âmbito do Programa Europeu PRIMA em cadeias de valor alimentar, na área da

gestão de água em zonas áridas e na sustentabilidade energética de sistemas agrícolas, em colaboração com países e regiões do sul da Europa, do Norte de África e do Médio Oriente;

- Reforçar a cooperação com instituições líderes a nível internacional, sobretudo reforçando a cooperação com o MIT — Massachusetts Institute of Technology, a Universidade de Carnegie Mellon e a Universidade do Texas em Austin, designadamente na área das tecnologias de informação e comunicação e da ciência dos dados, mas também no espaço, indústria, cidades e física médica, assim como a participação de Portugal em grandes organizações internacionais e intergovernamentais;
- Promover a cooperação internacional do ensino superior politécnico, estimulando a inserção dos politécnicos em redes internacionais do mesmo âmbito, que facilitem a internacionalização dos institutos e escolas e através das atividades de I&D baseadas na prática e orientadas para o aperfeiçoamento profissional;
- Estimular a relação com as diásporas científicas portuguesas no mundo, designadamente de investigadores e quadros qualificados, facilitando e reforçando a sua relação e eventual integração em instituições científicas e empresas em Portugal;
- Promover o reforço de comunidades científicas de língua portuguesa e a promoção de indústrias culturais através da língua e do património enquanto veículos de ciência e conhecimento, incluindo o relançamento do Programa Ciência Global e a promoção de iniciativas de apoio ao conhecimento para o desenvolvimento (*Initiative Knowledge for Development, IKfD*).

Valorização da estratégia Portugal Espaço 2030 no contexto da valorização do posicionamento atlântico de Portugal na Europa

Valorizar o posicionamento atlântico de Portugal no mundo, potenciando a atração de financiamento e mobilizando diversos atores, tanto nacionais quanto internacionais, em termos de uma abordagem inovadora e integrativa, incluindo:

- A implementação da estratégia Portugal Espaço 2030, incluindo a dinamização de novas indústrias do espaço («*New Space*»), a atração de investimento estrangeiro e a colaboração das instituições científicas e de ensino superior na promoção de uma nova década de valorização de sistemas espaciais e de observação da Terra para estimular a atração de recursos humanos qualificados e novas atividades económicas de maior valor acrescentado em Portugal em todos os setores de atividade;
- O desenvolvimento e promoção da agência espacial portuguesa, *Portugal Space*, num novo quadro de relacionamento institucional de valorização de sistemas espaciais e de observação da Terra na ciência, na economia e na defesa e segurança, quer a nível nacional quer europeu e transatlântico, incluindo três eixos estruturantes, designadamente: (i) estímulo a utilizadores de dados espaciais e a novos mercados; (ii) estímulo à produção de dados, através de novos equipamentos, tecnologias de satélites e apoio a lançadores de pequenas dimensões; (iii) capacitação científica e técnica e apoio à cultura científica para o espaço;
- O reforço da valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia, designadamente no âmbito da copresidência do Conselho Ministerial da ESA, que Portugal assumirá para o período 2020-2023;

- Continuar a implementação e reforço do Programa *Azores International Satellite Launch Programme* — Azores ISLP e dos procedimentos para a instalação e operação de uma infraestrutura espacial para o lançamento de mini e microsatélites na Região Autónoma dos Açores;
- Reforçar a agenda Interações Atlânticas e a promoção do Centro Internacional de Investigação do Atlântico (*AIR Center — Atlantic International Research Center*), como uma efetiva instituição internacional em rede, em paralelo e em articulação com a instalação do Observatório para o Atlântico.

Os termos e estímulos propostos no Orçamento do Estado para 2021

A proposta de Orçamento do Estado para 2021 assume os seguintes principais compromissos:

- O aumento do valor total da dotação das instituições de ensino superior públicas (universitárias e politécnicas), juntamente com a reposição do valor relativo ao decréscimo do valor das propinas e contratação dos investigadores integrados no âmbito do Programa PREVPAP, para que se atinjam as seguintes metas:
 - O reforço das carreiras académicas e estímulo do emprego científico, garantindo a aplicação atempada do regime legal de graus e diplomas em vigor, como revisto em 2018, e estimulando a abertura, mobilidade e diversificação de carreiras dos corpos docente e de investigação, incluindo: (i) o desenvolvimento das carreiras por forma a assegurar que mais de dois terços dos docentes das instituições públicas universitárias estão integrados em posições de carreira até 2023 e que, dentro dessas posições de carreira, o conjunto de professores catedráticos e associados representa entre 50% e 70% dos professores (atualmente com valores médios nacionais de apenas cerca de 30%); (ii) o desenvolvimento das carreiras por forma a assegurar que 70% dos docentes do ensino superior público politécnico estão integrados em posições de carreira e, dentro dessas posições de carreira, o número de professores coordenadores deve representar até 50% do total de professores e que o número de professores coordenadores principais representa até 15% do total de professores até 2023;
- As dotações do Orçamento do Estado para apoios sociais, diretos e indiretos, a estudantes, a atribuir através da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), pretendem garantir as seguintes metas:
 - Reforçar os apoios sociais a estudantes, facilitando o acesso ao ensino superior de todos os estudantes que terminem o ensino secundário e aumentando gradualmente o total de bolsas para atingir cerca de 90 mil bolsas a conceder anualmente até ao final da legislatura (enquanto eram cerca de 64 mil em 2014/2015 e cerca de 80 mil em 2018/2019), devendo ser ainda implementadas em complemento: (i) reforço dos empréstimos a estudantes; (ii) reforço do processo em curso de simplificação administrativa na obtenção de apoios sociais; (iii) promoção do aumento de estudantes com necessidades educativas especiais, potenciando a sua formação superior e integração profissional e concorrendo para a criação de comunidades académicas mais inclusivas;
 - Reforçar o número de novas bolsas atribuídas no âmbito do Programa +Superior, atingindo 2230 novas bolsas em 2020/2021 (enquanto eram cerca de mil em 2014/2015)

e cerca de 1900 em 2019/2020), com um acréscimo no impacto financeiro do programa através de financiamento comunitário, assim como ajustando o processo de atribuição das bolsas de forma a reforçar a mobilidade para as regiões do País com menor procura e menor pressão demográfica.

- O reforço do alojamento de estudantes do ensino superior a preços regulados, duplicando na próxima década a atual oferta de alojamentos para estudantes do ensino superior (*i.e.*, aumentado essa oferta para 30 mil camas até 2030). O Programa Nacional para o Alojamento de Estudantes do Ensino Superior (PNAES) exige um esforço de responsabilização coletivo, envolvendo o Governo, as instituições de ensino superior, as autarquias e outras instituições públicas e privadas, devendo ser garantidas as seguintes metas:
 - Garantir no ano letivo de 2020/2021 cerca de 2000 camas adicionais, face ao início do Programa Nacional para o Alojamento de Estudantes do Ensino Superior;
 - Prosseguir com a requalificação e a construção de residências de estudantes, com o objetivo de reforçar o alojamento disponível para estudantes do ensino superior, a custos acessíveis, em cerca de 12 000 camas até ao final da legislatura, atingindo um total de cerca 27 000 camas;
 - Alargamento dos recursos disponíveis para reforçar o alojamento para estudantes do ensino superior, incrementando a abrangência do PNAES, quer através da criação de mecanismos de incentivo e reforço das iniciativas em curso quer através do acréscimo de novas iniciativas.
- As dotações do Orçamento do Estado para atividades de I&D e formação avançada, a atribuir através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), visam garantir as seguintes metas:
 - Reforço da capacidade de formação doutoral, designadamente para atingir cerca de 4000 novos doutoramentos por ano até 2030 e cerca de 3500 até 2023 (são cerca de 2500 em 2019);
 - Continuidade do Programa de Estímulo ao Emprego Científico, lançado em 2017, para investigadores doutorados, apoiado em instrumentos e relações de contratação diversificadas, com centros de decisão distintos e diversificados;
 - Afirmação das unidades de I&D e consolidação reforçada da rede de Laboratórios Associados para o estímulo de atividades de I&D de caráter básico ou fundamental, juntamente com o apoio a políticas públicas orientadas para responder a desafios sociais, ambientais e económicos, de uma forma que facilite o desenvolvimento de carreiras de investigação. Inclui a conclusão do concurso para a rede de laboratórios associados, em curso até ao final de 2020;
 - Consolidação do funcionamento de laboratórios colaborativos, reunindo instituições científicas e académicas com o setor produtivo, como previsto no âmbito do Programa Interface, iniciado em 2018, e garantindo a contratação de cerca de 800 investigadores até 2023;
 - Reforço continuado das atividades de I&D, através do apoio competitivo à realização de projetos de I&D em todas as áreas do conhecimento;

- Valorização da relação entre o conhecimento e a sociedade, estimulando o reconhecimento social da ciência, a promoção da cultura científica, a comunicação sistemática do conhecimento e dos resultados das atividades de I&D e a apropriação social do conhecimento; neste âmbito, é assumido o compromisso de reforçar o papel da Ciência Viva — Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica.
- As dotações para ciência e tecnologia, a atribuir através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), incluem ainda o estímulo para os seguintes processos de internacionalização da nossa base académica, científica e tecnológica:
 - Reforçar a progressiva internacionalização das instituições de ensino superior, de modo a contribuir para duplicar a participação de Portugal no próximo Programa-Quadro Europeu de Investigação e Inovação, incluindo os programas Horizonte Europa, Digital Europa e Espaço Europa face ao atual programa-quadro;
 - Garantir a inserção das instituições de ensino superior em redes europeias, fomentando a mobilidade de estudantes, docentes e investigadores, de modo a garantir atingir as seguintes metas: (i) duplicar os estudantes em mobilidade internacional em todas as instituições públicas até 2023; (ii) explorar o potencial de evolução do Programa Erasmus (2021-2027) nas diversas vertentes elegíveis do ensino superior;
 - Estimular a integração das instituições de ensino superior nos *campus* interuniversitários europeus, através da constituição de alianças transnacionais, que partilham estratégias de médio e longo prazos;
 - Mobilizar todas as instituições de ensino superior na implementação do Programa Estudar e Investigar em Portugal, de modo a que o número de estudantes estrangeiros a estudar em Portugal duplique até ao final de 2023, representando nessa altura cerca de 25% do total de estudantes inscritos nas instituições públicas;
 - Mobilizar todas as instituições de ensino superior no reforço da sua participação efetiva nas iniciativas e atividades a desenvolver no âmbito da rede nacional de alto nível PERIN — *Portugal in Europe Research and Innovation Network*;
 - Mobilizar todas as instituições de ensino superior no Programa Ciência LP — Centro Internacional para a Formação Avançada em Ciências Fundamentais de Cientistas oriundos de Países de Língua Portuguesa, nos termos do acordo assinado entre o Estado Português e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) para a operação de um Centro UNESCO Tipo II com o apoio e coordenação da FCT;
 - Mobilizar as instituições de ensino superior na capacitação de quadros da administração pública e de empresas de países de língua portuguesa, incluindo iniciativas promovidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros;
 - Mobilizar todas as instituições de ensino superior na iniciativa GoPortugal — *Global Science and Technology Partnerships Portugal*, coordenada pela FCT;
 - Valorizar o posicionamento atlântico de Portugal no mundo, potenciando a atração de financiamento e mobilizando diversos atores, tanto nacionais quanto internacionais, em termos de uma abordagem inovadora e integrativa, incluindo: (i) as iniciativas em curso

no âmbito do Centro Internacional de Investigação do Atlântico — *AIR Centre*; (ii) a implementação da estratégia Portugal Espaço 2030, incluindo a colaboração das instituições de ensino superior no desenvolvimento e promoção da agência espacial portuguesa, Portugal Space; (iii) o lançamento do programa *Azores International Satellite Launch Programme* — Azores ISLP e dos procedimentos para a instalação e operação de uma infraestrutura espacial para o lançamento de mini e micro satélites na Região Autónoma dos Açores.

- O planeamento de fundos comunitários a atribuir através dos programas IRR e PT2030 em termos de apoios competitivos para atividades de I&D e inovação, incluindo apoios para o desenvolvimento de consórcios, a promoção de infraestruturas, o estímulo à competitividade e ao desenvolvimento económico e apoios à coesão territorial, bem como o apoio ao desenvolvimento dos cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP), são adequados ao reforço dessas atividades.
- O apoio à realização de I&D pelas empresas e, em particular, o apoio à contratação de investigadores doutorados por empresas continua a ser estimulado ao abrigo de incentivos fiscais para atividades de I&D e incluindo aquelas em colaboração com as instituições científicas e de ensino superior.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, ascende ao total da receita e despesa consolidada de 2989,5 milhões de euros, como evidencia a Conta do Programa Orçamental, que apresenta igualmente a respetiva despesa financiada por fontes de financiamento consolidadas.

Quadro 5.39. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	2 211,9	2 526,4	14,2	84,5
Despesas com o pessoal	1 511,4	1 637,3	8,3	54,8
Aquisição de bens e serviços	327,1	366,5	12,1	12,3
Juros e outros encargos	0,3	0,1	-48,0	0,0
Transferências correntes	355,4	495,0	39,3	16,6
Subsídios	0,1	0,1	81,8	0,0
Outras despesas correntes	17,7	27,4	54,3	0,9
Despesa de capital	341,7	459,8	34,6	15,4
Investimento	128,1	155,9	21,7	5,2
Transferências de capital	213,6	303,9	42,3	10,2
Diferenças de consolidação		0,2		0,0
Despesa efetiva consolidada	2 553,6	2 986,4	16,9	
Ativos Financeiros	0,6	3,0	393,7	0,1
Passivos Financeiros	0,1		-100,0	
Despesa total consolidada (1)	2 554,4	2 989,5	17,0	
Receita total consolidada (2)	3 072,7	2 989,5	-2,7	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	518,3	0,0		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	1 545,9			
Receitas Próprias	539,6			
Fundos Europeus	741,0			
Transferências entre entidades	162,7			

Notas: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

A despesa total consolidada do programa ascende, no orçamento de 2021, a 2989,5 milhões de euros, o que representa um crescimento de 17% face à estimativa de execução de 2020.

Por fontes de financiamento consolidadas a componente de receita de impostos afeta ao Programa ascende a 1545,9 milhões de euros, sendo o restante financiamento proveniente de fundos europeus (741,0 milhões de euros), receitas próprias das entidades que compõem o Ministério (539,6 milhões de euros), e transferências entre entidades (162,7 milhões de euros).

Do total da despesa efetiva, que se distribui pelos principais agrupamentos económicos as despesas com pessoal representam cerca de 54,8% da despesa total consolidada com 1637,3 milhões de euros de dotação, mais 8,3% face ao valor da estimativa para 2020, com destaque para os orçamentos das IES.

As transferências correntes ascendem a 495,0 milhões de euros, representando cerca de 16,6% da despesa efetiva consolidada do Programa, integrando o financiamento das Bolsas de Ação Social pelo Fundo de Ação Social da Direção Geral do Ensino Superior (DGES), bem como das Bolsas de Investigação a realizar pela FCT.

As Aquisições de Bens e Serviços ascendem a 366,5 milhões de euros, representando cerca de 12,3% da despesa, concorrendo em especial os orçamentos das IES, nomeadamente, em despesas de aquisição de vários serviços essenciais ao desenvolvimento da sua atividade, mas também as despesas com Investimentos previstas em 155,9 milhões de euros (5,2% da despesa efetiva consolidada do Programa), relacionada com investimentos em infraestruturas para acolhimento e apoio aos estudantes universitários.

Importa ainda destacar, com o valor de 303,9 milhões de euros (10,2%), as transferências de capital, realizadas no âmbito dos investimentos da FCT no incentivo ao financiamento da contratação em Emprego Científico, nas áreas de projetos e unidades de I&D e de infraestruturas e ainda nos projetos de investigação.

O Programa integra a Dotação Especifica para financiamentos das áreas do Ensino Superior e Ação Social, que no conjunto das fontes de financiamento apresenta uma despesa prevista no OE/2021 de cerca de 2482,2 milhões de euros.

Quadro 5.40. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) — Despesa por medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não consolidada	4 792,8	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	28,8	0,6
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	992,3	20,7
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	85,2	1,8
016 - EDUCAÇÃO - INVESTIGAÇÃO	418,8	8,7
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	2 895,8	60,4
019 - EDUCAÇÃO - SERVIÇOS AUXILIARES DE ENSINO	359,7	7,5
084 - SIMPLEX +	0,9	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	8,1	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	3,2	0,1
Despesa Total Não Consolidada	4 795,8	
Diferenças de consolidação	0,2	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	2 989,5	
Despesa Efetiva Consolidada	2 986,4	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	3,0	
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Fonte: Ministério das Finanças

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salienta-se a medida 018, relacionada com a Educação — Estabelecimentos de Ensino Superior, com 2895,8 milhões de euros, representando 60,4% do total da despesa efetiva não consolidada do Programa, da qual se destaca o orçamento do conjunto das IES com 2891,7 milhões de euros, seguindo-se a medida 004 — Serviços Gerais da A.P. — Investigação Científica de Carácter Geral, com 992,3 milhões de euros, representando 20,7%, destacando-se a Fundação para a Ciência e Tecnologia (992,3 milhões de euros).

Para a contingência COVID-19 (Medidas 095 e 096), foram afetos 11,3 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.13. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14)

Políticas e medidas

Educação e formação

A escola pública é o principal instrumento de redução das desigualdades, de mobilidade social, garantindo a igualdade de oportunidades no acesso a uma educação inclusiva e de qualidade, assim como o acesso a percursos de qualificação diversificados.

Nessa linha, as políticas educativas para 2021 continuam a centrar-se nos dois grandes desígnios políticos plasmados no Programa do XXII Governo Constitucional: (i) aposta na escola pública como elemento de combate às desigualdades e transformador da vida do indivíduo e da sociedade, aprofundando o trabalho que vem sendo desenvolvido nos últimos anos; (ii) combate às desigualdades à entrada e à saída da escola, assegurando as condições de acesso à escolaridade universal desde os 3 anos, bem como o ensino obrigatório durante 12 anos, por forma a que todos possam aceder a um sistema capaz de responder na medida das necessidades de cada um e de garantir o respetivo sucesso.

No que respeita à educação pré-escolar, pretende-se:

- Apostar na educação pré-escolar como uma prioridade do Governo, implementando um sistema de deteção precoce de desenvolvimento da linguagem e da numeracia, acompanhado de um programa universal de estimulação da competência linguística;
- Reforçar a resposta do sistema público de ensino na rede pré-escolar, nomeadamente através do desenvolvimento de um estudo global da rede para alargamento sistemático da rede pública;
- Dar continuidade ao investimento na formação de docentes no âmbito das Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar;
- Garantir a articulação e a qualidade na transição entre a creche e o jardim de infância e a articulação com as ações desenvolvidas para o 1º ciclo do ensino básico, nomeadamente através da produção de orientações pedagógicas para a creche;
- Proceder à avaliação e introduzir melhorias, sempre que necessário, ao modelo de atividades extracurriculares (AEC), uma vez que estas têm associados benefícios físicos, psicológicos e sociais, permitindo o desenvolvimento de competências psicossociais, de autonomia e de bem-estar.

No que respeita aos ensinos básico e secundário no ano letivo de 2020/2021, são tomadas várias medidas tendentes ao reforço dos mecanismos de promoção da igualdade e equidade, concebendo respostas escolares específicas que mitiguem as desigualdades, com vista a que todos os alunos alcancem as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

Neste âmbito, pretende-se:

- Apostar na recuperação das aprendizagens não realizadas/consolidadas no ano letivo anterior face à suspensão das atividades letivas presenciais iniciada em 16 de março de 2020, decorrente da situação epidemiológica provocada pela doença COVID-19; para esse efeito, procede-se:

- À elaboração, disponibilização e atualização às escolas de orientações para a recuperação e consolidação das aprendizagens ao longo do ano letivo de 2020/2021;
- Ao alargamento, no ano letivo de 2020/2021, do apoio tutorial específico previsto no artigo 12º do Despacho Normativo nº 10 -B/2018, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 129, de 6 de julho, aos alunos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário que não transitaram em 2019/2020;
- À continuação da implementação dos programas de mentorado entre alunos, para estimular o relacionamento interpessoal e a cooperação entre pares no processo de aprendizagem;
- À continuação da implementação dos planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário, no âmbito da promoção do sucesso e inclusão educativos, destinadas aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas;
- À promoção da integração transversal das tecnologias nas diferentes áreas curriculares dos ensinos básico e secundário, visando a melhoria contínua da qualidade das aprendizagens e a inovação e desenvolvimento do sistema educativo, dotando as crianças e jovens das competências digitais necessárias à sua plena realização pessoal e profissional, bem como a igualdade de oportunidades no acesso a equipamentos e recursos educativos digitais de qualidade e o investimento nas competências digitais dos docentes e formadores no contexto das modalidades formativas do Sistema Nacional de Qualificações, em conformidade com o Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 30/2020, de 21 de abril;
- Garantir que todas as crianças e jovens concluem os 12 anos de escolaridade com uma educação de qualidade e sem deixar ninguém para trás, sendo aprofundado o trabalho efetuado nos últimos cinco anos, através do desenvolvimento de projetos de autonomia reforçada para as escolas com piores resultados, que apostem na gestão curricular especializada e na criação de ofertas dedicadas às necessidades de públicos específicos; promover programas de enriquecimento e diversificação curricular, nas escolas públicas, nomeadamente assentes na formação artística, para o que contribui o trabalho do Plano Nacional das Artes e da Educação Estética e Artística, na introdução de diferentes línguas estrangeiras, com o programa das escolas bilingues, o reforço das dinâmicas de leitura, com o Plano Nacional de Leitura, e de elementos como o ensino da programação, contribuindo progressivamente para a concretização de um princípio de educação a tempo inteiro, ao longo de toda a escolaridade básica;
- Robustecer o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, especialmente ao nível do ensino secundário, onde se encontra o principal foco de insucesso, visando a consolidação de uma escola efetivamente vocacionada para a promoção de melhores aprendizagens para todos, e definir uma estratégia integrada de ação sobre a aprendizagem da matemática, uma vez que se trata da disciplina com mais insucesso;
- Continuar a investir na escola inclusiva e na conceção de recursos de apoio à inclusão. Para tal, em 2021, será implementado um plano plurianual que visa robustecer a formação contínua de docentes e o reforço dos meios humanos, materiais e pedagógicos com vista a melhorar as respostas educativas reguladas pelo Decreto-Lei nº 54/2018, de 6 de julho;

- Dinamizar programas específicos de combate ao abandono escolar por alunos com deficiência, apostar na transição entre a escolaridade obrigatória e a vida ativa, através da implementação efetiva de Planos Individuais de Transição;
- Reforçar o trabalho do Plano Nacional de Leitura 2027, centrado no desenvolvimento da competência leitora de toda a população, incluindo os adultos, e da Rede de Bibliotecas Escolares, que inscreve nas suas prioridades o trabalho de articulação curricular no 1º ciclo, o desenvolvimento de literacia digital e das competências de cidadania através da leitura e da literacia de informação e dos media;
- Fortalecer a geração de indicadores sobre o sistema educativo, nomeadamente dos relativos ao desempenho dos alunos e das escolas, numa lógica de disponibilização pública de informação de qualidade sobre todas as ofertas educativas e formativas;
- Promover a melhoria da qualidade técnica e científica dos instrumentos de avaliação externa e melhorar o processo de classificação, de modo a que seja desenvolvido com a maior qualidade técnica;
- Prosseguir a desmaterialização do processo de supervisão da avaliação, que tem tornado mais eficiente o esclarecimento de dúvidas aos professores classificadores, contribuindo, deste modo, para um processo de classificação mais fiável e para resultados com maior validade;
- Efetuar um estudo amostral a ser aplicado a alunos dos 3º, 6º e 9º ano de escolaridade, que terá os seguintes objetivos:
 - Avaliar o desempenho dos alunos, considerando áreas de competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória;
 - Aferir, de forma transversal e integrada, competências e literacias de leitura, ciências, matemática e literacia de informação;
 - Devolver informação ao sistema educativo para apoio na tomada de decisão relativa a ações a desenvolver no âmbito do currículo;
- Dinamizar o ensino profissional, robustecendo esta via de ensino, na sua valorização social e no seu reconhecimento, demonstrando a relevância e atratividade das ofertas de dupla certificação, através de:
 - Realização de ações de divulgação e promoção do ensino profissional dirigidas aos jovens, famílias e potenciais empregadores;
 - Elaboração e divulgação de materiais de informação e orientação vocacional;
 - Envolvimento das empresas e das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas na identificação de necessidades de qualificação, no desenho das ofertas e dos seus conteúdos e na organização da formação em contexto de trabalho;
 - Desenvolvimento curricular das ofertas em contexto de referência ao Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ);
 - Promoção de práticas de educação inclusiva nas ofertas de dupla certificação.

No que concerne à educação e formação de adultos e a aprendizagem ao longo da vida, pretende-se:

- Reforçar a educação e formação de adultos e a aprendizagem ao longo da vida, investindo:
 - Na realização de campanhas de mobilização dos adultos para as diferentes modalidades de qualificação disponíveis;
 - No alargamento da intervenção dos Centros Qualifica (CQ), na sua dimensão de mobilização para a aprendizagem ao longo da vida e de encaminhamento e orientação de adultos;
 - Na monitorização e acompanhamento da rede de CQ e na formação às equipas dos mesmos;
 - No aumento de processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), em contexto de trabalho, em articulação com empresas e Administração Pública, tendo em vista a qualificação dos trabalhadores;
 - No incremento dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências quer escolares quer profissionais, tendo como objetivo aumentar a qualificação e a empregabilidade dos adultos, dando resposta aos avanços tecnológicos e às alterações do mercado de trabalho;
 - Na conceção de novos referenciais de competências para os processos de RVCC profissional;
 - Na revisão do referencial de competências-chave, para o nível básico, tendo em consideração as novas áreas de competências, como as competências digitais, a cidadania e empregabilidade e as competências pessoais, sociais e de aprendizagem, sendo estas áreas consideradas atualmente críticas para a formação pessoal no mundo global e na sociedade da informação e do conhecimento;
 - No aumento das ofertas de educação e formação de adultos e formação modular certificada para conclusão de percursos de qualificação, em articulação com os CQ;
 - Na utilização do Passaporte Qualifica, enquanto instrumento fundamental à orientação para processos de qualificação de adultos;
 - Na dinamização do CNQ, garantindo a melhoria e a atualização das qualificações e envolvendo os Conselhos Setoriais para a Qualificação, o impulso à empregabilidade, identificando-se necessidades de formação e reforçando a relevância do ensino e da formação para o mercado de trabalho, através da contínua atualização do Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação;
 - Na melhoria da qualidade da rede de operadores do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ), através :
 - Da implementação do sistema de garantia da qualidade, alinhado com o Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissional (EQAVET), por parte de toda a rede de escolas com ensino profissional;
 - Da certificação dos sistemas de garantia da qualidade comprovadamente alinhados com o EQAVET, mediante atribuição do Selo EQAVET;

- Do apoio à implementação de sistemas de garantia da qualidade alinhados com o EQAVET;
- Do acompanhamento e monitorização das ofertas de dupla certificação;
- Promover a aplicação e complementaridade dos instrumentos europeus para a educação e formação, no contexto do SNQ, através:
 - Da coordenação e parceria em projetos internacionais para o desenvolvimento de políticas e instrumentos europeus;
 - Do desenvolvimento de atividades no âmbito da Agenda Europeia para a Educação de Adultos, nomeadamente a atualização do referencial de competências-chave para o ensino básico;
 - Elaboração de um plano nacional para a literacia de adultos com o apoio do Programa Europeu de Apoio às Reformas Estruturais.
- Apostar no reforço dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências quer escolares quer profissionais, tendo como objetivo aumentar a qualificação e a empregabilidade dos adultos, dando resposta aos avanços tecnológicos e às alterações do mercado de trabalho;
- Conceber novos referenciais de competências para os processos de RVCC profissional, bem como rever o referencial de competências-chave para o nível básico, tendo em consideração as novas áreas de competências, como as competências digitais, a cidadania e profissionalidade e as competências pessoais, sociais e de aprendizagem, sendo estas áreas consideradas atualmente críticas para a formação da pessoa enquanto cidadã no mundo global e na sociedade da informação e do conhecimento.

O cumprimento dos desígnios a que o Governo se propõe, no âmbito da igualdade de oportunidades para crianças e jovens no acesso à educação, consubstancia-se, entre outros, no reforço do apoio aos alunos em contextos socioeconómicos mais vulneráveis. Tal desiderato impõe um trabalho de articulação e proximidade com as comunidades locais, com vista a uma intervenção abrangente, nomeadamente ao nível do contexto familiar. Em 2021, o Governo irá:

- Manter a atribuição de manuais gratuitos a todos os alunos, assegurando e reforçando a sua reutilização, num compromisso de sustentabilidade ambiental, eficiência da gestão dos recursos financeiros e promoção do exercício de uma cidadania ativa;
- Desenvolver, em articulação com a área governativa da Administração Interna e com as autarquias locais, os contratos locais de segurança, na concretização de uma estratégia de policiamento de proximidade em meio escolar, promovendo a segurança escolar;
- Alargar a Rede de Educação Pré-Escolar, robustecendo a garantia do princípio da universalização do acesso a este nível educativo;
- Prosseguir a descentralização de competências na área da educação, acompanhando e apoiando todos os municípios e entidades intermunicipais nesta transição;
- Simplificar, modernizar e tornar mais eficientes os procedimentos entre a comunidade educativa e a escola, através de uma estratégia de reequipamento tecnológico das estruturas de direção e administrativas das escolas e digitalização de processos;

- Aumentar a atratividade da carreira docente, visando o rejuvenescimento do corpo docente e promovendo a respetiva estabilidade nos quadros das unidades orgânicas, potenciando a conciliação entre a vida profissional e familiar;
- Remover os materiais de construção com amianto na sua composição em estabelecimentos da rede pública da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário;
- Dar continuidade ao processo de requalificação e modernização das escolas básicas e secundárias, com base no modelo de cofinanciamento dos fundos europeus estruturais e de investimento, Portugal 2020, cooperando com os vários municípios no desenvolvimento dos respetivos programas operacionais regionais;
- Apostar em escolas mais ecológicas, utilizando materiais ambientalmente sustentáveis e eficientes do ponto de vista energético e do conforto;
- Aprofundar o papel relevante das escolas portuguesas no estrangeiro (EPE), dos respetivos centros de ensino e da língua portuguesa (CELP) e dos centros de aprendizagem e formação escolar de Timor-Leste (CAFE), permitindo o reforço da cooperação portuguesa na área da educação; para tal, pretende-se dinamizar o trabalho em rede entre as EPE, incluindo a partilha de boas práticas educativas e infraestruturais, promover a avaliação internacional dos CAFE, para ponderar o alargamento de intervenção a outras escolas, e desenvolver o projeto de requalificação do imóvel afeto à Escola Portuguesa de São Paulo;
- Integrar e acompanhar as crianças e jovens estrangeiros não acompanhados no sistema de ensino português.

Juventude

O ano de 2021 assinala um novo capítulo na consolidação da abordagem intersetorial das políticas para a juventude, um objetivo estratégico iniciado no âmbito da ação do XXI Governo, nomeadamente através da implementação do Plano Nacional para a Juventude 2018-2021. Será promovida a revisão do PNJ, garantindo o não-retorno de uma abordagem colaborativa e de partilha de responsabilidades, em que os atores não governamentais, como os integrantes do movimento associativo e as autarquias locais, se assumem como agentes relevantes na prossecução das políticas de juventude.

A pandemia de COVID-19 representa uma crise multidimensional, que, de forma direta, em termos de saúde, impacta menos a juventude; no entanto, as consequências económicas e sociais são penosas naquele grupo etário, e também nos diversos atores da área da juventude, incluindo profissionais, associações juvenis e plataformas de participação jovem.

No sentido de mitigar os impactos da pandemia, reforçar-se-á a intervenção junto da juventude que se encontra vulnerável perante a exclusão social e discriminação, com o intuito de prevenir o agravamento das desigualdades sociais, tendo como base o artigo 70º da Constituição da República Portuguesa, a Estratégia Europeia para a Juventude, a Declaração Lisboa+21 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Neste sentido, continuar-se-ão os esforços do Governo no sentido da promoção dos direitos das pessoas jovens, da sua participação de forma a chegar primeiro aos grupos com maior risco de exclusão social, potenciando o desenvolvimento sustentável.

Central será o trabalho intersetorial para evitar que a crise económica causada pela pandemia de COVID-19 arrisque colocar em causa a emancipação e o projeto de vida de uma geração. Para este efeito, será desenvolvido um trabalho intersetorial com o objetivo de promover a emancipação

económica da juventude, destacando a promoção direta do emprego jovem e do empreendedorismo e empreendedorismo social jovem. Serão promovidas medidas que potenciam indiretamente a empregabilidade, nomeadamente ações que visam o empoderamento das pessoas jovens e, ainda, ações que visam a aproximação da população jovem à Administração Pública e à oportunidades que proporcionam. Como público-alvo destas medidas, destacam-se os jovens de grupos mais vulneráveis ou em situação de exclusão social, que beneficiarão de medidas específicas, visando a capacitação, a integração e o desenvolvimento pessoal.

Na fase de recuperação pós-COVID-19, a habitação jovem terá um enfoque especial, na nova geração de políticas de habitação, exigindo a devida articulação entre áreas de Governo responsáveis pelas respostas específicas para as várias camadas etárias e suas diversas, mas legítimas, necessidades de emancipação.

Em 2020, foi iniciado o reforço do trabalho digital com jovens e do uso de ferramentas digitais tanto na educação formal quanto na educação não formal, e, em 2021, o trabalho neste sentido será central, com enfoque específico na inclusão digital.

O movimento associativo jovem, uma importante escola de cidadania e espaço de participação da juventude, não tem sido alheio aos impactos da pandemia de COVID-19. Em 2021, central será a auscultação do movimento e das suas plataformas representativas, no sentido de garantir a sustentabilidade das suas atividades com o intuito de potenciar a sua energia transformadora e multiplicadora.

No sentido de alavancar o Plano Nacional de Incentivo ao Associativismo Estudantil, será retomado o Roteiro do Associativismo Estudantil, interrompido em 2020 pela pandemia de COVID-19, aproximando os membros do Governo responsáveis pela área da juventude das associações estudantis quer do ensino básico e secundário quer do ensino superior, criando uma plataforma de diálogo com as mesmas.

Tendo presente o papel central que o poder local tem no desenvolvimento de políticas locais de juventude, pretende-se aproximar os membros do Governo aos órgãos de poder local, no sentido de se criarem sinergias que potenciem compromissos intermunicipais para a juventude. Fortalecer a relação entre o poder local e as políticas centrais de juventude será um dos objetivos a alcançar no ano de 2021.

No âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, no setor da juventude, a promoção da participação jovem e da governação multinível será um dos temas centrais em discussão ao nível europeu, que será também levada para a prática nacional, nomeadamente através de apoio a atividades que potenciem uma aproximação da juventude à Europa, destacando a participação e o voluntariado jovem e, ainda, o debate, reflexão e sensibilização entre pares acerca dos valores da União Europeia, a democracia, direitos humanos e solidariedade.

Importa potenciar o legado ao nível das relações multilaterais, resultante do sucesso amplamente reconhecido da Declaração Lisboa+21, e continuar uma participação forte no plano internacional no que diz respeito à área da juventude no Sistema das Nações Unidas e, especialmente, no âmbito das comunidades mais determinantes para Portugal, como são a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a Ibero-América, garantindo um lugar dianteiro de Portugal no plano global, no âmbito das políticas de e para jovens. Para este efeito, o Governo continuará o reforço da participação jovem nos *fora* internacionais relevantes, promovendo nomeadamente o Fórum dos Oceanos e o Programa Jovens Delegados nas Nações Unidas.

Desporto

As linhas de força estabelecidas no Programa do Governo estabelecem dois objetivos fundamentais, colocar Portugal no lote dos 15 países com mais prática de atividade física e desportiva ativos da União Europeia, até 2030, reconhecendo a sua importância para a saúde e qualidade de vida, fomentando a melhoria na qualidade do serviço prestado aos cidadãos na área do exercício físico, valorizando a formação e a regulação do setor e afirmar Portugal no contexto desportivo internacional.

Para a prossecução destes desígnios estratégicos, promover-se-ão ações e projetos de fomento da prática desportiva, bem como de hábitos regulares de exercício e de atividade física, desenvolvendo novas ferramentas transversais a todas as faixas etárias e trabalhar-se-á para garantir que os contextos laborais, públicos e privados, estão ao serviço deste desígnio.

Paralelamente, numa estratégia de não exclusão, objetivos específicos como o combate às desigualdades sociais, a disponibilização de condições básicas para uma efetiva mobilidade ativa e a credibilização dos espaços de prática de atividade física tornam-se instrumentos relevantes para a prossecução destes objetivos.

Fica nítido que o Plano de Ação Nacional para a Generalização da Prática Desportiva, o Programa Nacional de Desporto para Todos, valorizando fatores como a inclusão, a igualdade, a interioridade e a canalização dos apoios para as entidades mais desfavorecidas, se manterão como pedras basilares deste desígnio.

Concorre para o robustecimento desta estratégia o reforço da valorização da educação física em todos os ciclos escolares e do Desporto na Escola, com a promoção dos programas desenvolvidos pelos próprios estabelecimentos de ensino em articulação com a comunidade local, potenciando os recursos humanos e materiais já existentes.

O já consolidado sucesso do Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas, com quatro anos de execução, bem como a Carta Desportiva Nacional (SNID), já disponível, robustecerão o conjunto de instrumentos disponíveis, colocando-se ao serviço das comunidades enquanto meios potenciadores da prática desportiva e de exercício físico.

Para a afirmação de Portugal no contexto desportivo internacional, destacam-se as seguintes medidas:

- A continuação da promoção da excelência da prática desportiva, melhorando os programas de preparação olímpica e paralímpica, com base na sua avaliação contínua;
- O impulso a programas de seleção desportiva que identifiquem e garantam a retenção de talentos, desde a fase de deteção até à fase de consagração desportiva internacional;
- A promoção da articulação entre o sistema educativo e o movimento desportivo, conjugada com a promoção da conciliação do sucesso académico e desportivo, alargando ao ensino superior o projeto Unidades de Apoio ao Alto Rendimento na Escola (UAARE), que apoia estruturalmente a carreira dupla, através de tutorias e ambientes virtuais de aprendizagem para percursos de educação de estudantes atletas no ensino superior;
- O foco no desenvolvimento da cooperação entre autoridades, agentes desportivos e cidadãos, com vista a erradicar comportamentos e atitudes violentas, de racismo, de xenofobia e intolerância em todos os contextos de prática desportiva, do desporto de base

ao desporto de alto rendimento, de que é exemplo a recém-criada Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto;

- O investimento numa estratégia integrada de atração de organizações desportivas internacionais para a realização em Portugal de eventos de pequena e média dimensão (estágios, torneios, conferências, etc.) e de promoção de Portugal enquanto destino de turismo desportivo, otimizando os recursos existentes e capitalizando as condições privilegiadas do País;
- O fomento da mobilidade suave e os modos ativos de transporte em cooperação com outras áreas de governação e autoridades locais;
- A continuação da aposta em centros de alto rendimento em parceria com outras entidades, enquadrando a preparação dos melhores atletas e garantindo uma oferta desportiva atrativa e variada para a população em geral;
- O reforço do combate à dopagem, à manipulação de resultados ou a qualquer outra forma de perverter a verdade desportiva, em parceria e diálogo constante com os agentes desportivos diretamente envolvidos, garantem o amplo cumprimento deste objetivo.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, evidencia no orçamento de 2021 na Conta do Programa Orçamental uma despesa total consolidada de 7017,1 milhões de euros, representando um crescimento de 7,1% e uma despesa efetiva consolidada de 6967,2 milhões de euros, o que representa um aumento de 7,2%.

Quadro 5.41. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) — Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	6 428,0	6 642,6	3,3	94,7
Despesas com o pessoal	5 141,0	5 137,7	-0,1	73,2
Aquisição de bens e serviços	202,0	227,1	12,4	3,2
Juros e outros encargos	15,1	19,6	29,6	0,3
Transferências correntes	754,2	784,4	4,0	11,2
Subsídios				
Outras despesas correntes	315,6	473,8	50,1	6,8
Despesa de capital	71,2	324,7	355,9	4,6
Investimento	54,3	307,4	465,9	4,4
Transferências de capital	8,1	8,4	3,3	0,1
Outras despesas de capital	8,8	8,8	0,9	0,1
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	6 499,2	6 967,2	7,2	99,3
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros	50,0	49,9	-0,1	0,7
Despesa total consolidada (1)	6 549,2	7 017,1	7,1	100,0
Receita total consolidada (2)	6 629,4	7 017,2	5,8	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	80,2	0,1		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	5 896,5			
Receitas Próprias	353,8			
Fundos Europeus	553,5			
Transferências entre entidades	213,3			

Notas:

O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

No total da despesa consolidada de 7017,1 milhões de euros, verifica-se que as despesas com o pessoal representam 73,2% da despesa total, com uma previsão de 5137,7 milhões de euros. Seguem-se com um peso de 11,2%, as transferências correntes orçamentadas em 784,4 milhões de euros, essencialmente destinadas ao financiamento do processo de descentralização de competências da Educação com as Autarquias e as transferências no âmbito do Pré-escolar e Ensino Particular e Cooperativo. É de notar que um número significativo de trabalhadores não docentes foram em 2020 (ou serão em 2021) transferidos para as autarquias locais que assumiram as competências no âmbito da descentralização, o que transfere uma parte das despesas com pessoal para outras rubricas.

A despesa total consolidada do Programa é essencialmente financiada por Receitas de Impostos que ascendem a 5896,5 milhões de euros, sendo também financiada por recurso a Fundos Europeus com uma previsão de 553,5 milhões de euros, Receitas Próprias (353,8 milhões de euros) e Transferências entre entidades (213,3 milhões de euros).

O crescimento previsto em despesas de capital visa o financiamento do investimento a realizar, designadamente no âmbito da «Universalização da Escola Digital», previsto na Resolução de Conselho de Ministros nº 53-E/2020, de 20 de julho.

Quadro 5.42. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) — Dotações específicas
 (milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
014 - ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRACAO ESCOLAR	890,6	1 051,5	18,1
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	724,8	899,4	24,1
TRANSFERÊNCIAS ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO	165,8	152,1	-8,3

Fonte: Ministério das Finanças.

As dotações específicas previstas no OE/2021 ascendem a 1051,5 milhões de euros, com uma despesa no âmbito da Educação Pré-escolar de 899,4 milhões de euros e Transferências do Ensino Particular e Cooperativo estão previstas alcançar os 152,1 milhões de euros.

Quadro 5.43. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) — Despesa por medidas do Programa
 (milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	7 290,1	100,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	35,2	0,5
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	158,5	2,2
016 - EDUCAÇÃO - INVESTIGAÇÃO	3,2	0,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	6 422,9	88,1
019 - EDUCAÇÃO - SERVIÇOS AUXILIARES DE ENSINO	281,6	3,9
037 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - DESPORTO, RECREIO E LAZER	100,5	1,4
084 - SIMPLEX +	2,3	0,0
085 - FLORESTAS	0,4	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	6,4	0,1
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,0	0,0
099 - UNIVERSALIZAÇÃO DA ESCOLA DIGITAL	279,0	3,8
Despesa Total Não Consolidada	7 340,0	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	7 017,1	
Despesa Efetiva Consolidada	6 967,2	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros	49,9	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros;

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salientam-se as medidas 017 — Educação — Estabelecimentos de Ensino não Superior, com 6422,9 milhões de euros, representando 88,1% do total da despesa efetiva não consolidada do Programa e a medida 019 — Educação — Serviços Auxiliares de Ensino, orçamentada em 281,6 milhões de euros com um peso de 3,9% no total de despesa efetiva não consolidada do Programa.

5.14. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15)

Políticas e medidas

A pandemia de COVID-19, de natureza imprevisível, provocou inúmeras consequências económicas e sociais, motivando a adoção, nas áreas de política do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), de um conjunto extenso de medidas excecionais de mitigação dos impactos, que abrangeram mais de 2 milhões de pessoas em 2020.

Depois de uma primeira fase de respostas de emergência à situação de crise sanitária e aos seus impactos económicos e sociais, o Governo apresentou o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e o Orçamento Suplementar para 2020, consubstanciando programas e apoios direcionados à manutenção do emprego, à proteção dos rendimentos dos trabalhadores e das famílias e na criação de respostas extraordinárias às pessoas mais vulneráveis.

A crise provocada pela pandemia evidenciou a premência de acelerar a implementação das agendas estratégicas definidas para a legislatura, traduzindo o Orçamento para 2021 estas prioridades: resposta aos desafios demográficos, em particular o envelhecimento da população e os baixos índices de natalidade, combate às desigualdades, à pobreza e à discriminação, promoção de emprego sustentável, garantia de uma proteção social adequada e requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais.

Neste contexto, destaca-se a criação da nova Medida de Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, em 2021, com o objetivo de mitigar a perda de rendimento em resultado da crise pandémica.

Por um País com mais pessoas, melhor qualidade de vida, com mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações e onde todos os cidadãos são tratados com dignidade

Em 2021, não obstante a adoção de medidas económicas e sociais extraordinárias, a atuação do Governo continuará a incidir sobre os desafios estratégicos associados à demografia — por um País com mais pessoas e melhor qualidade de vida e onde todos os cidadãos são tratados com dignidade — e à redução das desigualdades, criando mais e melhores oportunidades para todos. Ainda na sequência da conjuntura pandémica e recuperação da mesma, o Orçamento do Estado para 2021 foca-se nas medidas sociais, com particular destaque nas medidas de apoio às famílias, na qualificação e alargamento da rede de respostas e equipamentos sociais, no combate ao desemprego e na promoção do emprego de qualidade, na formação profissional e qualificação dos trabalhadores, incluindo na área digital, na valorização real dos rendimentos mais baixos, no combate à pobreza e às desigualdades, na promoção de mais e melhor inclusão de todos, com particular foco nas pessoas com deficiência.

Criar melhores condições para a natalidade e parentalidade

A inversão das atuais tendências demográficas passará pela promoção de saldos naturais e migratórios positivos e pela melhoria das condições de vida das pessoas, possibilitando a formulação de projetos de vida estáveis e a criação de condições favoráveis à natalidade e ao exercício da parentalidade. Neste âmbito, o combate ao desemprego, a valorização dos salários, a promoção da estabilidade e da qualidade do emprego e o apoio à conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar são da maior importância.

No sentido do reforço das políticas sociais dirigidas às famílias, em 2020, a prioridade foi acudir às mais severamente afetadas pela crise, com a prorrogação automática de prestações de desemprego e de RSI, com o complemento de estabilização pago aos trabalhadores abrangidos pelas medidas de

apoio à manutenção de contratos de trabalho, com a atribuição de uma prestação adicional de abono às famílias de mais baixos rendimentos e com a atualização oficiosa da prestação de último trimestre do ano, em caso de quebra abrupta de rendimentos. Em 2021, prosseguir-se-á o reforço da proteção às crianças e jovens através da continuidade da convergência faseada do valor pago às crianças com idades compreendidas entre os 36 e os 72 meses para o dobro do montante da prestação das crianças e jovens com mais de 72 meses de idade.

Também neste contexto, e como medida de apoio às famílias, foi consagrada em 2020 a gratuidade de frequência de creche, até à entrada no ensino pré-escolar, a todas as crianças que frequentem uma creche pública ou abrangida pelo sistema de cooperação e cujo agregado familiar pertença ao 1º escalão de rendimentos da comparticipação familiar, e ao 2º escalão de rendimentos da comparticipação familiar, a partir do segundo filho.

Em 2021, a gratuidade de frequência de creche será alargada a todas as crianças cujo agregado familiar pertença ao 2º escalão de rendimentos da comparticipação familiar. Paralelamente, será alargada a rede de creches, aumentando a capacidade de resposta às necessidades das famílias.

No que se refere à promoção da conciliação entre o trabalho e a vida familiar e pessoal, será dada continuidade ao trabalho desenvolvido em sede de concertação social, bem como a implementação do Programa 3 em Linha.

Promover um mercado de trabalho digno e promover a valorização do trabalho

Em 2021, o combate ao desemprego, a promoção da criação de emprego, a melhoria da sua qualidade, incluindo o combate à precariedade, bem como a dinamização do diálogo social nos diferentes níveis, da concertação social à negociação coletiva, são prioridades do Governo.

Neste sentido, o Governo prosseguirá os esforços associados à promoção da estabilidade e da qualidade do emprego, bem como ao fortalecimento da aprendizagem ao longo da vida, aprofundando para tal a agenda de combate à precariedade e à segmentação do mercado de trabalho, promovendo a melhoria das condições de trabalho e dos salários e dinamizando a negociação coletiva.

O Governo prosseguirá com a promoção de uma política de rendimentos orientada para a valorização do trabalho e dos rendimentos das famílias. A intervenção do Governo neste plano não se esgota na componente salarial, mas tem na revalorização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) um importante instrumento que contribui para o combate às desigualdades e à erradicação da pobreza no trabalho. Antes da pandemia, num horizonte mais amplo que o da RMMG, o Governo encontrava-se a negociar na Comissão Permanente de Concertação Social um acordo tripartido de rendimentos para o médio prazo. A questão dos salários, rendimentos e competitividade será retomada como prioridade estratégica, também nesta sede.

O Governo elege igualmente a concertação social como instrumento por excelência para encontrar equilíbrios em matéria de formação profissional e qualificação, bem como no plano da conciliação entre trabalho, vida familiar e pessoal, sendo também objetivo do Governo a celebração de acordos sobre estes temas.

Ao mesmo tempo, o Governo irá prosseguir, em 2021, uma política de promoção da igualdade e não discriminação, avaliando e respondendo aos impactos de género da COVID-19, que reforçam a necessidade de medidas de política pública robustas nesta área, designadamente o programa “3 em

Linha” — Programa para a Conciliação da Vida Profissional, Pessoal e Familiar, tendo em conta, em particular, o impacto do teletrabalho na divisão desigual do trabalho de cuidado e doméstico entre mulheres e homens.

Por outro lado, num quadro de mudança acelerada da economia e do mercado de trabalho, impõem-se respostas de política pública que permitam enquadrar e proteger devidamente os trabalhadores dos desafios associados à economia digital. Assim, o Governo vai promover, em 2021, a discussão alargada e participada do Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho, cuja execução foi promovida em 2020.

Em 2021, prosseguirá igualmente o reforço dos mecanismos de efetivação do princípio do salário igual para trabalho igual ou de igual valor, com reforço do combate à discriminação salarial em razão do sexo. Em concreto, no âmbito da Lei nº 60/2018, de 21 de agosto, que introduziu mecanismos de promoção da igualdade remuneratória entre mulheres e homens, será disponibilizado o balanço das diferenças remuneratórias entre mulheres e homens por empresa, profissão e níveis de qualificação. Este instrumento permitirá às empresas posicionarem-se em relação ao seu setor do ponto de vista da disparidade salarial de género, tendo como referência o barómetro setorial das diferenças remuneratórias entre mulheres e homens, e permitirá à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) passar a notificar as empresas de grande dimensão cujos respetivos balanços evidenciem diferenças remuneratórias, para apresentarem um plano de avaliação das diferenças detetadas.

Por último, o contexto pandémico obstaculizou à concretização do estudo sobre a extensão, as características e o impacto do trabalho por turnos em Portugal, tendo em vista o reforço da proteção social destes trabalhadores. Assim, pretende o Governo que sejam desenvolvidos todos os esforços e diligências para dar cumprimento a este compromisso, apontando a apresentação deste estudo para o final do primeiro semestre de 2021.

Reforçar o papel do serviço público de emprego e apostar em políticas ativas para um mercado de emprego mais inclusivo

As políticas ativas de emprego, desde que devidamente calibradas, são instrumentos poderosos de promoção da empregabilidade e da qualidade do emprego.

Em linha com o trabalho desenvolvido nos últimos anos, o Governo irá prosseguir um trabalho de reforço da focalização e de direcionamento destes instrumentos para a promoção do emprego digno. Para além das respostas à emergência de saúde pública, com a adoção de um vasto leque de medidas excecionais de apoio aos empregadores e seus trabalhadores, com prioridade na manutenção dos postos de trabalho, no momento da retoma e da recuperação económica urge estimular o crescimento do emprego apoiado em emprego estável e sustentável, prevenindo novo aumento da segmentação do mercado de trabalho.

Assim, no quadro dos impactos sociais e económicos da pandemia, com reflexos significativos no mercado de emprego, o reforço das políticas ativas de emprego, nas suas diferentes dimensões, como o apoio à criação de emprego, à transição dos jovens para o mercado de trabalho e à aproximação ao mercado de trabalho em públicos e territórios muito desfavorecidos, será uma prioridade das políticas públicas.

O ATIVAR.PT — Programa Reforçado de Apoio ao Emprego e à Formação Profissional surge, no âmbito do PEES, como resposta à necessidade de conter os efeitos negativos da atual pandemia e para garantir uma resposta adequada e rápida de política pública ao aumento do desemprego, desde logo com respostas de banda larga. Particularmente, a aposta em programas de apoio à contratação

e de estágio, em articulação com programas de política ativa para setores e públicos específicos, de que é exemplo a medida Impulso PME jovem, para promover a qualificação e a renovação de quadros das PME, em particular nos setores estratégicos da economia portuguesa, estimulando a contratação de jovens qualificados. Destaca-se ainda o Empreende 2020, um concurso nacional de projetos de criação do próprio emprego e de projetos empresariais para jovens e desempregados na lógica de (re)entrada no mercado de trabalho, e a Rede de Mercado Social de Emprego, mobilizando atores locais para responder a necessidades e públicos não cobertos pelo mercado. Na área da formação profissional, com base em programas de formação e requalificação, em articulação com programas para setores e públicos específicos, implementa-se a revisão e reforço das respostas de programas de formação e requalificação para desempregados, destacando-se programas de formação específicos para áreas emergentes (economia digital, energia e alterações climáticas, setor social) ou o aumento de competências de públicos específicos — Jovem + Digital e o Programa Pro Digital, para equipar e capacitar os centros de formação profissional da rede do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), centros de gestão direta e centros de gestão participada com parceiros sociais, para desenvolver formação à distância.

Num contexto de recrudescimento do desemprego, mas de dinamismo de recuperação da economia, é essencial fazer um esforço acrescido para aproximar as pessoas do mercado de trabalho, de modo a criar condições para alavancar a trajetória de crescimento da economia e do emprego, reforçando as condições de empregabilidade e inclusão daqueles que foram temporariamente afastados do mercado de trabalho e, em particular, daqueles que estão afastados do emprego há mais tempo. Assim, o Governo vai concentrar-se, em 2021, no esforço de inclusão e ativação de pessoas em situação de desemprego, nomeadamente de longa e muito longa duração. Também os jovens merecerão uma atenção especial, designadamente no âmbito da Garantia Jovem e do Programa ATIVAR.PT.

Ao mesmo tempo, para reforçar a proximidade no atendimento e acompanhamento das pessoas e das entidades empregadoras por parte do serviço público de emprego, são aprofundados os mecanismos de intervenção preventiva em contexto de crise empresarial; promove-se a agilização do acompanhamento dos novos desempregados, estimulando um retorno rápido ao mercado de trabalho e prevenindo situações de desemprego prolongado; reforça-se igualmente a intervenção junto de grupos mais vulneráveis e com perfil de menor empregabilidade; o Modelo de Acompanhamento Personalizado para o Emprego passa a incluir novos conteúdos e metodologias, designadamente com recurso a ferramentas digitais; e a rede de Gestores+ é expandida a todo o território nacional.

Em coerência com o objetivo expresso no Programa do Governo, continuar-se-á a promover a fixação de pessoas nos territórios do Interior, reforçando os incentivos à mobilidade geográfica no mercado de trabalho, no sentido de estimular a instalação de trabalhadores no Interior do País, na sequência das medidas aprovadas em 2020, designadamente a medida Emprego Interior MAIS — Mobilidade Apoiada para um Interior Sustentável.

Melhorar os níveis de qualificação e potenciar a aprendizagem ao longo da vida

Em 2021, o Governo aprofundará a aposta na qualificação das pessoas, promovendo o acesso e a qualidade da formação e qualificação ao longo da vida, em particular dos adultos que não completaram a escolaridade mínima obrigatória — o 12º ano —, permitindo elevar as qualificações

da população adulta e combater as desigualdades de qualificações, democratizando o acesso à aprendizagem ao longo da vida.

Em ordem a este objetivo, o Governo procurará, no quadro da Comissão Permanente da Concertação Social, um acordo estratégico sobre formação profissional e aprendizagem ao longo da vida, em particular nos domínios da formação mais orientados para o mercado de trabalho. Importará reforçar a integração, flexibilidade e eficácia das políticas públicas de formação profissional, alinhando a aprendizagem ao longo da vida, a qualificação e requalificação das pessoas com as necessidades e dinâmicas do mercado de trabalho, de modo a potenciar a empregabilidade das pessoas e contribuir para alavancar a posição competitiva do País nas cadeias de produção global. De igual modo, preconiza-se o reforço da rede de centros de formação orientados para cada setor de atividade, melhorando a capacidade e a cobertura do sistema de formação profissional, em particular nos setores estratégicos para a economia portuguesa.

No domínio da qualificação da população adulta, a resposta deve continuar a incidir sobretudo sobre os segmentos da população com percursos escolares mais curtos e menos preparados para responder aos desafios da transição digital e da economia verde, nomeadamente os que serão mais afetados pelas consequências da progressiva automação e digitalização de tarefas e processos, mais sujeitos ao risco de desemprego tecnológico. Por outro lado, configura-se uma crescente importância da reconversão de competências dos ativos, relevante para corrigir o desajustamento de qualificações dos trabalhadores face aos requisitos e competências procuradas no mercado de trabalho. Neste contexto, pretende-se reforçar o Programa Qualifica, que desempenha um papel estruturante no reforço das qualificações deste grupo populacional, com especial enfoque na promoção das competências digitais, em articulação com a Iniciativa Nacional de Competências Digitais (INCoDe.2030).

Incentivar que mais adultos retomem e completem os seus percursos de qualificação, tendo em vista a certificação total (escolar/profissional), e proporcionar a possibilidade de realização de percursos formativos de curta duração que estejam alinhados com a possibilidade de obtenção de uma certificação total (escolar/profissional) futuramente, e que seja reconhecida e valorizada pelo mercado de trabalho, mediante a atribuição de microcredenciais, são objetivos que visam promover, a médio prazo, a melhoria do nível de qualificação dos adultos com um nível de escolaridade inferior ao secundário; em particular pretende-se reduzir significativamente o número de jovens abaixo dos 30 anos de idade com menos do que o 12º ano, sem descurar as necessidades do mercado de trabalho.

Neste quadro, perspetiva-se a criação de uma licença para formação, conforme previsto no Programa do Governo, para trabalhadores com nível de escolaridade inferior ao secundário que pretendam completar o seu percurso formativo e obter uma certificação total traduzida na melhoria do seu nível de qualificação. Perspetiva-se igualmente a criação de um programa especial de apoio para pessoas até aos 35 anos de idade com menos do que o 12º ano para completar percursos, incluindo a possibilidade de licença, acesso a material informático, bem como a conceção de um sistema de sinalização de adultos com percursos formativos incompletos ou que, embora tenham completado uma determinada qualificação, não obtiveram a respetiva certificação total.

Será dada prioridade às áreas do setor social, do digital, do ambiente e da ação climática e às ações de formação, sob a forma de Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD), podendo ser realizadas através de formação presencial ou na modalidade de formação à distância (*e-learning* ou *b-learning*).

Apostar-se-á também na orientação e acompanhamento ao longo do percurso, por parte de todos os intervenientes dos centros Qualifica, de modo a reduzir o risco de desmotivação e desistência e na adequação da oferta formativa mediante o desenho de percursos de formação modular certificada de curta duração e atribuição de microcredenciais em domínios de formação reconhecidos e valorizados pelo mercado de trabalho.

Ainda no quadro do Programa Qualifica, será apresentado um programa nacional de incentivo às pessoas que deixaram percursos incompletos, para que os possam completar e ver concluída a sua formação, sendo que será ainda lançado o Plano Nacional de Literacia de Adultos, também no âmbito do Programa Qualifica, no sentido de promover a alfabetização, a inclusão social e a qualificação, especialmente dos adultos com muito baixas qualificações.

Apostar-se-á também no aprofundamento e na ampliação das redes locais Qualifica, reforçando a concertação local entre municípios, empresas, agentes locais, centros Qualifica e outros agentes relevantes do sistema. Especial atenção será dada ao aprofundamento do Qualifica na Administração Pública, por forma a assegurar o pleno envolvimento do Estado, enquanto empregador, no esforço de qualificação dos portugueses.

Haverá ainda uma aposta na consolidação das respostas do sistema de reconhecimento, certificação e validação de competências no âmbito do Qualifica e, por último, a inscrição nos Centros Qualifica será tornada a regra de entrada no sistema de formação profissional, possibilitando uma melhor monitorização integrada dos impactos da formação profissional, bem como um melhor acompanhamento, por parte dos centros e do Programa, do encaminhamento de adultos para ofertas de emprego.

Por forma a robustecer a ligação da formação profissional ao mercado de trabalho, importará estabelecer uma ligação mais próxima com entidades que atuam no mercado de trabalho, desde logo reforçando a aposta na formação dual do sistema de aprendizagem e fortalecendo a rede dos centros protocolares em diferentes setores de atividade.

O robustecimento, consolidação e alargamento da rede de formação setorial dos centros de gestão protocolar do IEFP é fundamental para dar resposta às necessidades que decorrem das transformações em curso na economia, na tecnologia, nos mercados e no mercado de trabalho. Importará, em particular, encontrar respostas para potenciar as oportunidades associadas às novas áreas estratégicas da economia, generalizando as competências digitais em todos os níveis de qualificação.

Serão ainda desenvolvidas respostas focadas na cobertura da formação em competências digitais e para estimular o aprofundamento dos programas de reconversão de licenciados, nomeadamente para as áreas digitais.

Combater a pobreza, a exclusão social e as desigualdades e proteger os idosos

A eficácia e a sustentabilidade do sistema de Segurança Social, recuperando os saldos positivos do passado recente, e a retoma de confiança no sistema constituem vetores essenciais no reforço e garantia de uma sociedade mais coesa e socialmente justa.

Neste contexto, são assumidas como prioridades o reforço do sistema de proteção social e a implementação do programa de transformação digital da Segurança Social, garantindo maior eficiência e proximidade nas respostas e no atendimento das pessoas e das empresas.

O novo sistema de informação de pensões permitirá alcançar resultados significativos quanto à capacidade e tempos de resposta.

A concretização, em 2021, da medida Simplex «Pensão na Hora» deverá constituir um importante marco na evolução do modelo de interação do sistema de segurança social, que se pretende mais ágil e capaz de reagir prontamente às diversas solicitações que lhe são dirigidas.

Em 2021, o Governo dará início à implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza alinhada com os desafios que a recente conjuntura coloca, mas que, em simultâneo, sirva os objetivos de médio e longo prazos neste domínio. A resposta aos fenómenos da pobreza, exclusão e desigualdades sociais exige um trabalho de fundo, persistente e multifacetado, o que, no momento presente, assume uma relevância acrescida. Com efeito, às questões estruturais juntaram-se as consequências imprevisíveis, mas severas e com impactos diferenciados — incluindo em termos territoriais —, decorrentes da pandemia de COVID- 19.

A importância central do Estado Social é, hoje, ainda mais indiscutível. A redução da pobreza entre os idosos constitui uma dessas manifestações, demonstrando o impacto das transferências sociais na promoção de condições de vida mais dignas para um segmento da população sujeito a maior vulnerabilidade.

Em 2020, para além da atualização regular da pensões nos termos da lei, os pensionistas com rendimentos de pensões mais baixos beneficiarão de uma atualização extraordinária, nos mesmos moldes das do passado recente, garantindo a recuperação do seu rendimento real. Face à previsível estagnação do IAS nos termos da lei, o Governo procede, em 2021, a uma atualização extraordinária das pensões, abrangendo cerca de 1,9 milhões de pensionistas.

Será desenvolvido um plano de intervenção para a promoção do Envelhecimento Ativo e Saudável

No que às pessoas desempregadas concerne, é criado o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores, com o objetivo de assegurar a continuidade dos rendimentos das pessoas em situação de particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID-19, designadamente, pessoas desempregadas desprotegidas socialmente e trabalhadores independentes e do serviço doméstico com quebras significativas no seu rendimento. Neste âmbito, é igualmente reforçada a proteção no âmbito das prestações de desemprego, com a criação de majorações aos subsídio de desemprego e de um complemento ao subsídio social de desemprego correspondente à diferença entre o valor desse subsídio e o valor de apoio a que teriam direito no âmbito do novo apoio extraordinário.

Com o objetivo de melhorar a resposta às pessoas em situação de sem-abrigo, em 2021, será implementada uma plataforma eletrónica para sinalização e resolução de situações e serão alargadas as equipas técnicas conjuntas do Instituto da Segurança Social (ISS, IP) e do IEFP, IP, bem como desenvolvidas novas respostas de housing-first e apartamentos partilhados.

No âmbito do apoio aos mais carenciados, em 2021, manter-se-á o alargamento já realizado em 2020 ao nível da capacidade de apoio do Programa Operacional às pessoas mais carenciadas, bem como a simplificação do processo de atribuição do apoio alimentar através da implementação de cartões eletrónicos.

Mais e melhor inclusão para as pessoas com deficiência

A inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade na sociedade portuguesa assume-se como uma das grandes prioridades políticas na atuação do Governo, *pretendendo-se consolidar e*

aprofundar um conjunto de medidas aprovadas durante os últimos anos, mas também implementar novas medidas concretas promotoras de mais e melhor inclusão. Assim, antecipa-se o desenvolvimento de um programa de autonomia e qualificação das pessoas com deficiência que consubstancie uma abordagem integrada ao longo do seu ciclo de vida, no sentido da sua capacitação individual e da qualificação dos contextos, contribuindo para a sua autonomia e autodeterminação, afastando-se de conceções tradicionais de passividade, incapacidade, inércia e institucionalização.

Em 2021, dar-se-á continuidade à implementação da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2020-2025, que configura um conjunto de instrumentos de política pública que garantem o pleno exercício dos direitos de cidadania inerentes a qualquer membro de uma sociedade democrática, contribuindo decisivamente para um maior reforço da inclusão social e uma maior participação cívica em todas as vertentes da vida comunitária por parte de todas as pessoas, mas com especial enfoque nas pessoas com deficiência, tendo sempre por referência os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada por Portugal em 2009, bem como as recomendações do Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e as orientações emanadas pelos documentos estratégicos europeus (Estratégia Europeia da Deficiência 2010-2020 da União Europeia e Estratégia da Deficiência do Conselho da Europa 2017-2023).

O Governo pretende reforçar uma estratégia de emprego e trabalho para todos, envolvendo os diferentes atores, que aposte em ações de formação profissional no sistema regular de formação, na promoção do empreendedorismo e da criação do próprio emprego por pessoas com deficiência ou incapacidade, no aperfeiçoamento dos instrumentos de orientação, colocação e apoio à pós-colocação, de modo a estimular a inclusão em mercado aberto, no aumento da oferta de estágios profissionais em empresas e organizações do *setor público e solidário e na implementação da legislação relativa às quotas específicas para o emprego de pessoas com deficiência ou incapacidade no setor privado. Este desígnio passa inevitavelmente por uma forte sensibilização dos stakeholders para a mais-valia do recrutamento de pessoas com deficiência, através da consciencialização da riqueza que representa a diversidade, evidenciando as potencialidades que podem representar nas respetivas organizações.*

Durante o ano de 2021, o Governo continuará a aposta no Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI), promovendo a avaliação dos projetos-piloto e trabalhando na definição do modelo final desta medida política de apoio às pessoas com deficiência. Este marco na política de inclusão passou pela criação de um modelo inovador e abrangente de apoio à vida independente das pessoas com deficiência ou incapacidade com recurso à assistência pessoal, para auxílio na execução de atividades da vida diária e participação social.

No contexto da necessidade de reforço da informação sobre os direitos das pessoas com deficiência ou incapacidade, será potenciada a continuação do alargamento da Rede de Balcões da Inclusão, através da celebração de mais protocolos com municípios e da realização de ações de formação dirigidas aos técnicos deste serviço.

Tendo presente o inegável contributo das organizações que promovem os direitos das pessoas com deficiência ou incapacidade no processo de inclusão e na promoção da sua autonomia, qualidade de vida e autodeterminação, pretende-se elevar a capacitação das referidas entidades.

Em 2021, também está previsto o apoio no âmbito dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, a contratualizar com as diversas federações para o apoio ao desporto adaptado, o apoio ao programa de preparação paralímpica e ao programa de preparação surdolímpica, às missões aos jogos paralímpicos e aos jogos surdolímpicos, bem como às atividades regulares do Comité Paralímpico de Portugal e, ainda, o pagamento dos prémios em reconhecimento de resultados desportivos de elevado mérito.

Ao nível das acessibilidades aos serviços públicos e na via pública, reforçar-se-á a intervenção em concreto dos serviços com responsabilidades na matéria, em virtude da recente criação da Estrutura de Missão para a Promoção das Acessibilidades, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 4/2020, de 5 de fevereiro.

A inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade continua a ser uma das grandes prioridades políticas do Governo, pretendendo-se consolidar e aprofundar as medidas aprovadas ao longo dos últimos anos, designadamente na proteção de rendimentos e de combate à pobreza, através da Prestação Social para a Inclusão e de outras prestações sociais para pessoas com deficiência.

Neste sentido, reforça-se que, para além de um imperativo de cidadania, a promoção da acessibilidade é fator de desenvolvimento sustentável e de competitividade, que consubstancia um desafio que deve convocar toda a sociedade, e que passa pela eliminação progressiva das barreiras arquitetónicas e pela concretização das adaptações necessárias a garantir o acesso aos espaços às pessoas com mobilidade condicionada.

Entende-se ainda que a promoção das acessibilidades não se reduz às acessibilidades físicas, sendo o acesso à informação um meio imprescindível para garantir o pleno exercício dos direitos de cidadania inerentes a qualquer membro de uma sociedade democrática, contribuindo decisivamente para um maior reforço da inclusão social e uma maior participação cívica das pessoas com deficiência em todas as vertentes da vida comunitária.

Neste sentido, o Governo pretende estimular a dinâmica da transição digital a favor da inclusão da pessoa com deficiência e contribuir para a sua participação nos domínios cultural, turístico e de lazer, através de uma plataforma colaborativa utilizável e atualizável por todas as pessoas.

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), em colaboração com o Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP e o Instituto Nacional para a Reabilitação, IP, assumirá o desenvolvimento de um novo projeto na área da inclusão das pessoas com deficiência, com a criação de uma Agência para a Empregabilidade, a VALOR T — Talento e Transformação. Com este projeto, a SCML irá prestar um serviço de dimensão nacional para concretizar a missão de contribuir para a empregabilidade das pessoas com deficiência. Tendo por base uma Plataforma de Colocação Online, que agregará toda a informação referente à oferta (empresas) e à procura (candidatos), a VALOR T assumirá a dinâmica de uma agência junto das empresas, num processo de recrutamento próximo e partilhado que potencie a valorização das competências e talentos dos candidatos na resposta às necessidades efetivas das entidades empregadoras, contribuindo para um mercado de trabalho mais inclusivo e solidário.

Reforçar os serviços e equipamentos de apoio

Neste âmbito, é objetivo primordial reforçar a cooperação entre o Estado e as instituições sociais, aprofundando e concretizando as bases gerais do regime jurídico da economia social e as bases do sistema de segurança social, renovando os princípios do Pacto para a Cooperação e Solidariedade,

que, durante décadas, regeu a parceria entre o Estado e as instituições sociais, formalizado através de Compromissos de Cooperação, tal como o celebrado para o biénio 2019-2020.

O alargamento da rede de equipamentos sociais e respetiva capacidade de resposta será uma prioridade para 2021, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento, a consolidação e a reabilitação da rede de equipamentos sociais, nomeadamente das respostas sociais creche, estrutura residencial para pessoas idosas, centro de dia, serviço de apoio domiciliário, residência autónoma e lar residencial e a rede de respostas a pessoas com deficiência.

Em 2021, procede-se à implementação do Programa RADAR SOCIAL, tendo por principais objetivos a sinalização e acompanhamento de pessoas vulneráveis, nomeadamente pessoas idosas, vítimas de violência doméstica, pessoas com deficiência, crianças e jovens, e o reforço de serviços de apoio domiciliário que promovam a autonomização.

Tendo em vista a sustentabilidade das várias entidades da economia social, o Governo irá implementar o Programa Qualifica Social para capacitar os vários agentes da ação social e implementar programas específicos para qualificação e valorização dos trabalhadores do setor social.

No que respeita ao cuidador informal, e na sequência do conjunto de projetos-piloto distribuídos por todo o território nacional, no ano 2021 proceder-se-á a sua avaliação com vista à regulamentação para adaptação e alargamento a todo o território nacional.

Por outro lado, será reforçada a capacidade de respostas dirigidas ao descanso do cuidador, designadamente através da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. Neste âmbito, será estabelecida a diferenciação positiva do valor a pagar pelo utente nas unidades de internamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados.

O Governo continuará o prosseguimento de políticas de reforço da intervenção no que à promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens respeita, assumindo como prioridade o desenvolvimento de medidas que visam combater as situações de pobreza de famílias com crianças, promover uma melhor e mais qualificada intervenção junto das famílias, bem como requalificar e adequar as respostas sociais de crianças e jovens em perigo. No ano de 2021, prosseguirá uma política de planeamento nacional de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens, estrategicamente alicerçada na cooperação e coordenação setorial, nomeadamente em setores como a saúde, educação, justiça, administração interna e setor social, através da implementação da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2020-2022 (ENDC).

Ainda no domínio de resposta protetiva a situações de crianças e jovens em situação de especial vulnerabilidade e na sequência do compromisso assumido pelo Estado Português em 2020 de acolher crianças e jovens estrangeiros não acompanhados, provenientes dos campos de refugiados da Grécia, pretende-se dar continuidade ao desenvolvimento do programa de acolhimento através da criação de unidades de acolhimento temporário inicial e desenvolvimento de respostas de apoio subsequente que promovam a integração e autonomização destas crianças e jovens em Portugal.

Reforço de meios

Instituto da Segurança Social, I.P.

O Governo dará continuidade ao reforço dos recursos humanos do Instituto da Segurança Social, I.P., por via do recurso à reserva de recrutamento dos procedimentos concursais externos realizados, prosseguindo o objetivo de dotar este instituto com os trabalhadores necessário à prossecução dos seus objetivos junto dos cidadãos, designadamente no que concerne ao pagamento das prestações sociais e ao apoio aos mais carenciados.

Autoridade para as Condições do Trabalho

Em 2021, o Governo irá prosseguir o reforço de meios inspetivos da ACT, através do recurso à reserva de recrutamento do procedimento concursal aberto em 2016, até ao limite dos postos de trabalho vagos no mapa de pessoal. Ainda neste contexto, o Governo prosseguirá igualmente o reforço da ACT através da conclusão dos processos de mobilidade em curso.

Otimização e simplificação na relação Estado, cidadãos e empresas

Em 2021, o Governo iniciará um programa ambicioso de simplificação de processos, tanto no âmbito da relação contributiva quanto no domínio das prestações e do atendimento, de modo a tornar mais fluído o cumprimento das obrigações perante o sistema e mais fácil e célere o acesso aos direitos sociais. A modernização do sistema de Segurança Social permanece uma prioridade, compreendendo uma forte componente tecnológica e digital, mas sem descurar a dimensão legislativa. Impõe-se operar uma reformulação ampla do sistema, no sentido de lhe conferir coerência e maior compreensão, para daí obter níveis superiores de serviço e ganhos de eficiência na gestão do sistema.

A par de todas estas medidas exemplificativas de um novo paradigma que é essencial na relação entre a Administração Pública e os cidadãos, associado a um modelo de serviço público mais próximo e proactivo, será desenvolvida uma nova abordagem na comunicação da Segurança Social com os cidadãos e as empresas, focada na clareza da mensagem a transmitir. O objetivo primordial consiste em tornar mais transparente e acessível a todos o conhecimento das informações que lhes dizem respeito e, assim, garantir o exercício de direitos e facilitar o cumprimento de deveres.

Será prosseguida a modernização e a agilização dos sistemas de informação que garantam o planeamento, monitorização e avaliação das políticas públicas no seio do MTSSS, facilitando a comunicação com instituições, parceiros sociais e empresas, famílias e cidadãos, conhecendo de forma atempada a realidade social e económica e permitindo maior eficácia e eficiência das diferentes medidas de política.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

A despesa e receita total consolidada do Programa Orçamental do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social ascendem a 22 385,1 milhões de euros, refletindo uma redução de 6,4% e 9,3%, respetivamente face à execução estimada de 2020 em resultado do maior impacto em 2020 dos efeitos associados à COVID-19.

Quadro 5.44. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	23 585,5	21 598,4	-8,4	96,5
Despesas com o pessoal	372,5	482,2	29,5	2,2
Aquisição de bens e serviços	261,7	312,2	19,3	1,4
Juros e outros encargos	1,3	2,4	79,7	0,0
Transferências correntes	21 980,4	19 970,2	-9,1	89,2
Subsídios	959,6	794,3	-17,2	3,5
Outras despesas correntes	10,0	37,1	271,1	0,2
Despesa de capital	71,0	88,5	24,7	0,4
Investimento	70,7	83,3	17,9	0,4
Transferências de capital	0,3	5,2	1 521,0	0,0
Despesa efetiva consolidada	23 656,5	21 686,9	-8,3	96,9
Ativos Financeiros	265,0	298,0	12,4	1,3
Passivos Financeiros	0	400,2		1,8
Despesa total consolidada (1)	23 921,5	22 385,1	-6,4	
Receita total consolidada (2)	24 691,1	22 385,1	-9,3	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	769,6			
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	15 192,8			
Receitas Próprias	5 096,9			
Fundos Europeus	681,3			
Transferências entre entidades	1 414,1			

Notas: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças

Da despesa total consolidada do Programa a receita de impostos ascende a 15 192,8 milhões de euros (67,9% da despesa total), as receitas próprias a 5 096,9 milhões de euros e os fundos europeus a 681,3 milhões de euros.

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica destacam-se as transferências correntes para o Orçamento da Segurança Social no montante de 9 675 milhões de euros e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para pagamento de pensões no montante de 9 980 milhões de euros.

A despesa com subsídios ascende a 794,3 milhões de euros, justificada maioritariamente pelos apoios concedidos pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP, I.P.), nomeadamente no âmbito do Programa ATIVAR.PT e da Medida de Incentivo Extraordinário à Normalização Económica e Empresarial integrados no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES).

Quadro 5.45. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) — Dotações específicas
 (milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	17 138,9	15 164,1	-11,5
PENSÕES E REFORMAS	5 410,3	5 489,1	1,5
TRANSFERÊNCIAS SEGURANÇA SOCIAL	11 728,6	9 675,0	-17,5
ADICIONAL DE SOLIDARIEDADE SOBRE O SETOR BANCÁRIO CONSIGNADO AO FEFSS	33,0	33,0	
ADICIONAL DO IMI	282,7	140,0	-50,5
CONSIGNAÇÃO DO IRC AO FEFSS	377,1	377,0	-0,0
IVA SOCIAL	883,4	915,2	3,6
LEI DE BASES	9 715,7	7 784,9	-19,9
PENSÕES DOS BANCÁRIOS	436,7	424,8	-2,7

Fonte: Ministério das Finanças

As dotações específicas do Programa respeitam a transferências para a Segurança Social no montante de 9675 milhões de euros (dos quais 7784,9 milhões de euros no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social) e para a CGA para pagamento de pensões no montante de 5489,1 milhões de euros.

Quadro 5.46. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	27 278,6	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,4	0,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	2,4	0,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	6,2	0,0
024 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	25,6	0,1
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	16 683,7	61,2
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	9 060,7	33,2
064 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - RELAÇÕES GERAIS DO TRABALHO	762,6	2,8
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	6,7	0,0
082 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,2	0,0
083 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	59,5	0,2
084 - SIMPLEX +	1,1	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	12,0	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	1,4	0,0
097 - PROGRAMA ATIVAR	295,0	1,1
098 - INCENTIVO EXTRAORDINÁRIO À NORMALIZAÇÃO	361,0	1,3
Despesa Total Não Consolidada	27 976,7	
Despesa Total Consolidada	22 385,1	
Despesa Efetiva Consolidada	21 686,9	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	298,0	
Passivos Financeiros	400,2	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição pelas medidas inscritas no Programa destaca-se a «Segurança Social» no valor de 16 683,7 milhões de euros e a «Ação Social», no montante de 9060,7 milhões de euros, que correspondem a 61,2% e a 33,2% da despesa efetiva não consolidada, respetivamente.

A despesa com Segurança Social engloba a despesa da CGA e as transferências para a Segurança Social no que respeita às pensões dos bancários, ao adicional do IMI, à consignação do IRC ao FEFSS e ao adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário.

A despesa com Ação Social é maioritariamente justificada pelas transferências para o Orçamento da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social, mas também pela despesa da Casa Pia de Lisboa e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Destaca-se ainda a medida «Relações Gerais do Trabalho», representando 2,8% da despesa efetiva não consolidada, que compreende a despesa do IEFP, dos Centros de Formação Profissional, da Autoridade para as Condições do Trabalho e da Direção-Geral do Emprego e Relações do Trabalho.

refira-se ainda a despesa de 656 milhões de euros associada às medidas «Programa Ativar» e «Incentivo Extraordinário à Normalização» no âmbito do PEES, no que respeita à manutenção do emprego e à retoma da atividade económica.

5.15. Saúde (PO16)

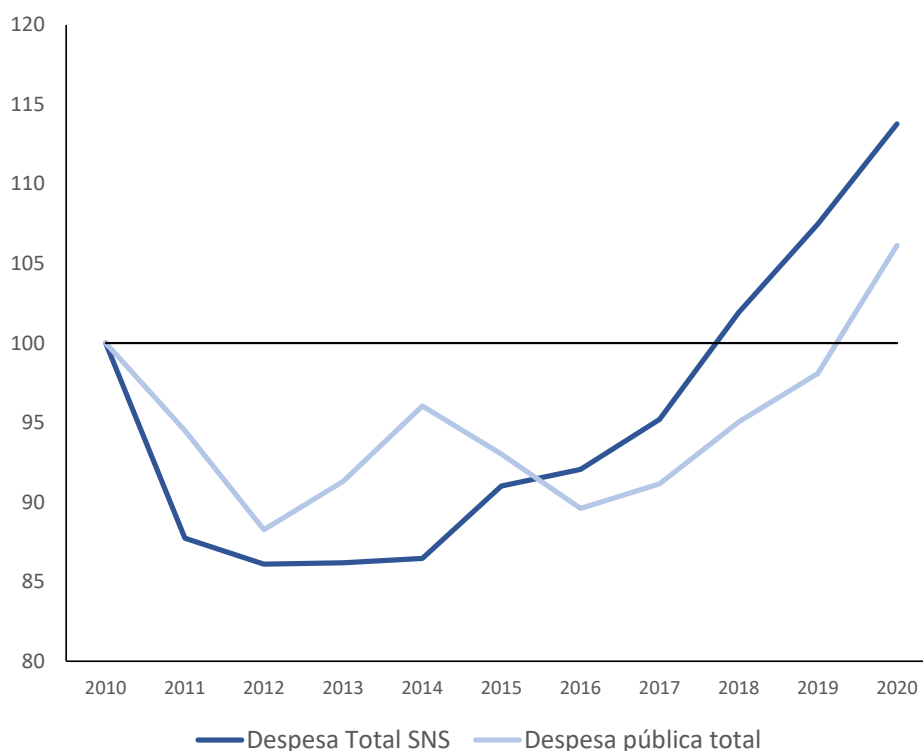
Políticas e medidas

O percurso de recuperação do Serviço Nacional de Saúde

Durante o período de crise económica o Serviço Nacional de Saúde (SNS) esteve sujeito a uma forte pressão de contenção de despesa. Em 2015, a despesa anual do SNS continuava 906 milhões de euros abaixo do nível de 2010. Em termos relativos, ao longo do período 2010-2015, a redução da despesa do SNS foi até mais intensa do que a diminuição global da despesa pública total, contrastando com os cinco anos posteriores.

Gráfico 5.5. Despesa pública total versus despesa do Serviço Nacional de Saúde

(Índice 2010=100)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos da Direção-Geral do Orçamento.

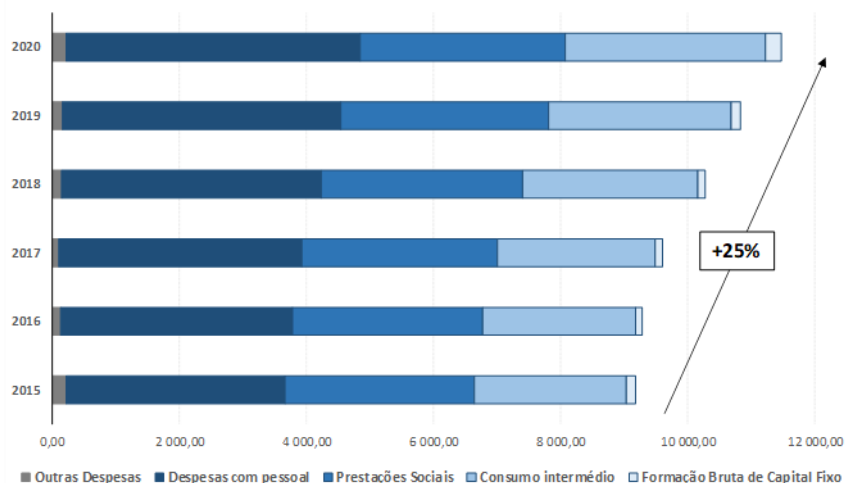
Na legislatura anterior, o Governo cumpriu o compromisso de inverter esta tendência e reforçar de forma substancial os recursos financeiros afetos ao SNS. Prova disso são os reforços nas dotações iniciais do SNS nos sucessivos orçamentos, onde se verificou um crescimento médio de 6% no período 2015-2020³⁶, revertendo a anterior tendência de decréscimo (-1,8%, em média, entre 2010 e 2015). Estes reforços graduais e ininterruptos permitiram um aumento efetivo da despesa do SNS em cerca de 2300 milhões de euros entre 2015 e 2020 (+25%), concentrando-se essencialmente em despesas com pessoal, com um aumento de 1176 milhões de euros (+34%), e em consumos intermédios, onde se estima um aumento de cerca de 751 milhões de euros. É ainda de notar a

³⁶ Usando como referência a estimativa mais recente de despesa total do SNS para 2020.

grande variação da Formação Bruta de Capital Fixo, que em 2020 era superior a 2015 em 106 milhões de euros (+78%).

Gráfico 5.6. Despesa do Serviço Nacional de Saúde

(milhões de euros)

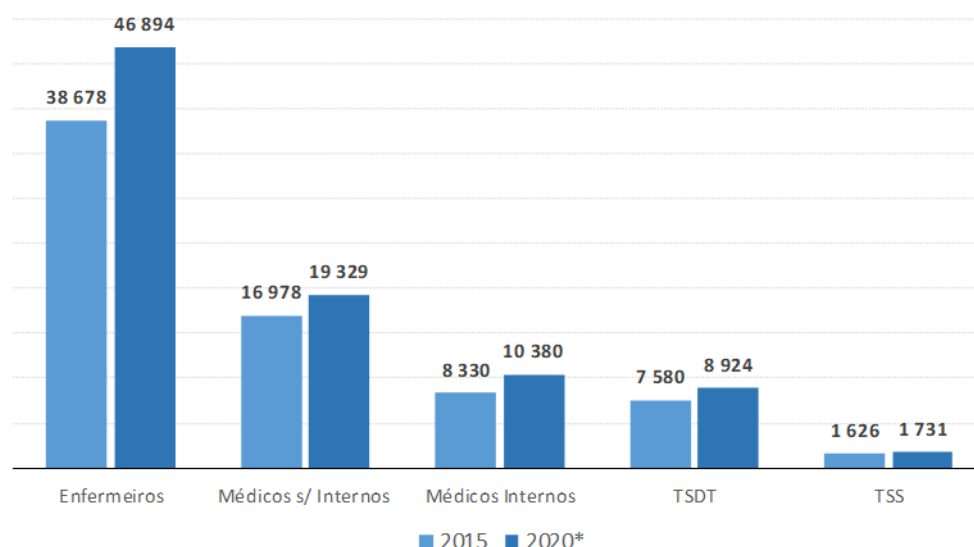


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos da Direção-Geral do Orçamento.

O aumento expressivo dos recursos ao dispor do SNS permitiu que, entre o final de 2015 e agosto de 2020, houvesse um acréscimo de profissionais de saúde de cerca de 20 641 (+17,2%) trabalhadores nas várias categorias profissionais do SNS: mais 4401 (+17%) médicos, mais 8216 (+21%) enfermeiros e mais 1344 (+18%) técnicos de diagnóstico e terapêutica, entre outros

Gráfico 5.7. Evolução dos recursos humanos do Serviço Nacional de Saúde

(Índice 2015=100)



Fonte: Serviço Nacional de Saúde — Transparência; Sistema de Processamento de Remunerações e Gestão de Recursos Humanos.

Na área do medicamento, observou-se um aumento de despesa de 410,4 milhões de euros (19%) entre 2015 e 2019, correspondendo a 265,4 milhões de euros de despesa realizada no setor hospitalar e 145 milhões de euros respeitante ao setor ambulatório.

Este aumento de despesa traduziu-se, em primeira linha, num importante reforço no acesso à inovação terapêutica mediante a aprovação de 225 novos medicamentos, dos quais, 74 no ano de 2019. No que respeita à evolução da despesa com medicamentos hospitalares em 2019, face ao período homólogo, regista-se um aumento de 29,4 milhões de euros (+2,3%) e, no mesmo período, no que respeita ao setor ambulatório, o crescimento da despesa orçou em 72,3 milhões de euros (+5,8%), crescimento justificado pelo aumento da atividade assistencial registada no ano de 2019.

O Governo não se limitou apenas a reforçar os recursos do SNS, investindo igualmente na melhoria da qualidade da despesa do SNS. Das várias iniciativas adotadas no quadro do exercício da revisão da despesa da saúde destacam-se a revisão do modelo de orçamentação dos hospitais, o reforço do processo de monitorização do desempenho económico e financeiro das entidades do SNS e avaliação dos respetivos corpos de gestão, o lançamento do processo de avaliação e reforma da compra centralizada de medicamentos e dispositivos médicos, entre outras.

Por outro lado, o Governo prosseguiu uma trajetória de redução sustentada da dívida do SNS. A recente evolução favorável da dívida e pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias), reflete o esforço orçamental adicional dedicado ao SNS. No ano de 2020, foram tomadas medidas de continuidade do reequilíbrio financeiro do SNS, em particular dos hospitais EPE como o incremento do financiamento mensal dos Hospitais EPE em cerca de 65,8 milhões de euros. Nesta linha, assinala-se igualmente a aplicação de 256,4 milhões de euros para o pagamento de dívida vencida a mais de 90 dias, a fornecedores externos. Estas medidas permitiram que os pagamentos em atraso e a dívida vencida do SNS registassem os valores mais baixos desde que existem dados consolidados sobre estes indicadores (2012), fixando-se, em julho de 2020 nos 248,8 milhões de euros.

A aposta no reforço dos recursos do SNS tem-se traduzido num incremento dos cuidados de saúde. Em 2019, a título de exemplo, o número de consultas médicas de cuidados de saúde primários e as consultas médicas hospitalares aumentaram em 3,6% e 3,5%, respetivamente, face a 2015.

Não obstante a evolução anteriormente referida, em 2020, a emergência sanitária determinou e influenciou fortemente toda a atividade assistencial do SNS. Assim, numa primeira fase, o SNS viu-se obrigado a redirecionar e focar os seus recursos na construção de respostas aos desafios epidemiológicos, o que se repercutiu em todas as linhas de atividade. Os dados mais recentes, de janeiro a julho de 2020, indicam um decréscimo de 1097 000 consultas médicas de cuidados de saúde primários (-5,9%), sendo de destacar positivamente o aumento de 3,8 milhões de consultas médicas não presenciais nesse nível de cuidados, correspondendo a um crescimento de 70,3%, face ao período homólogo. Relativamente às consultas médicas hospitalares, e analisando no mesmo período, os dados revelam um decréscimo de 999 000 (-13,6%), os episódios de urgência diminuíram 27% (menos 1 milhão), as cirurgias programadas diminuíram 26,6%.

Assim, importa ter presente as medidas aprovadas no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) que dão corpo à necessidade de recuperação, até ao final do ano, da atividade assistencial não realizada (não-COVID). Nesse sentido, foi previsto no âmbito daquele Programa a medida «Recuperação da Atividade Assistencial», englobando quer a recuperação das primeiras consultas, quer a recuperação da atividade cirúrgica, para as quais se disponibiliza um total de 33,7 milhões de euros. Desta forma, o Governo assegura os recursos financeiros de que as entidades do SNS necessitam para reverter o cenário criado pela emergência sanitária.

Quadro 5.47. Cuidados de saúde prestados no Serviço Nacional de Saúde
(em milhares)

	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2015-2019	
						Absoluta	%
Episódios de urgências	6 118	6 406	6 318	6 365	6 426	308	5,00%
Consultas médicas CSP	30 473	30 949	30 692	31 184	31 562	1 089	3,60%
Consultas médicas hospitalares	12 000	12 048	12 082	12 187	12 420	420	3,50%
Doentes saídos do internamento	815	814	797	785	788	-27	-3,30%

Fonte: Relatório Anual do Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde e Entidades Convencionadas.

Renovar o compromisso com o Serviço Nacional de Saúde

A melhoria dos cuidados prestados pelo SNS decorre em paralelo com um conjunto de pressões do lado da procura, fruto de mudanças demográficas e epidemiológicas, como os efeitos da pandemia provocada pela COVID-19, de uma sociedade mais informada e exigente, ou ainda dos custos crescentes, devido ao aumento do preço dos fatores de produção e de inovação tecnológica.

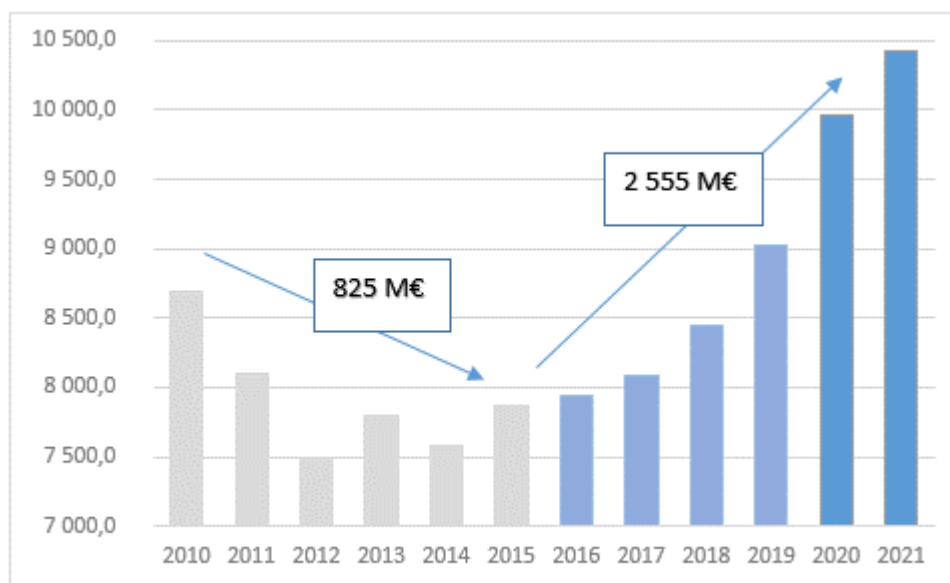
Torna-se, portanto, imperativo robustecer a capacidade de resposta do SNS face ao aumento do volume e complexidade da procura de cuidados de saúde. Assumindo desde já que a pandemia de COVID-19 atrasou a implementação de medidas planeadas, o Governo dá continuidade ao ciclo iniciado em 2020, de reforço orçamental e de maior eficiência da despesa, enquadrando um conjunto alargado de medidas focadas na melhoria da oferta e qualidade dos serviços prestados aos utentes.

Em 2021, a dotação orçamental do SNS será reforçada em cerca de 467,8 milhões de euros face ao orçamento anterior. Realce-se que a dotação orçamental do SNS, já havia beneficiado de um

incremento de 1445 milhões de euros em 2020 (incluindo o reforço do OE Suplementar), dando ênfase ao compromisso do Governo de consolidação do investimento na qualidade dos serviços públicos, evidenciando o compromisso com um SNS mais justo e inclusivo.

Gráfico 5.8. Transferências do Orçamento do Estado para o Serviço Nacional de Saúde

(dotações orçamentais, milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

A capacidade de resposta do SNS será assim intensificada, dando-se cumprimento, como previsto, à contratação de cerca de 8400 profissionais de saúde, num quadro bienal, reforçando-se o investimento em instalações e equipamentos e melhorando o acompanhamento, monitorização e avaliação do desenvolvimento das funções de gestão nas entidades públicas empresariais (EPE) integradas no SNS.

Atendendo à prioridade assumida de reforço do SNS, tornando-o mais robusto e capaz de responder, em tempo útil, aos desafios da pandemia e também das necessidades de cuidados de saúde não-COVID, o Governo prossegue a sua política de contratação de profissionais de saúde, prevendo-se a contratação de 4200 novos profissionais. Adicionalmente e, reconhecendo-se o enorme contributo que a emergência médica pré-hospitalar desempenha no processo assistencial global, o Governo prossegue a política de reforço da capacidade de resposta do INEM através da contratação de mais 261 novos profissionais.

O caminho para a melhoria da gestão dos recursos do SNS não se esgota na revisão do seu modelo de governação. O Governo pretende também imprimir um novo ímpeto ao exercício de revisão da despesa, implementando um conjunto de iniciativas com potencial significado na melhoria da eficiência do SNS, das quais, pela sua importância se destacam:

- A melhoria da eficiência das unidades funcionais dos cuidados de saúde primários (CSP), atendendo-se ao *mix* da força de trabalho disponível — médicos, enfermeiros, técnicos superiores de diagnóstico e terapêutica, assistentes técnicos e assistentes operacionais;
- A consolidação do projeto de identificação dos utilizadores frequentes do serviço de urgência e conseqüente gestão de casos;

- O reforço do papel dos níveis de gestão intermédia dos hospitais públicos, promovendo a contratualização interna, a contabilidade de gestão e relançando o modelo de organização em centros de responsabilidade integrada (CRI);
- A promoção de um estudo relacionado com o planeamento prospetivo de necessidades do SNS em prestadores diretos de cuidados, promovendo o ajustamento da respetiva distribuição geográfica e contribuindo para a coesão territorial;
- O reforço dos mecanismos de controlo do absentismo;
- A avaliação do processo de compra centralizada de medicamentos e dispositivos médicos;
- O reforço da promoção da prescrição e dispensa de medicamentos genéricos, biossimilares e das opções terapêuticas mais custo efetivas;
- O reforço da avaliação dos novos medicamentos e tecnologias de saúde, no âmbito do SiNATS, e a implementação de novas Orientações Metodológicas — Avaliação Económica de Medicamentos;
- A atualização do Formulário Nacional de Medicamentos, reforçando o papel da Comissão Nacional de Farmácia e Terapêutica e potenciando as condições de combate à falta e rutura de medicamentos;
- A concretização de medidas de cooperação internacional, designadamente através da partilha de informação e da negociação conjunta de medicamentos inovadores no âmbito do Comité Técnico Permanente da Declaração de La Valletta e da definição de uma agenda estratégica europeia sobre acesso e disponibilidade do medicamento, a prosseguir na Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia em 2021;
- O aprofundamento de medidas que promovam a sustentabilidade do sistema de saúde e o acesso à inovação, uniformizando critérios e introduzindo transparência no regime de formação de preços e de financiamento público das tecnologias de saúde;
- O desenvolvimento, através do sistema de Prescrição Eletrónica de Medicamentos, de um programa de apoio à prescrição, com a introdução de algoritmos de suporte e alertas ao prescritor;
- A revisão da Carta de Equipamentos Pesados da Saúde de 2015 e a criação de mecanismos para a sua atualização automática;
- A definição do modelo de responsabilidade financeira por utentes que se mantêm internados em hospitais do SNS por falta de resposta social;
- A revisão da configuração da rede de prestação de cuidados de saúde do SNS, nomeadamente através do reforço do modelo de organização de urgências metropolitanas, regionais e institucionais;
- O desenvolvimento da estratégia para a modernização dos sistemas de informação, destacando-se a implantação e concretização da telessaúde (*eHealth*) no SNS e o desenvolvimento do Registo de Saúde Eletrónico (SRE).

É ainda de notar que se garantirá que todas as EPE no domínio da saúde vejam aprovados os seus contratos de gestão e planos de atividades e orçamento (PAO), reforçando, desse modo, a

autonomia de gestão dos órgãos de administração das entidades, com ganhos de eficiência da resposta e da qualidade da despesa.

Nova Lei de Bases da Saúde

Face ao contexto e às opções políticas assumidas, nomeadamente na nova Lei de Bases da Saúde (LBS), o Ministério da Saúde centrará a sua ação em medidas dirigidas às pessoas, a desenvolver em torno de três vértices: qualificação do acesso; motivação dos profissionais de saúde; investimento na rede do SNS.

Qualificação do acesso

A qualificação do acesso ao SNS, nas vertentes de oferta dos cuidados adequados em volume, tempo e qualidade, constitui a primeira prioridade da ação governativa.

Em 2021, prosseguir-se-á com a aposta nos Cuidados de Saúde Primários, assentindo que este é o primeiro nível de acesso ao SNS. Desta forma, pretende-se aumentar os níveis de cobertura dos cuidados referidos, robustecendo as equipas de saúde familiar, melhorando desta forma a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Por tal razão, haverá um grande foco nas ações relacionadas com os CSP.

Neste âmbito, mantém-se a estratégia de alargamento de atribuição de equipa de saúde familiar a mais utentes. Em colaboração com os municípios, verificar-se-á também um alargamento das respostas em saúde oral, bem como o desenvolvimento das respostas dos CSP na área da doença aguda, a consolidação de rastreios de saúde visual ou o reforço da intervenção no pé diabético.

Para responder melhor às necessidades de saúde da população na área da saúde mental, conferindo especial atenção aos grupos sociais mais vulneráveis, mantém-se a aposta na criação de equipas de saúde mental comunitárias de adultos e, para a infância e adolescência, em serviços locais de saúde mental em cada uma das administrações regionais de saúde, na ótica do reforço de respostas em proximidade.

Serão desenvolvidos projetos-piloto direcionados à melhoria da resolatividade dos CSP, no contexto de situações de depressão e perturbações da ansiedade, sendo ainda de destacar a aposta na criação de respostas de internamento em situações agudas de doença mental no Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E., no Centro Hospitalar do Oeste, E.P.E., no Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E., e no Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, E.P.E., assegurando a cobertura de áreas geográficas ainda a cargo de hospitais psiquiátricos.

Será dada continuidade ao processo de transferência das respostas de internamento de psiquiatria e saúde mental de agudos de hospitais psiquiátricos para hospitais gerais, bem como a requalificação da Unidade de Psiquiatria Forense do Hospital Sobral Cid.

Relativamente aos cuidados hospitalares, prevê-se uma melhoria do acesso à atividade programada (aumento da atividade de primeiras consultas, da atividade cirúrgica, alargamento dos horários para a atividade assistencial programada e reforço do agendamento com hora marcada), o aumento de consultas descentralizadas e a consolidação do programa de hospitalização domiciliária.

No que respeita aos cuidados continuados e aos cuidados paliativos, será dada sequência ao trabalho desenvolvido até agora. Em matéria de cuidados paliativos prevê-se o alargamento do número de camas, o alargamento das Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos e consolidação das respostas existentes.

No domínio da saúde pública, e no âmbito da respetiva reforma, prevêem-se medidas de reforço da vigilância epidemiológica, de reforço e diversificação das equipas de saúde pública e a continuação da implementação das estratégias definidas nos programas de saúde prioritários e nos programas de saúde, o investimento na literacia em saúde da população ou ainda a avaliação do Plano Nacional de Saúde e elaboração de um novo plano 2021-2030.

Motivação dos profissionais de saúde

O SNS e restantes entidades tuteladas pelo MS contavam com 140 494 profissionais a julho de 2020, entre prestadores diretos de cuidados e prestadores de serviços de suporte. Dada a intensidade da mão-de-obra do setor, é essencial o investimento numa política de estímulo à motivação pelo trabalho no SNS, bem como ao aumento da produtividade. Torna-se, portanto, ainda mais premente a implementação de ações governativas setoriais com foco na melhoria do desempenho dos profissionais.

Neste âmbito, em 2021, promover-se-á a revisão do modelo de pagamento pelo desempenho das USF B e o alargamento de um modelo de pagamento pelo desempenho para o trabalho hospitalar em CRI e o reforço do acesso à formação médica especializada.

Em 2021, será promovido o adequado planeamento das necessidades e a afetação de profissionais de saúde nas empresas do setor público empresarial integradas no SNS, através da concretização de medidas tendentes a colmatar carências e desequilíbrios, nomeadamente pela autonomia na substituição de trabalhadores com funções assistenciais, que cessem funções a título definitivo, e pela possibilidade de autorização de contratações que tenham por contrapartida a redução do mesmo número de horas extraordinárias e/ou recurso ao modelo de contratação de prestadores de serviços.

Em 2021 proceder-se-á ao desenvolvimento das estratégias definidas no Plano de Ação para a Prevenção da Violência no Setor da Saúde, com internalização das funções inerentes à promoção da cultura de segurança das organizações de saúde.

Por outro lado, numa ótica de valorização dos profissionais de saúde e reconhecendo o risco acrescido que compreende o combate na primeira linha à pandemia da doença COVID-19, o Governo atribuirá, enquanto persistir a situação de emergência, calamidade ou contingência, um subsídio extraordinário e de caráter transitório, aos profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde ou integrados no Ministério da Saúde, que exerçam funções em regime de trabalho subordinado, pratiquem de forma permanente atos direta e maioritariamente relacionados com pessoas suspeitas ou doentes infetados com COVID-19.

Investimento na rede do SNS

O Programa do Governo estabelece como primeiro objetivo do seu plano de investimentos, a melhoria da capacidade de resposta dos serviços públicos. Nessa medida, o investimento na melhoria do SNS suportado num adequado planeamento que potencie a articulação em rede, é uma necessidade incontornável.

Até 2023, iniciar-se-á a construção de novos hospitais centrais ou de proximidade (Pediátrico Integrado/CHU São João, Lisboa Oriental, Seixal, Sintra, Alentejo e Madeira). Tais projetos terão um impacto total de 950 milhões de euros, dos quais se prevê 104,3 milhões em 2021, tal como exposto na tabela dos investimentos estruturantes.

Por outro lado, dar-se-á continuidade ao Programa de Investimentos na Área da Saúde (PIAS), que inclui projetos de recuperação e melhoria das infraestruturas e equipamentos do setor da saúde. Em 2021, estima-se que a implementação deste programa envolva uma verba de cerca de 22 milhões de euros do Orçamento do Estado.

Quadro 5.48 Programa de investimentos na área da saúde
(milhões de euros)

Centro Hospitalar	Total PIAS (M€)	Encargos 2021		
		Total	Fundos Comunitários	OE 2021
Centro Hospitalar Tondela/Viseu	5,6	1,3	1,0	0,2
Centro Hospitalar Barreiro/Montijo	2,8			
CH Povaia Varzim/ Vila do Conde	3,2			
Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro	9,6			
Centro Hospitalar do Médio Ave	5,4	2,9		2,9
Centro Hospitalar do Baixo Vouga	2,6			
Centro Hospitalar de Lisboa Norte	9,7	5,1	5,1	
Centro Hospitalar de Setúbal	17,2	6,1		6,1
Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil	28,8	12,8		12,8
Total*	84,9	28,2	6,2	22,0

Nota: * Não está incluída a requalificação do Hospital das Forças Armadas/Polo de Lisboa (HFAR/PL), no montante de 5,8 milhões de euros, incluindo IVA à taxa legal em vigor.

Fonte: Ministério da Saúde.

Finalmente, ao nível de Plano de Melhoria da Resposta do SNS aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 198/2019, de 27 de dezembro, prevê-se um investimento global de 203,9 milhões de euros, sendo que, desse montante, 101,4 milhões de euros serão financiados por fundos próprios. A execução orçamental dedicada ao investimento em 2020, registou até julho, um crescimento de 187,3% face ao montante verificado em período homólogo, ultrapassando em valores absolutos os 140 milhões de euros. Naturalmente que o valor referido incorpora o investimento realizado na aquisição de equipamentos para as Unidades de Cuidados Intensivos. Pretende-se que a execução orçamental dedicada ao investimento no ano de 2021, continue este caminho de reforço.

Quadro 5.49 Plano de melhoria da resposta do Serviço Nacional de Saúde
(milhões de euros)

Investimento	2020		2021		Taxa esforço OE 2020%	Total investimentos 2020/2021
	Investimento	Fundos próprios	Investimento	Fundos próprios		
Ampliação/reabilitação	41,0	21,7	46,2	24,5	53,0	87,1
Equipamento informática e outros	40,5	11,9	14,65	4,3	29,4	55,2
Equipamento médico	29,3	21,8	12,8	9,5	74,2	42,1
Nova infraestrutura	68,6	33,2	130,3	63,1	48,4	198,8
Total geral	179,3	88,6	203,9	101,4		383,2

Fonte: Ministério da Saúde.

Refere-se ainda, no âmbito do POSEUR que, para 2021 está previsto um investimento total de cerca de 130,2 milhões de euros (incluindo fundos comunitários, no montante de 42,4 milhões de euros). A eficiência energética dos edifícios do SNS e consequentes impactos na redução, quer dos consumos energéticos quer dos correspondentes encargos, associada à melhoria das condições de conforto térmico dos edifícios do SNS, traduz bem as potencialidades deste programa, sendo portanto mandatário que a sua concretização continue a ser uma prioridade. A título de exemplo, prevêem-se projetos como a instalação de isolamento térmico em fachadas, de sistemas

fotovoltaicos para consumo, ou ainda a introdução de iluminação LED, para além dos sistemas de aquecimento de águas, todos com impactos muito positivos do ponto de vista ambiental.

A par destas medidas de investimento e no âmbito do combate à pandemia e conforme aprovado pelo PEES, mais linhas de investimento foram criadas, para garantir uma maior capacidade de resposta do SNS. Entre elas encontra-se o reforço da resposta da rede laboratorial, o reforço da resposta de medicina intensiva e o reforço das redes de sistemas de informação em saúde.

Plano Plurianual de Investimentos para o Serviço Nacional de Saúde

O Plano Plurianual de Investimentos para o SNS assinala uma preocupação na internalização de respostas em meios complementares de diagnóstico e terapêutica nas instituições e serviços públicos de saúde, no quadro de uma planificação plurianual global.

Com esse enquadramento, foi criado um grupo de trabalho, tendo como génese o Plano de Melhoria de Resposta do SNS, com o objetivo de elaborar uma proposta de plano plurianual de investimentos do Ministério da Saúde, alicerçado em critérios de racionalidade e eficiência.

Importa igualmente assinalar que a Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei nº 95/2019 de 4 de setembro, na sua Base 23, determina que o investimento do SNS obedece a uma planificação plurianual.

Neste contexto, em 2021, o Governo prossegue esta vocação, reforçando o serviço público de saúde, através do SNS e serviços do Ministério da Saúde, com vista à garantia de respostas em cuidados de saúde de qualidade, em ambiente seguro para utentes e profissionais e, com uma vocação de cumprimento dos tempos máximos de resposta garantidos.

Reserva estratégica de medicamentos e dispositivos médicos

A reserva estratégica de medicamentos e dispositivos médicos foi criada pelo Despacho da Ministra da Saúde nº 3219/2020, de 12 de março, no contexto da declaração de emergência de saúde pública de âmbito internacional para a infeção por SARS-CoV-2, tendo por objetivo a preparação da resposta do SNS.

Desta forma, determinou-se a aquisição imediata, por todas as unidades hospitalares do SNS e do Ministério da Saúde, de medicamentos, dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual, para reforço dos respetivos *stocks* em 20%.

Posteriormente, o Orçamento do Estado Suplementar veio prever a constituição de uma reserva estratégica de medicamentos e dispositivos, revista periodicamente, atendendo à evolução tecnológica e epidemiológica, com dois níveis, sendo o nível central preservado no atual Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF) e o nível descentralizado nos estabelecimentos hospitalares do SNS.

Com estas medidas, o Governo reforça os mecanismos de salvaguarda do acesso a medicamentos e outros bens essenciais (equipamentos de proteção individual e dispositivos relacionados com testagem) permitindo enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública.

Em 2021, o Governo, reforçará os mecanismos de proteção da saúde pública assegurando, no quadro das relações entre o SNS/serviços do Ministério da Saúde e o Ministério da Defesa Nacional, através do LMPQF, a adequada provisão de bens essenciais na reserva estratégica nacional.

Bairros Saudáveis

Os determinantes em saúde — biológicos, mas também sociais, económicos, ambientais e de estilos de vida-, influenciam, num ou noutro sentido, o estado de saúde individual, familiar ou comunitário. O contexto da atual pandemia da doença COVID-19 veio realçar tal evidência, tornando clara a necessidade de investir na melhoria das condições habitacionais e ambientais, promovendo a qualidade de vida das comunidades locais e prosseguindo no reforço da coesão social.

Neste contexto, o Governo lançou o Programa Bairros Saudáveis, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 52-A/2020, de 1 de julho, numa lógica de programa público, interministerial, de natureza participativa, com uma dotação orçamental de 10 milhões de euros, sendo as entidades responsáveis pelo programa as áreas governativas da presidência do conselho de ministros, do trabalho, solidariedade e segurança social, da saúde, do ambiente e da ação climática, das infraestruturas e da habitação, da coesão territorial e da agricultura.

Este programa, com uma duração de 12 a 18 meses, prevê o apoio a projetos desenvolvidos em vários eixos, desde o da saúde aos eixos social, económico, ambiental e urbanístico.

Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

A promoção da saúde é o elemento decisivo para a criação das condições de desenvolvimento sustentado no médio e longo prazos e fator determinante na coesão social e no crescimento económico inclusivo e inteligente.

Portugal, assim como outros países da Europa, tem vindo a registar nas últimas décadas profundas transformações demográficas, caracterizadas, entre outros aspetos, pelo aumento da longevidade e da população idosa e pela redução da natalidade e da população jovem.

Estes fatores exercem um forte impacto na sociedade como um todo e exigem adaptações e respostas em diversos níveis, nomeadamente por parte dos seus sistemas de suporte, como é o caso dos sistemas de saúde, segurança social, educação, justiça e transportes.

Os progressos alcançados nos últimos 40 anos no que concerne ao aumento da longevidade da população portuguesa são indubitavelmente uma conquista civilizacional apreciável, no entanto, ao nível da qualidade dos anos de vida ganhos verificam-se oportunidades de melhoria que importa explorar.

Pese embora o consenso existente sobre o modelo de SNS existente em Portugal, o desafio que se coloca é o de como continuar a assegurar a resposta efetiva às necessidades assistenciais sempre evolutivas, mantendo a qualidade e sustentabilidade da prestação pública de cuidados de saúde.

A sustentabilidade da prestação pública de cuidados de saúde apenas pode ser alcançada através de um investimento inteligente centrado nas pessoas.

Neste sentido, pretende-se orientar o investimento de acordo com duas preocupações principais: o investimento nas pessoas, através de políticas públicas preventivas e promotoras da saúde; e o investimento no SNS, nos seus recursos humanos, nas suas infraestruturas e equipamentos e na sua capacidade de diagnóstico e terapêutica. A concretização da reforma do SNS será alavancada por diversas reformas no âmbito do PRR.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental da Saúde, apresenta receita consolidada total no valor de 12 565,4 milhões de euros e despesa total consolidada de 12 564,8 milhões de euros, representando face à execução estimada para 2020 um acréscimo de 6,1% e 4,1%, respetivamente.

Face ao orçamento inicial de 2020 financiado por receitas de impostos, o orçamento de 2021 aumenta 469,6 milhões de euros (4,7%).

Quadro 5.50. Saúde (PO16) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	11 703,7	11 802,2	0,8	93,9
Despesas com o pessoal	4 742,1	4 942,2	4,2	39,3
Aquisição de bens e serviços	6 806,1	6 609,2	-2,9	52,6
Juros e outros encargos	4,2	2,8	-34,2	0,0
Transferências correntes	56,5	61,2	8,2	0,5
Subsídios		0,1		0,0
Outras despesas correntes	14,8	186,7	n.r.	1,5
Despesa de capital	329,0	715,1	117,3	5,7
Investimento	404,7	693,3	71,3	5,5
Transferências de capital	4,3	21,7	403,1	0,2
Despesa efetiva consolidada	12 032,7	12 517,2	4,0	
Ativos Financeiros	0,3	1,0	248,5	0,0
Passivos Financeiros	31,2	46,6	49,2	0,4
Despesa total consolidada (1)	12 064,2	12 564,8	4,1	
Receita total consolidada (2)	11 843,2	12 565,4	6,1	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	-221,1	0,6		

por memória

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento
Receitas de Impostos	1 492,8
Receitas Próprias	7 383,0
Fundos Europeus	711,0
Transferências entre entidades	2 978,1

Nota: O presente quadro exclui nos agregados relativos de vendas e aquisição de bens e serviços, Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos financeiros, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

Do total de receita consolidada afeta ao Programa em 12 565,4 milhões de euros, cerca de 58,8% são representados pela componente de receitas próprias (7383 milhões de euros), essencialmente verbas provenientes do contrato programa a estabelecer entre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS) e as entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS), sendo que na sua génese tem proveniência de receita de impostos.

A restante despesa é financiada por transferências entre entidades (2978,1 milhões de euros) — a maioria também referente a receita de impostos, associada, designadamente, a financiamento centralizado para pagamento de produtos vendidos em farmácias, de Rede Nacional Cuidados

Continuados, parcerias público-privadas, entre outros; receitas de impostos (1 492,8 milhões de euros) e fundos europeus (711,0 milhões de euros).

O Programa Orçamental apresenta um orçamento consolidado essencialmente repartido em despesas com pessoal (39,3%) e aquisição de bens e serviços (52,6%). Neste último agrupamento são registadas, designadamente, as compras de medicamentos, os meios complementares de diagnóstico e terapêutica e as parcerias público-privadas.

Do orçamentado em despesas com pessoal, cerca de 96,6% está alocado às entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O investimento tem um peso de 5,5% no total do orçamento, destacando-se novamente as entidades do SNS com orçamento inscrito de 581,3 milhões de euros.

Quadro 5.51. Saúde (PO16) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
016 - SAUDE	10 325,1	10 429,1	1,0
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	13,9	113,9	n.r.
CONTRIBUIÇÃO DISPOSITIVOS MÉDICOS		15,1	
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA	13,9	13,9	
IMPOSTO SOBRE AS BEBIDAS NÃO ALCÓOLICAS		84,9	
TRANSFERÊNCIAS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE	10 311,2	10 315,2	0,0

Fonte: Ministério das Finanças

A despesa financiada por receitas de impostos totaliza cerca de 10 469,2 milhões de euros, dos quais 10 315,2 milhões de euros respeitam a financiamento para o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Quadro 5.52. Saúde (PO16) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva não Consolidada	32 219,2	100,0
020 - SAÚDE - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	320,6	1,0
021 - SAÚDE - INVESTIGAÇÃO	51,4	0,2
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	25 482,2	79,1
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	5 026,7	15,6
073 - SAÚDE - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	858,1	2,7
084 - SIMPLEX +	1,3	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	458,9	1,4
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	20,1	0,1
Despesa Total Não Consolidada	32 266,8	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	12 564,8	
Despesa Efetiva Consolidada	12 517,2	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	1,0	
Passivos Financeiros	46,6	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa 016 — Saúde, salienta-se a medida relacionada com Hospitais e Clínicas, com 25 482,2 milhões de euros, e que representa 79,1% do total do Programa, destacando-se também a medida relacionada com os serviços individuais de saúde com 5 026,7 milhões de euros, onde se inclui as Administrações Regionais de Saúde.

5.16. Ambiente e Ação Climática (PO17)

Políticas e medidas

O Programa do Governo identifica como primeiro desafio estratégico a necessidade de «enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa», tendo sido cometido ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática o papel de coordenador deste desafio no âmbito do Governo. Sendo a ação climática um domínio transversal, assim reconhecido na orgânica e no Programa do Governo, a concentração num só ministério das competências-chave para a mitigação das emissões, a adaptação do território e o sequestro de carbono é instrumental para uma ambição renovada na resposta urgente que este desafio comporta.

O ano de 2021 será marcado pela recuperação económica e social do país na sequência da pandemia de COVID-19, com a ação climática a afirmar-se como motor desta recuperação, em alinhamento com as orientações europeias. Neste quadro, o Governo prosseguirá, em 2021, um conjunto de iniciativas que terão como principal foco mitigar, adaptar e sequestrar, acelerando a atuação na transição energética, na mobilidade sustentável, na economia circular e na valorização do capital natural, do território e das florestas, fomentando o investimento sustentável e promovendo iniciativas facilitadoras desta transição, como o financiamento sustentável, a fiscalidade verde e a educação ambiental.

Portugal foi o primeiro país a assumir, em 2016, o objetivo da neutralidade carbónica em 2050 e a concretizar esse objetivo com um Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, inovando no panorama europeu e internacional. A ação do Governo será, assim, focada numa abordagem integrada, que reconheça o papel fundamental da floresta, da biodiversidade e dos serviços de ecossistemas na construção de um território mais coeso e resiliente aos efeitos das alterações climáticas, na proteção e valorização do Litoral e dos recursos hídricos, que promova a bioeconomia, que combata a desertificação e que contribua para enfrentar os desafios demográficos.

É ainda fundamental a concretização de modelos de economia circular que contribuam para uma gestão eficiente dos recursos, permitam explorar novas oportunidades na economia e potenciem uma gestão eficiente dos resíduos.

Entre as várias dimensões deste desafio, a transição energética é certamente aquela que mais contribuirá para a redução de emissões de gases com efeito de estufa nos próximos anos. Esta será alicerçada na descarbonização do sistema energético, com destaque para o fim da produção de eletricidade a partir de carvão, na aposta na eficiência energética, na promoção de energia de fonte renovável, na colocação do cidadão no centro da política energética e na transição justa e coesa.

Destaca-se ainda a promoção de um transporte público renovado e competitivo e a mobilidade sustentável, apoiada na promoção da mobilidade elétrica e da mobilidade ativa, com grande destaque para a concretização dos investimentos nas infraestruturas de transportes.

No primeiro caso, destacam-se as obras de expansão dos metros de Lisboa e Porto e a respetiva aquisição de material circulante, bem como a aquisição de novos navios para a Transtejo. Não menos importante, o programa específico de apoio ao tarifário no transporte coletivo no conjunto do País e o seu profundo impacto nos padrões de mobilidade.

Em 2021, o Fundo Ambiental (FA) integrará o Fundo para a Eficiência Energética, o Fundo Florestal Permanente, o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético e o Fundo de Apoio à Inovação. Com esta fusão, é introduzido um maior foco no apoio a projetos de transição energética e concentrado num único fundo os apoios à eficiência energética, e será igualmente dado um maior protagonismo ao apoio a projetos de inovação nas áreas de atuação do FA. Permitirá ainda incluir o apoio a medidas na área das florestas e da gestão florestal, criando sinergias com as iniciativas na área da biodiversidade e da ação climática.

O Fundo Ambiental é assim reforçado enquanto instrumento central para o financiamento da ação climática e da política do ambiente, e enquanto instrumento dinamizador da recuperação, promovendo o apoio a projetos nas áreas da mitigação, incluindo projetos de promoção da mobilidade elétrica, descarbonização das cidades e da indústria, adaptação e cooperação em matéria de alterações climáticas, recursos hídricos, economia circular e resíduos, danos ambientais, conservação da natureza e biodiversidade e educação ambiental, conforme previsto no Programa do Governo.

É esta opção estratégica que importa agora prosseguir, reforçar e executar, nesta legislatura, com a inclusão de medidas centradas na ação climática e numa nova visão sobre criação de riqueza e sustentabilidade.

Ação climática

Alcançar a neutralidade carbónica envolve uma concertação de vontades e um alinhamento de políticas, de incentivos e de meios de financiamento. É na próxima década que o maior esforço de

descarbonização deve ser alcançado, envolvendo o contributo de todos os setores de atividade e de todos os quadrantes da sociedade. A alocação de um volume significativo de fundos à ação climática permitirá não só superar a crise económica e social, como garantir que as metas com que Portugal se comprometeu sejam alcançadas.

Importa assim também incutir a dinâmica necessária à plena concretização do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), de forma a colocar Portugal em linha com os objetivos de redução de emissões estabelecido — uma redução de 55% de emissões de gases com efeito de estufa até 2030 em comparação com 2005. O PNEC 2030 concretiza o RNC 2050 no período até 2030 e constitui o plano orientador para a descarbonização nas várias áreas de ação governativa, através do estabelecimento de metas setoriais de redução de emissões. Paralelamente, o PNEC 2030 define metas para a incorporação de energia de fonte renovável e para a redução dos consumos de energia, através de ganhos de eficiência energética.

Este é assim um exercício transversal, que envolve todas as áreas de ação governativa, exigindo a criação de uma nova dinâmica focada na descarbonização, o acompanhamento e a monitorização contínua do progresso alcançado e a avaliação do contributo das políticas setoriais para a ação climática. Neste quadro, reforçados os mecanismos de acompanhamento da ação climática, já existentes, designadamente o Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM), sob a égide da Comissão Interministerial para o Ar, Alterações Climáticas e Economia Circular (CA2). Instrumental para este objetivo será ainda a aplicação da avaliação do impacto legislativo na ação climática em resultado da metodologia desenvolvida em 2020.

A transformação que se exige à sociedade portuguesa comporta o envolvimento dos diferentes níveis de organização administrativa, da local, à regional. É por isso que o Governo irá promover a realização de roteiros regionais para a neutralidade carbónica que traduzam a nível regional a ambição colocada a nível nacional e que possam repercutir-se a nível local com a dinamização de Pactos Cidades Neutras em Carbono. Em complemento, pretende-se igualmente promover a criação de comunidades sustentáveis, em articulação com os municípios, numa ótica de rede, que promovam o reconhecimento de esforço em sustentabilidade (*e.g.* Ecobairro, Rede Nacional de Cidades Circulares, Rede de Municípios para a Neutralidade Carbónica, Programa de Neutralidade Energética do Grupo AdP).

Serão também promovidas iniciativas de mobilização de atores do setor empresarial para a descarbonização, bem como o desenvolvimento e a aplicação de roteiros setoriais para a descarbonização da indústria.

De forma a assegurar uma transição justa, será desenvolvido o Plano Territorial para a Transição Justa, com foco nos territórios potencialmente mais afetados pela transição para uma economia neutra em carbono, condição necessária para a aplicação do financiamento associado ao Mecanismo para a Transição Justa.

No contexto da adaptação às alterações climáticas, prosseguir-se-á com a concretização do Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas (P3AC), que constitui um guião para a integração desta temática nas políticas setoriais e para a orientação do financiamento em ações de adaptação, e será dado início ao Roteiro para a Adaptação, para aprofundar o conhecimento e obter mais informação sobre as alterações climáticas e os seus efeitos atuais e futuros em Portugal, promover a sua monitorização e criar uma plataforma que agregue a informação e constitua uma ferramenta de apoio à decisão.

Visando assegurar a cobertura de todo o território nacional com planos ou estratégias de adaptação às alterações climáticas, prosseguir-se-á com o apoio ao seu desenvolvimento, bem como à incorporação desta dimensão em instrumentos de gestão territorial.

Portugal é um dos países europeus com maior potencial na área da bioeconomia, componente fundamental de uma economia neutra em carbono e circular, que regenera os sistemas naturais (*e.g.* cortiça) e extrai materiais de valor acrescentado a partir de fluxos de materiais orgânicos residuais (*e.g.* materiais de embalagem a partir de compostos vegetais). Assim, face à riqueza do seu território terrestre e marítimo, Portugal dispõe de uma janela de oportunidade para se tornar um líder na concretização da bioeconomia. É essencial apostar em produtos inovadores e processos de base biológica e biotecnológica, em segmentos vitais como a agricultura, silvicultura, pesca, aquicultura, o setor dos materiais e da energia. É nesse sentido que serão prosseguidas estratégias e políticas que estimulem a inovação e a investigação e que, simultaneamente, permitam garantir a valorização do território, dos habitats e das comunidades locais, com modos de produção e de consumo mais sustentáveis. Neste âmbito, em 2021, o Governo dará início à implementação do Plano de Ação para a Bioeconomia Sustentável.

Em 2021, será igualmente prosseguida e reforçada a linha de trabalhos dirigida à promoção do financiamento sustentável, nomeadamente através da elaboração de uma estratégia nacional para o financiamento sustentável, que inclua a identificação de incentivos, sendo, neste contexto, dada continuidade ao Grupo de Reflexão para o Financiamento Sustentável em Portugal. Em paralelo, o Governo promoverá a criação da capacidade de banco verde em Portugal no contexto do Banco Nacional de Fomento. Paralelamente, visando direcionar o financiamento público para investimentos que conduzam a uma sociedade resiliente, circular e neutra em carbono, serão estabelecidos critérios ambientais como requisito para a sua atribuição e promovida a articulação entre os diferentes fundos públicos.

A transição para uma economia neutra em carbono implica adotar uma política fiscal alinhada com os objetivos de transição energética e descarbonização da sociedade, introduzindo os sinais certos à economia e promovendo comportamentos mais sustentáveis. O Governo prosseguirá assim um movimento de reequilíbrio fiscal, em linha com o objetivo de transição justa, mediante a transferência progressiva da carga fiscal sobre o trabalho para a poluição e o uso intensivo de recursos, prosseguindo com uma fiscalidade que internalize os impactos ambientais e que discrimine positivamente os produtos e serviços de elevado desempenho ambiental. Assim, em 2021, prosseguir-se-á com a eliminação de incentivos prejudiciais ao ambiente, como as isenções associadas ao uso de combustíveis fósseis e as isenções de taxa de carbono, prosseguindo o seu reforço, em linha com as melhores práticas internacionais. De forma a promover a mobilidade elétrica serão introduzidos novos incentivos fiscais aos já existentes.

Transição energética

No contexto em que Portugal assumiu o objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2050, é reconhecido e assumido de forma clara o desafio da transição energética com o objetivo de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, apostando numa economia que se sustenta nos recursos endógenos renováveis e que utiliza os recursos de forma eficiente, prosseguindo com modelos de economia circular, que valoriza o território e promove a coesão territorial, e que ao mesmo tempo é indutora de maior competitividade da economia, criação de emprego e inovação. A descarbonização e a transição energética devem ser encaradas como desígnios mobilizadores de toda a sociedade portuguesa. A transição energética é uma oportunidade para aumentar o

investimento, o emprego, por via do desenvolvimento de novas indústrias e serviços associados, e o crescimento da economia, uma oportunidade para substituir importações, uma oportunidade para o nosso sistema científico e de inovação. É também uma oportunidade para os consumidores, que terão custos mais reduzidos, sobretudo quando comparados com os custos que teriam caso mantivéssemos a nossa dependência fóssil.

Será o setor da energia aquele que dará um maior contributo, assumindo na transição energética um papel especialmente relevante no contexto da transição para uma sociedade descarbonizada. A estratégia de Portugal para o horizonte 2030, que está vertida no PNEC 2030, assenta, em matéria de transição energética, numa combinação de diversas opções de políticas e medidas, bem como de opções tecnológicas, com prioridade à eficiência energética, reforço da diversificação de fontes de energia, aumento da eletrificação, reforço e modernização das infraestruturas, desenvolvimento das interligações, reconfiguração e digitalização do mercado, incentivo à investigação e inovação, promoção de processos, produtos e serviços de baixo carbono e melhores serviços energéticos e uma participação mais ativa e informada dos consumidores.

Portugal comprometeu-se com a União Europeia a alcançar uma meta de 47% de energia de fonte renovável no consumo final bruto de energia até 2030, sendo os primeiros anos da década que agora se inicia essenciais para o sucesso da estratégia constante do PNEC 2030. Assim, Portugal está já a implementar e a definir estratégias para duplicar a sua capacidade instalada com base em fontes renováveis de energia antes de 2030, que permitirá alcançar um patamar de 80% de incorporação de renováveis na produção de eletricidade na próxima década.

Entre as principais medidas e objetivos a concretizar nesta área, no ano de 2021, encontram-se:

- Prosseguir com o modelo de leilões de energias renováveis com vista ao cumprimento dos objetivos fixados no PNEC 2030 e na Estratégia Nacional para o Hidrogénio, garantindo transparência e competitividade;
- Fomentar sistemas híbridos, que otimizam investimentos já realizados na rede e que, através da combinação de diferentes fontes de energia renovável complementares, como por exemplo solar e eólica ou solar e hídrica, constituem uma forma particularmente eficiente de aumentar a capacidade renovável instalada;
- Entrada em funcionamento mais de 700 MW de nova capacidade de energia solar fotovoltaica, fruto de licenças atribuídas desde 2016, com o objetivo de atingir um total de 1,5 GW de energia solar fotovoltaica em funcionamento no Sistema Elétrico Nacional (SEN) até final de 2021;
- Alavancar o autoconsumo coletivo e as comunidades de energia, facilitando a participação ativa na transição energética de autarquias, empresas e de cidadãos, promovendo um programa com dimensão nacional de disseminação de informação e apoio técnico à constituição de comunidades de energia, incluindo instrumentos de apoio financeiro, com particular incidência em municípios do Interior e com maior prevalência de consumidores em situação de pobreza energética;
- Preparar o SEN para o fim da produção de energia elétrica a partir de carvão, com vista ao encerramento das duas centrais termoelétricas a carvão até final de 2021, concretizando um conjunto de medidas de mitigação, elemento essencial para garantir estabilidade e a segurança global de operação da rede;

- Prosseguir com o reforço das interligações energéticas com Espanha e o estudo de alternativas à atual interdependência do mercado energético ibérico, em particular através da avaliação da interligação com outros mercados e regiões fora da União Europeia, que permita o reforço da segurança do abastecimento e a promoção de uma maior integração dos mercados energéticos;
- Apostar na incorporação e diversificação de fontes renováveis de energia nos vários setores, nomeadamente a biomassa e os gases renováveis, enquanto fontes de energia ambientalmente mais eficientes para produção de calor/frio, que possibilitam uma descarbonização dos setores onde a eletrificação poderá não ser a solução mais custo-eficaz, ou que poderá não ser sequer tecnicamente viável, como é o caso da indústria, promovendo uma substituição dos combustíveis fósseis mais intensa e reduzindo a dependência energética do País;
- Prosseguir com o desenvolvimento de um ecossistema que promova um mercado nacional de hidrogénio, incluindo a legislação e regulamentação, segurança, standards, inovação e desenvolvimento, com o objetivo de tornar o hidrogénio numa das soluções para a descarbonização da economia, associado a uma forte componente de crescimento económico e criação de emprego;
- Apostar na produção e na incorporação de biocombustíveis avançados, nomeadamente dos produzidos a partir de resíduos e de outras matérias-primas consideradas ambientalmente mais sustentáveis, prevendo-se uma incorporação obrigatória de 0,5% já em 2021, fomentando a descarbonização mais acelerada do setor dos transportes;
- Desenvolver e apoiar projetos enquadrados no Plano Nacional para a Promoção de Biorrefinarias, que no curto prazo será revisto, tendo em conta os novos objetivos que constam do PNEC 2030, com vista a testar tecnologias e processos a escalas pré-comerciais e comerciais;
- Prosseguir com o princípio 'reabilitar como regra', elevando os parâmetros de eficiência do edificado e reforçando a ótica da sustentabilidade assente na eficiência de recursos (eficiência hídrica, energética e de materiais), designadamente por via da utilização de soluções construtivas e de materiais com baixa incorporação de energia e elevada reciclabilidade, das soluções de isolamento térmico eficazes e da instalação de equipamentos de poupança e/ou produção eficiente de energia, associados a uma utilização crescente da domótica numa lógica de automação da gestão dos edifícios, em linha com os objetivos da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios;
- Alavancar ações de descarbonização na Administração Pública, com foco na eficiência energética em edifícios e nas energias renováveis nas várias vertentes, e compras públicas, em linha com os objetivos do ECO.AP, e utilizar a contratação pública como ferramenta para alcançar uma maior eficiência energética no setor público, valorizando a sustentabilidade das propostas como critério de adjudicação;
- Lançar um concurso público para a adjudicação de 10 MW de solar fotovoltaico em regime de autoconsumo, ou comunidade de energia, para edifícios da Administração Pública Central assegurando o início do(s) projeto(s) até final de 2021, em linha com os objetivos do ECO.AP;

- Desenvolver ações de combate à pobreza energética, aperfeiçoando e desenvolvendo novos instrumentos de proteção a clientes vulneráveis, em linha com a Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética;
- Reforçar e expandir as atividades formativas e de sensibilização em colaboração com entidades relevantes, com vista a criar as melhores condições para operar a transição energética;
- Assegurar a uniformização da legislação nacional do setor energético em linha com as diretivas e regulamentos europeus relevantes;
- Prosseguir com ações que fomentem a concorrência e a transparência nos mercados do Sistema Petrolífero Nacional;
- Finalmente, e no âmbito das estratégias nacionais e europeias de transição energética, o Governo pretende estudar e implementar mecanismos alternativos, baseados no mercado, ao regime de interruptibilidade, dando-se desde já os primeiros passos com vista ao seu fim, e ponderar a criação de um estatuto para consumidores eletrointensivos, que inclua mecanismos de alívio dos custos de energia elétrica, como a medida de apoio a custos indiretos de CO₂, por contrapartida de um conjunto de investimentos associados à descarbonização dos seus consumos. Pretende-se, deste modo, assegurar a manutenção da competitividade relativa da indústria nacional face aos seus pares europeus;
- Transitar para uma sociedade neutra em carbono e operar a transição energética, implica fomentar o financiamento nos diversos setores de atividade. Para este efeito será assegurada a maximização e a correta aplicação do financiamento para novos projetos, nomeadamente, através do novo Instrumento de Recuperação e Resiliência e do novo Quadro de Financiamento Plurianual, alinhados com os objetivos e as prioridades da transição energética.

A Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) é o serviço do Estado crucial para o momento de transição energética em que Portugal se encontra e para a execução das medidas e políticas acima descritas, estando-lhe confiado um conjunto significativo e crescente de competências e ações fundamentais para o sucesso da política ambiental e energética. Carece, por esse motivo, de ser capacitada com os meios tecnológicos e os recursos humanos necessários para o cabal desempenho das funções que lhe são confiadas, designadamente mediante a contratação de 93 trabalhadores, cujos concursos serão lançados em 2021.

Transportes e mobilidade urbana

O setor dos transportes e mobilidade é um pilar fundamental para o desenvolvimento económico e para a coesão social e territorial da sociedade. A situação de saúde pública iniciada no final do primeiro trimestre de 2020, provocada pela pandemia de COVID-19, teve um forte impacto económico no País, mas evidenciou a importância e relevância da existência de um sistema de transportes público eficiente, moderno e seguro, e que garanta a conectividade entre as pessoas e a atividade económica. O sistema de transportes público tem sido fulcral para a manutenção da economia, assegurando a mobilidade de pessoas e bens durante os diversos estágios de desenvolvimento da pandemia.

Em 2021, a aceleração dos investimentos no setor dos transportes e mobilidade é considerada fundamental para promover a recuperação económica e o crescimento sustentável da sociedade a longo prazo. Estes investimentos são geradores diretos de emprego e a sua concretização permite melhorar os níveis de conectividade e de acessibilidade das populações aos principais polos económicos, promovendo desta forma a capacidade de aproximar as pessoas às oportunidades de emprego e aproximar as empresas de pessoal mais qualificado.

Importa por isso promover a realização de investimentos no reforço das redes de transporte público, tanto nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto quanto em cidades de média dimensão. Este investimento público estará focado em projetos robustos com forte impacto na qualidade do serviço de transporte e no aumento dos níveis de acessibilidade das pessoas aos polos de emprego, promovendo desta forma a atividade económica. Estes projetos darão igualmente um forte contributo à prossecução das políticas públicas de descarbonização do setor dos transportes, nomeadamente ao compromisso de atingir a neutralidade carbónica até 2050, e à promoção da transição energética deste setor para fontes renováveis, indo assim ao encontro dos objetivos definidos no PNEC 2030, em particular os relacionados com a redução de emissões de gases com efeito de estufa, e à incorporação de energias renováveis no setor dos transportes.

Neste contexto, em 2021, a política de investimento e de atuação ao nível dos transportes e mobilidade urbana estará primordialmente assente nos seguintes temas-chave:

- Prosseguir a concretização e desenvolvimento dos planos de reforço e expansão das redes de metro de Lisboa e do Porto;
- Promover o desenvolvimento de sistemas de transporte coletivo em sítio próprio nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e em cidades de média dimensão;
- Apostar, de forma contínua, na eletrificação da mobilidade quer em transporte coletivo quer em transporte individual;
- Promover a mobilidade ativa enquanto aposta para uma melhoria da qualidade de vida das pessoas nas cidades e da atratividade do espaço urbano;
- Continuar o processo de capacitação das autoridades de transporte para que estas possam gerir e planear de forma cada vez mais eficiente e eficaz as várias redes de transporte do País;
- Promover soluções inovadoras e inteligentes de mobilidade, de bens e pessoas, que promovam e fomentem a descarbonização das cidades.

Ao nível dos sistemas de metro de Lisboa e do Porto, em 2021 dar-se-á continuidade aos planos de expansão e reforço destas redes de transportes já iniciadas anteriormente. Também será dado início ao desenvolvimento de novos planos de expansão, em particular para territórios densamente povoados das cidades, com necessidades prementes de reforço da rede de transporte público e onde se justifique a introdução de soluções de transporte desta natureza. Estes investimentos serão fundamentais na promoção dos objetivos de descarbonização e de transição energética assumidos por Portugal.

Nos metros de Lisboa e Porto, as intervenções não se limitarão à expansão das redes. Também será promovido o investimento em novo material circulante e intervenções de melhoria das estações e que promovam a intermodalidade com outros modos de transporte, em particular com o modo ciclável.

Ainda ao nível das redes de transporte estruturantes do território, promotoras de uma maior acessibilidade e conectividade entre territórios, e da coesão territorial, social e económica, serão iniciados projetos de desenvolvimento de sistemas de transporte coletivo em sítio próprio, tanto nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto quanto em cidades de média dimensão. Pretende-se que estes investimentos aumentem a qualidade de serviço de transporte prestada às populações e promovam a redução da dependência do uso do transporte individual.

O reforço previsto da rede de transporte público promove a melhoria da conectividade e acessibilidade nas zonas urbanas nacionais, nomeadamente das duas áreas metropolitanas e das cidades médias, essenciais para ancorar o crescimento económico do País, mas nas quais é preciso ter um olhar específico sobre os desafios associados à provisão de serviços, bem como ao combate à exclusão e às desigualdades. Estes investimentos dão continuidade a um modelo de desenvolvimento económico, social e territorialmente harmonioso, que garante a convergência de todas as regiões portuguesas com o nível médio de desenvolvimento da União Europeia.

Ao nível da promoção do transporte público urbano, em 2021, será assegurada a manutenção do Programa de Apoio à Redução Tarifária dos Transportes Públicos (PART), que permitirá apoiar as autoridades de transportes na consolidação das mudanças profundas já introduzidas por este programa na atração de passageiros para o transporte público.

Em 2021, será ainda assegurada a continuidade do Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP), que permitirá apoiar as autoridades de transportes intermunicipais, com uma verba até 15 milhões de euros do Orçamento do Estado, para o reforço e aumento da oferta de transportes públicos coletivos, privilegiando as zonas onde a penetração destes modos de transportes é mais reduzida e onde o potencial de ganhos de procura ao automóvel é superior, contribuindo assim para a promoção do transporte público coletivo, indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis e descarbonização da mobilidade.

Com o objetivo de promover cidades mais verdes, com maior qualidade de vida para as pessoas, com menor poluição atmosférica e menos ruído, em 2021, dar-se-á continuidade à eletrificação dos sistemas de transportes, tanto do transporte coletivo quanto do transporte individual. Neste sentido, serão lançados novos programas de apoio à renovação das frotas de autocarro a nível nacional através da aquisição de autocarros limpos sem combustão, serão lançados programas de financiamento de aquisição de material circulante para os sistemas de metro e para os serviços de transporte coletivo em sítio próprio e dar-se-á continuidade aos programas de incentivos à aquisição de veículos ligeiros 100% elétricos que têm sido atribuídos pelo Fundo Ambiental.

Também no âmbito da eletrificação do sistema de transportes, em 2021, dar-se-á continuidade à concretização do plano de renovação da frota da Transtejo, após a assinatura do contrato de fornecimento de dez novos navios elétricos que ocorreu em 2020.

Na promoção de cidades mais verdes, considera-se ainda fundamental repensar as soluções de logística urbana, nomeadamente através do desenvolvimento de novas soluções de logística e do desenho de soluções e aplicações de micrológica, que permitam apoiar a descarbonização das cidades, aumentar a eficiência dos sistemas de mobilidade e entregas e otimizar as entregas geradas pelo *e-commerce*.

Ao nível da promoção da mobilidade elétrica, para além dos apoios a conceder para aquisição de veículos ligeiros 100% elétricos, durante o ano de 2021, dar-se-á continuidade ao reforço da rede pública de carregamento de veículos elétricos em todo o território nacional, sobretudo através da

aposta em soluções de carregamento rápido, permitindo assim aumentar a atratividade da mobilidade elétrica e contribuir para a descarbonização e transição energética do setor dos transportes.

Paralelamente, considera-se fundamental manter-se o apoio à capacitação das autoridades de transportes e ao desenvolvimento de ações de promoção do transporte público e da transferência modal, da mobilidade alternativa e da melhoria da performance ambiental do sistema de transporte, através do Fundo para o Serviço Público de Transportes. No âmbito deste fundo, e com vista a melhorar a qualidade e reduzir o custo das redes de transporte público nas zonas de baixa densidade, será apoiado o desenvolvimento de modalidades de transporte flexível e a pedido. A capacitação das Autoridades de Transporte é considerada um fator chave na promoção do transporte sustentável em todo o território. Desta forma, serão lançados apoios específicos para que estas possam gerir de forma cada vez mais eficiente e eficaz as suas redes de transporte, nomeadamente através da utilização de soluções tecnológicas para gestão e planeamento de redes de transporte.

Adicionalmente, dar-se-á continuidade à implementação da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável (ENMAC), da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal (ENMAP) e do Programa Portugal Ciclável 2030. Neste sentido, será feito um investimento forte no reforço de soluções de mobilidade ativa nas cidades, nomeadamente através do apoio à construção de novas redes de vias cicláveis, do apoio à implementação de soluções que promovam a complementaridade destas soluções de transporte com a rede de transporte público e na manutenção dos apoios à aquisição de bicicletas.

Recursos geológicos e mineiros

Portugal detém uma grande diversidade geológica, sendo rico em recursos minerais. A atividade mineira, sobretudo quando integrada numa estratégia industrial mais vasta, constitui uma oportunidade para a economia das regiões onde se insere, como fatores potencializadores da valorização do território, do combate à desertificação e criação de emprego. O conhecimento, conservação e valorização dos recursos geológicos existentes, sejam depósitos minerais (minas), massas minerais (pedreiras), recursos geotérmicos e águas minerais naturais, minero-industriais e de nascente, estão enquadrados em estratégias concertadas de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental, de modo a otimizar a utilização destes numa ótica integrada de planeamento territorial, que privilegie a coexistência de atividades, o interesse das regiões e o cumprimento dos instrumentos de gestão territorial.

Na área dos recursos geológicos e mineiros, prosseguem-se ainda os objetivos de garantir a valorização do território e a preservação do património, o conhecimento, a mitigação de danos ambientais e a reabilitação ambiental e paisagística, a par do objetivo de assegurar a prevenção e redução de riscos de pedreiras em situação crítica.

Entre as principais medidas e objetivos a concretizar nesta área em 2021, encontram-se:

- Lançar o concurso público para atribuição de direitos de prospeção e pesquisa de depósitos minerais de lítio e minerais associados, com vista ao desenvolvimento de um *cluster* em torno deste recurso;
- A continuidade do programa de remediação ambiental das antigas áreas mineiras abandonadas e degradadas de inegável interesse público, tendo em vista a sua reabilitação e valorização, debelando e resolvendo uma das principais origens de impactos no território,

associada a antigos trabalhos mineiros, que, durante largas décadas, se constituíram como fontes de contaminação ou de insegurança para as populações residentes na envolvente dessas áreas;

- A execução do Plano de Intervenção das Pedreiras em Situação Crítica (PIPSC), prosseguindo com as medidas previstas de urgência inadiável e de manifesto e imperioso interesse público e nacional, de modo a assegurar a proteção de pessoas, bens e do ambiente, proceder à implementação das medidas previstas no PIPSC nas explorações em incumprimento, nomeadamente na implementação de sinalética, vedação e realização de estudos e projetos e na continuidade da sinalização na envolvente já executada.

Sustentabilidade ambiental

A par da mitigação e da adaptação, o sistema de produção e consumo terá necessariamente de mudar. Segundo as Nações Unidas, cerca de 50% das emissões de gases com efeito de estufa estão associadas à extração e processamento de materiais básicos. Assim, persistir numa economia linear — que extrai, transforma, vende e deita fora — acarreta uma pesada fatura climática, para além de intensificar os riscos derivados da escassez de água, solo arável e materiais.

Quase dois anos após a aprovação em Conselho de Ministros do Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC), as orientações nele contidas têm vindo a ser concretizadas através da atuação nos três níveis propostos: nacional, setorial e regional, sendo importante dar continuidade ao mesmo e iniciar a elaboração de um novo PAEC em alinhamento com o que está a ser realizado a nível europeu.

Para que uma economia seja circular não é suficiente atuar sobre os resíduos, isto é, no fim de linha. Será necessário, por um lado, transformar comportamentos com iniciativas de educação ambiental que assegurem menor consumo de recursos e maior reciclagem, para possibilitar o reaproveitamento de recursos, e, por outro, desenvolver iniciativas de redução do uso de matérias primas através do *ecodesign* e da conceção verde de produtos. Portugal está na média europeia na reciclagem, mas tem um desempenho menos satisfatório na produtividade material e na redução do consumo de matérias-primas e na sua substituição por materiais recuperados. Assim, serão prosseguidas medidas que, por um lado, melhorem a eficiência dos processos e, por outro lado, mantenham os produtos e materiais no seu valor mais elevado, ou seja, em uso.

Para isso, será necessário abordar os materiais, a conceção dos produtos, promover a mudança nos modelos de negócio. As maiores oportunidades estão nas compras públicas, já que o Estado é um agente de mudança, na indústria transformadora e na construção, bem como no *design*, remanufactura e digitalização, mas também na redução do desperdício alimentar e na recuperação de materiais.

Com vista a aproveitar as oportunidades referidas, será desenvolvido um Acordo Nacional para as Compras Públicas Circulares. Em simultâneo, será necessário apostar na eficiência material na indústria e na remanufactura para responder aos desafios de mitigação e assegurar a segurança material. Áreas como a construção, os plásticos e os biorresíduos merecerão particular destaque ao nível das medidas a desenvolver, com o objetivo de reduzir o uso de matérias virgens e de promover a utilização de materiais reciclados, dando nova vida a esses recursos.

Proseguindo também os desígnios estabelecidos no PAEC, será dado especial enfoque à temática do uso sustentável do plástico, assegurando a transposição antecipada da diretiva europeia sobre

os plásticos de uso único e prosseguindo a implementação de importantes medidas, nomeadamente a restrição de determinados produtos de utilização única e a implementação de sistemas de incentivo e depósito de embalagens. Em complemento, serão implementadas medidas que promovam a implementação de critérios de *ecodesign* e de sistemas de reutilização, enquadrando-se no objetivo da União Europeia de assegurar que todas as embalagens de plástico colocadas no mercado sejam reutilizáveis ou facilmente recicláveis até 2030.

Adicionalmente, pretende fomentar-se a reutilização de vários tipos de embalagens, de modo a incentivar comportamentos mais responsáveis na sua utilização, contrariando a descartabilidade excessiva.

Ainda no que concerne aos consumidores, importa oferecer-lhes as condições para que os seus produtos possam ser reparados e o seu tempo de vida útil estendido. Mas a atuação não pode ficar reduzida a este nível, sendo crucial uma melhor conceção dos produtos e que seja acompanhada de uma alteração dos padrões de consumo dos consumidores, com vista a alcançar-se a uma efetiva redução de produção de resíduos e a concretização do primeiro nível da hierarquia de gestão de resíduos: a prevenção. É importante que os consumidores atribuam maior valor aos recursos que usam, assegurando o alinhamento dos incentivos com esse objetivo.

Também em 2021, será dada continuidade ao trabalho iniciado com as CCDR nacionais para transferir os princípios promovidos pelo PAEC para as realidades regionais, através da execução das agendas regionais para a economia circular já criadas. Com base num diagnóstico do metabolismo regional e na interação com as entidades locais (*e.g.* CIM, municípios, universidades, centros tecnológicos, empresas), será prosseguido o trabalho de desenvolvimento de medidas para a aplicação de princípios e promoção de estratégias de circularidade: nas cidades, nas zonas industriais e nas empresas.

Finalmente, na ação local, será dada continuidade ao apoio às soluções locais de baixo carbono e de economia circular dinamizadas pelas juntas de freguesia, conjuntamente com os seus cidadãos e negócios locais.

Também a qualidade do ar e o ruído ambiente serão duas preocupações que terão, em 2021, um conjunto de iniciativas fundamentais para a minimização dos impactos associados.

Revista a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR), será dada continuidade ao esforço de desenvolvimento e implementação dos Planos de Melhoria da Qualidade do Ar e dos Planos de Ação de Curto Prazo. Está ainda a ser ponderada a adoção de um diploma que permita a salvaguarda do bem-estar das populações e a melhoria da qualidade do ar em função de determinadas atividades geradoras de odores.

No que se refere ao ruído ambiente, 2021 constituirá o início da implementação da primeira Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente (ENRA). Esta visa a definição de «um modelo de integração da política de controlo de ruído nas políticas de desenvolvimento económico e social e nas demais políticas setoriais com incidência ambiental, no ordenamento do território e na saúde». Uma boa articulação entre esta estratégia, os planos de redução de ruído, de escala municipal ou intermunicipal e os instrumentos de gestão territorial é capital para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e da adequada compatibilidade de usos e atividades presentes em cada território.

A descentralização e articulação com as autarquias é um dos desígnios estratégicos que será prosseguido em 2021.

Neste contexto, o Governo tem dado particular relevância às medidas que visam assegurar maior sustentabilidade técnica e económico-financeira ao setor do ciclo urbano da água, procurando, em conjunto com as entidades gestoras de sistemas de água e saneamento de águas residuais, novos modelos de gestão para possibilitar o cumprimento de metas e objetivos nacionais. Prosseguir-se-á com o apoio às entidades gestoras «em baixa» ao nível da capacitação e com o objetivo de essas entidades encontrarem afinidades regionais para a exploração e gestão dos serviços de águas a uma escala supramunicipal, em paralelo com a implementação da estratégia para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais (PENSAAR 2020) e a sua futura revisão para o próximo ciclo de planeamento. Estão em curso os trabalhos de elaboração do futuro PENSAARP2030, que será decisivo para delinear as prioridades de política pública para o setor das águas e definir medidas a implementar para assegurar a melhoria dos serviços prestados.

As medidas ao nível do aumento da eficiência hídrica e energética dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais continuarão a merecer particular atenção com ações ao nível da redução das perdas de água e da otimização do desenho dos sistemas e dos equipamentos instalados. Neste domínio, continuará a sensibilização para promover o uso eficiente da água nos seus vários usos, de modo a reforçar junto de todos os atores a necessidade de enfrentar a escassez de água. Atendendo ao potencial de incremento de eficiência, será dada particular atenção ao setor da agricultura. Em particular, na sequência do desenvolvimento do Plano Regional de Eficiência Hídrica para o Alentejo e do Plano Regional de Eficiência Hídrica para o Algarve, cujas bases serão desenvolvidas durante o ano de 2020, prevê-se a implementação de um conjunto significativo de medidas que possa, por um lado, mitigar boa parte dos problemas de escassez de água destas regiões e, por outro, assegurar a retoma económica da região do Algarve, bastante assolada pela perda de receitas do turismo durante o ano de 2020.

Pretende-se fomentar também no setor das águas uma maior circularidade de um recurso crescentemente escasso, favorecendo uma maior segurança na sua disponibilidade e minimizando as consequências antecipadas por influência das alterações climáticas. Nesse sentido, pretende-se executar a Estratégia Nacional para a Reutilização de Águas Residuais e elaborar planos de ação que assegurem o aproveitamento das águas residuais para fins não potáveis das maiores estações de tratamento de águas residuais do País, que assegurarão maior eficiência no uso da água potável e dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos. Ao nível dos consumos energéticos, o início da implementação do Programa para a Neutralidade Energética do Grupo AdP terá certamente uma grande relevância, já que, sendo o maior consumidor público de energia, poderá contribuir decisivamente para a maior eficiência energética do setor. O Grupo AdP pretende também assegurar investimentos com vista a uma maior automatização e digitalização, com benefícios claros ao nível da eficácia e eficiência e da garantia de resiliência perante cenários adversos, como o que se vive no âmbito da pandemia de COVID-19.

Reforçando a tónica da valorização de recursos, pretende-se também promover a valorização das lamas produzidas nos sistemas públicos de saneamento de águas residuais, em paralelo com as resultantes do tratamento dos efluentes agropecuários e agroindustriais e do tratamento dos efluentes industriais, obtendo soluções de reaproveitamento de um recurso que, até aqui, era genericamente considerado um resíduo. Neste âmbito, prevê-se para os próximos anos um conjunto significativo de investimentos ligados à estratégia para a gestão de lamas de ETAR do Grupo AdP e à revisão da Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais (ENEPAI).

No que concerne aos recursos hídricos, e cumprindo os instrumentos de planeamento aprovados, serão prosseguidas as obras prioritárias nas zonas sujeitas a inundações, nomeadamente a reabilitação das linhas de águas nos municípios afetados pelos incêndios de junho e outubro de 2017 e agosto de 2018, assim como às medidas dos programas do primeiro ciclo dos planos de gestão dos riscos de inundação, a par da revisão destes planos (2º ciclo).

Será dada particular atenção ao reforço dos mecanismos de monitorização, licenciamento e fiscalização, das utilizações do domínio público hídrico, assegurando o funcionamento da rede de monitorização dos recursos hídricos (componentes de quantidade e qualidade), do licenciamento e monitorização das utilizações dos recursos hídricos. Cabe aqui destacar a concretização do Projeto SNIRH 21, que estará operacional durante 2020.

Ainda no âmbito da problemática dos eventos extremos, no que respeita aos episódios de seca e escassez dos recursos hídricos, prevê-se a continuidade do seu acompanhamento interministerial pela Comissão Permanente de Prevenção, Monitorização e Acompanhamento dos Efeitos da Seca e respetivo grupo de trabalho. Neste âmbito, destacam-se as interligações previstas e em curso entre o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva e os sistemas de abastecimento existentes nas bacias do Guadiana e do Sado, por forma a criar maior resiliência aos períodos de seca.

Nas bacias hidrográficas internacionais, conforme consta no Programa do Governo, será iniciado um processo de «aprofundamento» da Convenção de Albufeira, para garantir caudais diários nos rios transfronteiriços, seguindo a via atual, no quadro da convenção em vigor e do aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação, quer no planeamento (planos de gestão de região hidrográfica e planos de seca) quer na gestão (execução do programa de medidas, mecanismos de vigilância e alerta). Sem prejuízo desta ação, nomeadamente na bacia hidrográfica do rio Tejo, encontra-se prevista a execução de um estudo de viabilidade para a construção de uma solução de armazenamento com vista à regularização do regime de caudais do Tejo.

No âmbito do Plano de Ação Tejo Limpo, prossegue-se o desenvolvimento da plataforma eletrónica única para a gestão do rio Tejo, na intensificação da monitorização das massas de água e no reforço da fiscalização e inspeção, com o objetivo de assegurar as condições para uma atuação preventiva efetiva das autoridades competentes, que permita evitar ocorrências futuras de poluição, ou, pelo menos, minimizar o seu impacto. Uma vez testado e comprovado, pretende-se que este plano de ação seja replicado para as outras bacias hidrográficas, com vista a consolidar um quadro de intervenção eficaz e duradouro das autoridades ambientais.

Para além da elaboração do terceiro ciclo de planos de gestão de região hidrográfica (PGRH), com a identificação dos principais problemas de gestão dos recursos hídricos à escala da região hidrográfica, prevê-se também a apresentação das bases para o planeamento da gestão dos riscos de seca e da aludida estratégia para a reutilização de águas residuais.

Em 2021, prosseguirá o desenvolvimento dos programas especiais de albufeiras de águas públicas, elementos fundamentais para a gestão do recurso água, ao mesmo tempo que se integrará o potencial fotovoltaico das albufeiras como um dos usos a ser equacionados no seu modelo de desenvolvimento.

No âmbito da política de resíduos, o Governo deu início a um novo período de planeamento, estando em curso a elaboração do Plano Nacional de Gestão de Resíduos e do Plano Estratégico de Resíduos Urbanos (PERSU), ambos para 2030. Em simultâneo, serão implementadas as ações constantes do PERSU2020+, realinhamento realizado ao PERSU2020, que contribuam para a concretização dos

princípios da economia circular e para os objetivos ambiciosos em matéria de gestão de resíduos, que obrigam a uma mudança estrutural no setor. Estas ações serão complementadas com as já previstas no PAEC, sendo dada ênfase às questões dos subprodutos e sinergias industriais.

Uma das principais áreas que mereceu destaque durante o ano de 2020, com a apresentação de orientações relativas à Estratégia para os Biorresíduos, continuará a ser desenvolvida com a implementação de algumas das medidas já preconizadas, como o desenvolvimento de planos municipais para implementação da recolha seletiva deste tipo de resíduos, por forma a responder às obrigações estabelecidas a nível europeu. Para a operacionalização e garantia de capacidade de resposta às novas necessidades, está igualmente previsto um programa de investimentos e o apoio à capacitação dos vários atores, na disponibilização da rede de recolha seletiva dos biorresíduos.

No âmbito dos fluxos específicos de resíduos, serão ainda implementados projetos-piloto para a gestão de resíduos de têxteis e de resíduos perigosos de origem doméstica, avaliado o modelo de atribuição de licenças para entidades gestoras de sistemas integrados e estudada a aplicação de modelos de gestão baseados na responsabilidade alargada do produtor a outros fluxos, designadamente os previstos na diretiva relativa aos plásticos de uso único e ao mobiliário.

A construção será outro dos setores prioritários, prevendo-se ações na cadeia de valor desta indústria, fomentando a circularidade na construção, reforçando os incentivos aos programas de reabilitação, recorrendo a ferramentas como os passaportes de materiais para edifícios com vista à prevenção de resíduos no fim de vida e estimulando o desenvolvimento de bancos de reutilização de componentes. Prevê-se também o estímulo às empresas que promovam a recuperação de materiais e a adaptação dos seus modelos produtivos à reutilização de subprodutos.

Complementarmente, e para garantir o alinhamento da legislação nacional com a europeia, será assegurada a transposição de várias diretivas, permitindo desta forma um quadro legal que fomenta a circularidade dos resíduos. Pretende-se ainda dar início às alterações estruturais ao setor dos resíduos, depois de assegurada a revisão da principal legislação a ele associada, como o regime geral de gestão de resíduos e o regime jurídico da gestão de fluxos específicos de resíduos, no sentido de uniformizar, clarificar e incluir novas soluções estratégicas.

Em 2021, continuarão a ser definidas e implementadas medidas ao nível da economia circular, através de instrumentos fiscais e de política que fomentem maior reutilização de produtos, a reparação de equipamentos e a substituição da compra de matérias virgens ou inorgânicas pelos materiais recuperados, com óbvias vantagens ambientais e económicas. As medidas previstas nos acordos circulares relativos à promoção do uso sustentável do plástico, bem como o apoio a sistemas de incentivo e de depósito para embalagens não reutilizáveis de bebidas terão continuidade.

A comunicação com o cidadão terá também um papel importante para alcançar o objetivo de menor produção de resíduos e de maior recuperação de subprodutos e materiais, estando previstas duas campanhas de sensibilização, uma ligada à redução e correta deposição do descartável e outra alinhada com a estratégia para os biorresíduos, de informação e acompanhamento das medidas a implementar pelas entidades gestoras responsáveis pela recolha seletiva de biorresíduos. A revisão da Taxa de Gestão de Resíduos (TGR) será concretizada por forma a que a mesma se torne um mecanismo económico-financeiro eficaz para que Portugal consiga responder aos novos desafios.

O papel das entidades públicas na monitorização, acompanhamento e fiscalização dos comportamentos e práticas dos intervenientes do setor é fundamental para assegurar os desígnios ambientais nacionais, pelo que se procurará reforçar essa capacidade nas várias áreas, fazendo uso

de informação mais fiável, de uma melhor articulação entre os agentes e de uma presença no terreno assente numa avaliação dos riscos subjacentes a cada atividade. Em particular, continuará a implementação das medidas previstas no Plano de Ação de Aterros 2020, o desenvolvimento o Plano de Ação dos Resíduos Elétricos e Eletrónicos, dando sequência à criação de um grupo de trabalho interministerial, e prosseguirão as ações de monitorização das entidades gestoras dos serviços, dos agentes económicos, dos cidadãos, dos produtores de resíduos, dos operadores de gestão de resíduos e entidades gestoras de fluxos, com vista a garantir uma gestão dos recursos de acordo com a lei e que salvaguarde o ambiente, a saúde e a existência de um mercado sem distorções.

Neste âmbito, é de realçar o papel da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que intervém em domínios muito diversos e com impactos significativos nas vertentes económica, social, de saúde pública, de prevenção de riscos e da qualidade de vida, sendo a autoridade nacional/competente em matérias críticas, que vão desde a gestão da água e dos resíduos até à segurança de barragens e à segurança nuclear ou as avaliações de impacto ambiental, entre outros. Acresce que a APA tem vários serviços territorialmente desconcentrados que requerem flexibilidade de gestão, atendendo às especificidades de cada região, e um conhecimento e presença em cada projeto relacionados com o ambiente desenvolvido no terreno. Por outro lado, desempenha também um importante papel em situações de calamidade e na gestão de eventos extremos e na proteção de pessoas e bens que requerem uma autonomia de gestão que permita uma rápida intervenção e mobilização de meios em situações de emergência.

As competências crescentes da APA, com a atribuição de novas responsabilidades nos últimos anos, aliadas à impossibilidade de reter talento e à grande dificuldade na contratação de recursos humanos, com requisitos muito específicos, pelo recurso a concursos internos, tem levado a um crescente défice de recursos humanos que importa colmatar. Acresce que o grande conjunto de investimentos estruturais, que se prevê que ocorram nos próximos anos através do recurso a fundos comunitários, vai exigir da parte da APA uma elevada capacidade de concretização e, sobretudo, uma maior celeridade na tramitação de processos de avaliação de impacto ambiental e de licenciamento, que não é possível assegurar com os atuais recursos. Assim, dar-se-á início ao reforço do quadro de pessoal da APA.

Litoral

O Programa do Governo, em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas, elegeu a valorização do território — do mar à floresta, como um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico do País, inserido no Desafio Estratégico — Alterações Climáticas. O ordenamento do território e o planeamento rural e urbano definem-se como instrumentos que devem estar ao serviço do desenvolvimento territorial, promovendo uma efetiva coesão territorial e garantindo uma coordenação das várias políticas setoriais.

O reforço do sistema de gestão territorial passa também pelo desenvolvimento dos programas especiais de ordenamento do território, com destaque para a conclusão dos programas da orla costeira (POC) e dos programas especiais de albufeiras de águas públicas (PEAAP).

Com a entrada em vigor dos programas da orla costeira, o Litoral passa a dispor, em toda a sua extensão, de um conjunto atualizado e harmonizado de instrumentos de planeamento e de gestão territorial, que especificam as diretrizes e normas de proteção costeira e de salvaguarda de pessoas e bens face aos riscos.

Pretende-se assegurar um Litoral ordenado e resiliente, através da continuidade, em 2021, das ações tendentes à diminuição da exposição ao risco, ao reforço da resiliência dos sistemas costeiros e ao restabelecimento natural do trânsito dos sedimentos numa lógica sistémica, abrangendo o Litoral e as bacias hidrográficas, sendo fundamental a articulação com os PGRH, também em elaboração. Particular destaque será dado às práticas de adaptação, que passam pela adoção das estratégias de prevenção, proteção, acomodação e mesmo retirada, enquanto resposta mais adequada aos desafios que se colocam à gestão integrada da zona costeira.

Ao mesmo tempo, será efetuado o acompanhamento da execução do Plano de Ação Litoral XXI, elaborado na anterior legislatura, dando seguimento a um modelo de governação do Litoral mais adaptativo e descentralizado, em que a cooperação e colaboração serão as palavras-chave, tendo como um dos seus objetivos a redução para metade da extensão de costa em situação crítica de erosão.

Conservação da natureza, florestas e ordenamento do território

No contexto das alterações climáticas e dos desafios demográficos, importa apostar na resiliência socioecológica dos territórios e na sua capacidade de resposta a eventos climáticos cada vez mais adversos e intensos, como sejam as secas, os incêndios rurais ou as cheias. É fundamental gerir esta evolução de modo preventivo, garantindo a segurança de pessoas e bens, bem como a valorização dos recursos locais, dos habitats e da biodiversidade presentes nos territórios.

Assumir estas preocupações e valores implica reconhecer que os territórios apresentam características e aptidões específicas e níveis de riscos e perigosidade distintos. As políticas públicas devem, neste sentido, ser territorializadas e seletivas, de modo a garantir que os apoios públicos são canalizados para os sistemas e territórios mais vulneráveis (risco elevado de incêndio, extensas áreas florestais de monocultura insuficientemente geridas, acumulação de massa combustível, minifúndio, despovoamento, entre outros) e de elevado valor natural e ambiental (áreas classificadas, sumidouro de carbono, amenidades ambientais, biodiversidade, ecossistemas de elevado valor ambiental, entre outros).

O objetivo é tornar os territórios e comunidades mais resilientes, tendo por base uma gestão ativa e efetiva do território, que proteja e conserve os valores naturais e concorra para a plena utilização do potencial produtivo, em particular agroflorestal.

O reforço da dimensão territorial das políticas públicas vem de encontro às diretrizes do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e, de então em diante, quadro de referência dos instrumentos de gestão territorial e da sua articulação com as políticas setoriais e com os diferentes níveis de governação — nacional, regional e local.

Este quadro de referência será agora aprofundado com a alteração e elaboração dos Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT), os quais, devidamente articulados com os programas e estratégias setoriais nacionais e regionais, e no quadro das orientações da primeira revisão do PNPOT, deverão estabelecer a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias sub-regionais e municipais de desenvolvimento local.

Tendo por base este enquadramento, durante o ano de 2021, serão reforçadas as operações territoriais em curso e lançados novos projetos e programas, dirigidos a sistemas territoriais com prementes necessidades de estruturação, ordenamento e gestão. Incluem-se nestas ações, os

territórios florestais com elevada perigosidade de incêndio (incluindo os territórios percorridos por grandes incêndios rurais), decorrente das suas características físicas e sociodemográficas, e os territórios de elevado valor de capital natural, designadamente áreas protegidas e Rede Natura 2000.

Dando cumprimento à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030 e ao consignado no Decreto-Lei nº 116/2019, de 21 de agosto, que define o modelo de cogestão das áreas protegidas, assumidas como ativos estratégicos de inquestionável interesse nacional, será prosseguida a estratégia de uma «gestão ativa de proximidade» das áreas protegidas, promovendo uma governança participativa, colaborativa e articulada em cada um destes territórios.

Nesta medida, será incentivada a cogestão das áreas protegidas, envolvendo as autarquias, as instituições de ensino superior e outras entidades locais empenhadas na conservação dos valores naturais presentes nestes territórios. Para o efeito, será dada continuidade ao «Projeto de promoção da cogestão em áreas protegidas de âmbito nacional», iniciado em 2020, que irá, ao longo de três anos, dinamizar e catalisar a adoção, o desenvolvimento e a execução do modelo de cogestão, dotando cada uma das 32 áreas protegidas de âmbito nacional de apoio técnico e operacional, dedicado e em exclusividade, à implementação das atividades consideradas prioritárias no âmbito da promoção da cogestão.

Ainda no âmbito das áreas protegidas, será dada continuidade aos projetos em curso, nomeadamente no Parque Nacional da Peneda Gerês (plano-piloto), nos Parques Naturais do Douro Internacional, de Montesinho e do Tejo Internacional, na Reserva Natural da Serra da Malcata e no Monumento Natural das Portas de Ródão (2ª geração de projetos) e nos Parques Naturais da Serra de São Mamede, das Serra de Aire e Candeeiros, da Arrábida, do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e da Ria Formosa, na Reserva Natural das Lagoas de Sancha e Santo André e nas Paisagens Protegidas da Serra do Açor e da Arriba Fóssil da Costa da Caparica (3ª geração de projetos). Será iniciada a 4ª geração deste tipo de projetos nos Parques Naturais do Litoral Norte, do Alvão, da Serra da Estrela, de Sintra-Cascais e do Vale do Guadiana.

Adicionalmente, estará já em curso um projeto de melhoria das condições de visitação em áreas de elevado capital natural, com primazia em áreas protegidas, em territórios integrados em áreas classificadas e em áreas submetidas ao regime florestal total e ao regime florestal parcial, onde os valores naturais presentes são de incontornável importância. A este propósito destaca-se a concretiza o do projeto de melhoria das condi oes de visita o nos cinco municípios integrantes do Parque Nacional da Peneda-Ger s.

Em 2021 continuarão em curso os dois projetos piloto de remunera o dos serviços de ecossistemas em áreas protegidas, um para o Tejo Internacional, outro para a Serra do Açor. Pretende-se ainda expandir esta iniciativa para mais áreas classificadas e territórios de floresta e para áreas de grande exposi o e suscetibilidade   desertifica o sujeitas a regimes territoriais especiais ( reas classificadas e reserva ecológica nacional).

Com a classifica o de 62 Zonas Especiais de Conserva o em 2020, será prosseguido o trabalho de elabora o e aprova o dos respetivos planos de gestão, bem como de cartografia de *habitats*. Neste particular, a conserva o de espécies-alvo, de espécies com estatuto de prote o mais preocupante (fauna e flora) e dos seus respetivos habitats será uma tarefa prioritária de continuidade, podendo a mesma ser assegurada por uma monitoriza o especifica, pela correta implementa o dos mecanismos de salvaguarda fundamentados nos planos de gestão e ou

ordenamento do território ou pela implementação de mecanismos específicos de conservação, fiscalização e ou de renaturalização de territórios.

No domínio da conservação ativa, será assegurada a continuidade das ações estratégicas, nomeadamente ao nível da reintrodução do lince ibérico, do regime de proteção do lobo ibérico e do plano de ação para a conservação das aves necrófagas.

Na agenda internacional, o ano de 2021 tem previstos vários momentos chave dedicados à biodiversidade, ainda com início em 2020. A Cimeira da Biodiversidade decorrerá à margem da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas (em setembro de 2020). A agenda internacional terá continuidade em 2021 com a Presidência Portuguesa da União Europeia (1º semestre de 2021), e com a 15ª Conferência das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica — COP15 (presumivelmente em outubro de 2021). No âmbito da COP15, a União Europeia, como parte integrante do «*European Green Deal*», proporá um conjunto de medidas ambiciosas da Estratégia Europeia para a Biodiversidade 2030, que pretende colocar a biodiversidade europeia num caminho de recuperação até 2030, com benefícios tangíveis para as pessoas, o clima e o planeta.

Sendo essencial garantir um alinhamento das políticas nacionais com a agenda europeia, neste caso em concreto com a Estratégia Europeia da Biodiversidade para 2030, será prosseguida a elaboração do estudo intitulado «Biodiversidade 2030: Contributos para a abordagem Portuguesa para o período pós-metas de Aichi», com o objetivo de apoiar a tomada de decisão política, a fim de direcionar e conceber políticas nacionais fomentadoras de uma ação transformadora e mais ambiciosa no domínio do clima e da biodiversidade durante da próxima década.

Quanto à prioridade atribuída aos territórios florestais mais vulneráveis, será prosseguida a reforma estrutural ao nível da paisagem assente em abordagens integradas e territorializadas, que deem resposta à necessidade premente de ordenamento e gestão da propriedade rústica, a uma escala que permita reduzir a frequência e intensidade dos incêndios rurais, através da implementação do Programa de Transformação da Paisagem (PTP), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 49/2020, de 24 de junho, e dirigido aos territórios de floresta vulneráveis, decorrentes da conflitualidade entre a perigosidade de incêndio e a ocupação e usos do solo.

Se 2020 foi o ano da definição do quadro regulamentar subjacente ao PTP, em 2021 a aposta será na efetivação no terreno das quatro medidas programáticas do PTP, designadamente: «Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem» (PRGP); «Áreas Integradas de Gestão da Paisagem» (AIGP); Programa Integrado de Apoio às Aldeias localizadas em territórios de floresta — «Condomínio de Aldeia»; e o programa «Emparcelar para Ordenar».

Assim, e no caso das 20 unidades homogéneas identificadas como territórios potenciais para delimitação das áreas a sujeitar a PRGP, prevê-se concluir a elaboração de três programas (Pinhal Interior, Serra da Lousã e Açor e Serras da Falperra e Padrela / Marão e Alvão) e proceder ao lançamento de novos concursos para outras áreas identificadas. Será efetivada a implementação de AIGP, através de operações integradas de gestão da paisagem (OIGP), assentes em modelos de gestão agrupada e dirigido a contextos microterritoriais específicos. Quanto ao projeto «Condomínio de Aldeia», que visa a reconversão de áreas de matos e floresta em redor dos aglomerados populacionais de elevada densidade florestal, e após o lançamento em 2020 enquanto piloto e restrito a duas áreas territoriais (concelhos do Pinhal Interior e Serras de Monchique e Silves), em 2021, será estendido aos restantes territórios vulneráveis. Por fim, com vista a fomentar o aumento

da dimensão física dos prédios rústicos em contexto de minifúndio, importa prosseguir com o programa «Emparcelar para Ordenar».

De forma transversal ao território nacional, e em linha com estratégia talhada pelo Programa de Transformação da Paisagem, o Governo vai prosseguir com a Reforma da Floresta, com medidas e alterações legislativas que garantam maior operacionalidade, competitividade e eficiência ao setor e operadores, organizações e entidades públicas e privadas. A este nível, será dada prioridade ao desenvolvimento de um quadro integrado de medidas jurídicas, fiscais e financeiras, que mobilizem o investimento e a gestão e valorização dos espaços florestais, complementando com a nova modalidade de auxílios multifundos, introduzida em 2020, que consagra na mesma operação apoios ao investimento, via PDR2020, e de apoios à manutenção e gestão, via Fundo Ambiental, durante 20 anos.

Ao nível de intervenções de prevenção e gestão integrada de fogos rurais, será definido e concretizado um programa nacional estratégico de redução de combustível, alicerçado na execução da rede primária de faixas de gestão de combustível e de mosaicos de parcelas de gestão de combustível. A Força de Sapadores Bombeiros Florestais será uma componente fundamental para a concretização deste objetivo, prevendo-se, para tal, o reforço de meios ao nível de maquinaria, veículos e equipamentos, complementado com o trabalho de serviço público desenvolvido pelas brigadas e equipas de sapadores florestais e pelo Corpo Nacional de Agentes Florestais. Pretende-se igualmente dar início ao trabalho de avaliação do pagamento para a constituição de servidões em terreno privado integrado nas faixas de interrupção de combustível.

Para que o ICNF possa cumprir a sua função de autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade e a sua função de autoridade florestal nacional de forma eficiente, será dada continuidade à contratação de pessoal técnico e operacional, no sentido de robustecer as necessárias e essenciais intervenções nos territórios, em especial nos Parques Naturais de Montesinho, do Douro Internacional e do Tejo Internacional e na Reserva Natural da Serra da Malcata. No contexto das novas competências do ICNF em matéria de bem-estar dos animais de companhia, proceder-se-á ao reforço de respetivos meios técnicos.

Nas matas nacionais, e terminado o trabalho realizado pela Comissão Científica do Programa de Recuperação das Matas Litorais, serão prosseguidas as ações de campo do ICNF na recuperação das matas dunares litorais, integrando as recomendações desta Comissão. Pretende-se que as matas nacionais passem a ser um exemplar modelo de gestão florestal e da paisagem.

Em paralelo, a aplicação do conceito de biodiversidade urbana, associado aos de cidade verde e de *smart-city* onde a sustentabilidade da cidade e da natureza se complementam e interagem, é um vasto, mas promissor caminho que o governo pretende dar cada vez mais atenção, em estreita ligação e colaboração com os diferentes níveis de administração e os cidadãos.

Para garantir maior grau de concretização e adesão aos diferentes contextos territoriais, as ações de ordenamento e gestão têm que ser baseadas em conhecimento atualizado e detalhado do território, sendo para tal indispensável a produção de cartografia de referência sobre a qual possam assentar os diversos processos de planeamento de âmbito nacional, regional e local. Para tal, prevê-se lançar um projeto de cartografia tendo por base soluções tecnológicas, como a tecnologia LiDAR e imagens de satélite de muito elevada resolução espacial. Paralelamente, pretende-se prosseguir e aprofundar a política de dados abertos e de acesso através de serviços de internet, disponibilizando dados geográficos harmonizados e interoperáveis no seio da Administração Pública, promovendo

uma gestão inteligente em áreas tão diversas como o ambiente e a conservação da natureza, a agricultura e a floresta, a saúde, os transportes, a proteção civil, entre outras.

Ao nível do conhecimento do território, e como condição necessária para assegurar uma gestão efetiva e um ordenamento do território consequente, será prosseguida com a produção e disponibilização de informação cadastral de suporte à reconversão da paisagem, com especial enfoque no espaço rústico. A constituição, em 2020, da Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada e a abertura de avisos do POSEUR para os municípios, são elementos determinantes para garantir um reforço efetivo das ações de cadastro, durante 2021, em particular da extensão do cadastro simplificado aos restantes concelhos do território nacional, criando assim uma base com a identificação de todos os proprietários.

Por fim importa referir que será assegurado o enquadramento das políticas acima referidas na estratégia e instrumentos do quadro financeiro plurianual 2021/2027 e do Plano de Recuperação Europeu.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O programa Orçamental do ambiente e ação climática, evidencia o total de receita consolidada de 2884,6 milhões de euros e despesa de 2883,2 milhões de euros, como evidencia a conta do Programa Orçamental, que apresenta igualmente as respetivas receitas e fontes de financiamento, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 5.53. Ambiente e Ação Climática (PO17) — Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 078,8	1 207,6	11,9	41,9
Despesas com o pessoal	216,0	248,4	15,0	8,6
Aquisição de bens e serviços	178,9	259,7	45,2	9,0
Juros e outros encargos	322,7	274,3	-15,0	9,5
Transferências correntes	348,0	391,7	12,6	13,6
Subsídios	4,0	4,03	0,8	0,1
Outras despesas correntes	9,3	29,4	215,7	1,0
Despesa de capital	308,4	579,7	87,9	20,1
Investimento	237,8	574,5	141,6	19,9
Transferências de capital	70,6	5,2	-92,6	0,2
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação		2,0		
Despesa efetiva consolidada	1 387,3	1 789,3	29,0	
Ativos Financeiros	0,6	133,2	n.r.	4,6
Passivos Financeiros	893,5	960,7	7,5	33,3
Despesa total consolidada (1)	2 281,4	2 883,2	26,4	
Receita total consolidada (2)	2 722,1	2 884,6	6,0	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	440,7	1,5		

por memória

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento
Receitas de Impostos	401,9
Receitas Próprias	1 964,4
Fundos Europeus	349,3
Transferências entre entidades	165,5

Fonte: Ministério das Finanças

Do total de receita consolidada de 2.884,6 milhões de euros, 15,7% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (452,5 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de transferências no âmbito da Administração Pública (1,1 milhões de euros), Fundos Europeus (339,9 milhões de euros) e receitas próprias das entidades que compõem o Ministério (2081,3 milhões de euros).

A despesa total consolidada do Programa de 2883,2 milhões de euros, evidencia um aumento de 26,4% em relação à estimativa para 2020 (601,7 milhões de euros) refletindo sobretudo o aumento na despesa com ativos, passivos financeiros e investimento.

Do total da despesa efetiva consolidada de 1.789,3 milhões de euros, que se distribui pelos principais agrupamentos económicos, verifica-se, que apresentam maior peso as despesas de investimento com 574,5 milhões de euros de dotação, destacando-se o Metropolitano de Lisboa com 150,9 milhões de euros destinados ao prolongamento da linha Rato — Cais do Sodré e da remodelação da rede e projetos de modernização de material circulante e sinalização, seguindo-se a Metro do Porto com 143,1 milhões de euros destinados à expansão da linha amarela e rosa e material circulante. Destaca-se ainda o ICNF com 80 milhões de euros, dos quais 63,1 milhões de euros afetos ao instrumento de recuperação e resiliência (componente florestas).

Destacam-se igualmente as transferências correntes, com 391,7 milhões de euros, dos quais 117,9 milhões de euros afetos ao Fundo Ambiental, que visam a prossecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável nomeadamente os relativos às alterações climáticas, aos recursos hídricos, aos resíduos e à conservação da natureza e biodiversidade.

Quadro 5.54. Ambiente e Ação Climática (PO17) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	237,9	385,1	61,9
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	42,6	42,6	0,1
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	195,3	342,5	75,4
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA SOBRE O SETOR ENERGÉTICO		125,0	
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP	195,3	217,5	11,4

Fonte: Ministério das Finanças

O Programa integra a Dotação Específica de Indeminizações Compensatórias (IC's) de 42,6 milhões de euros, totalmente financiada por receitas de impostos e a Dotação Específica Transferência de Receita Consignada de 342,5 milhões de euros, com uma variação de 75,4 milhões de euros face à estimativa 2020.

De referir, que da específica referente ao imposto sobre os produtos petrolíferos, destaca-se as transferências para a Administração Local do Fundo Ambiental de 138,6 milhões de euros, referentes ao Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART).

Quadro 5.55. Ambiente e Ação Climática (PO17) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	2 343,1	100,0
031 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	47,2	2,0
033 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	211,6	9,0
043 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - SILVICULTURA	222,8	9,5
046 - INDUSTRIA E ENERGIA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	155,3	6,6
047 - INDUSTRIA E ENERGIA - INVESTIGAÇÃO	21,1	0,9
051 - INDUSTRIA E ENERGIA - COMBUSTÍVEIS, ELECTRICIDADE E OUTRAS FONTES DE ENERGIA	43,1	1,8
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	815,8	34,8
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	79,6	3,4
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	715,2	30,5
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	26,8	1,1
084 - SIMPLEX +	2,8	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,1	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	1,7	0,1
Despesa Total Não Consolidada	3 437,0	
Diferenças de consolidação	2,0	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	2 883,2	
Despesa Efetiva Consolidada	1 789,3	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	133,2	
Passivos Financeiros	960,7	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salienta-se a medida 055, relacionada com Transportes Ferroviários, com 815,8 milhões de euros, representando 34,8% do total da despesa não consolidada do Programa, da qual se destacam os orçamentos do Metropolitano de Lisboa com 431,8 milhões de euros e da Metro do Porto com 372,8 milhões de euros, seguindo-se a medida 063 — Outras Funções Económicas — Administração e Regulamentação, com 715,2 milhões de euros, representando 30,5%, destacando-se o Fundo Ambiental.

Para a contingência COVID (Medidas 095 e 096), foram afetos 1,8 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.17. Infraestruturas e Habitação (PO18)

Políticas e medidas

O XXII Governo Constitucional assumiu o compromisso de dar continuidade ao impulso que a política pública de habitação conheceu durante a última legislatura, com a aprovação de uma Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) e dos seus instrumentos de execução, depois de décadas de estagnação e de desinvestimento em matéria de política de habitação. No contexto atual, a resposta ao problema estrutural de escassez de habitação pública ganha redobrada pertinência. Sem um parque público de habitação de razoável dimensão, a capacidade de resposta do Estado relativamente à garantia do direito de todos à habitação, face a carências estruturais e a necessidades emergentes, é muito limitada.

Nesse sentido, importa garantir a implementação continuada e sustentada do 1º Direito — Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa a promoção de soluções habitacionais para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional. Para tal, serão alocados ao programa os recursos financeiros necessários para atingir a meta de erradicar todas as carências habitacionais até ao 50º aniversário do 25 de Abril, aumentando assim o parque habitacional público. Para assegurar uma melhor resposta a situações de extrema precariedade e vulnerabilidade, que exigem uma solução urgente e temporária, prevê-se que a criação da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente, em cooperação com a Segurança Social, possa também ser financiada ao abrigo deste programa.

Consciente da necessidade urgente de identificar a habitação como um dos pilares do Estado Social, o XXII Governo Constitucional inscreveu também no seu programa o compromisso de criar um parque habitacional público a custos acessíveis, orientado para dar resposta aos agregados de rendimentos intermédios em situação de dificuldade de acesso à habitação. Assim, a universalidade do direito à habitação afirma-se na promoção de políticas públicas que têm como destinatário a comunidade como um todo, e não apenas uma parte dela. Sendo o Estado proprietário de um vasto património imobiliário, uma parte do qual está desocupado e poderá ser disponibilizado para fins habitacionais após obras de reabilitação ou de construção nova, é de interesse geral dar prioridade ao aproveitamento desse património para integração num parque público de habitação acessível, dando assim também cumprimento ao que a Lei de Bases da Habitação veio estipular. Para este fim, aposta-se na promoção de intervenções, por parte do IHRU, no património já identificado como apto, sem prejuízo do inventário em curso e da possibilidade de adoção de outras modalidades de promoção do edificado.

O reforço de competências do IHRU e a prioridade dada ao reforço do parque habitacional público por via de uma ação direta do IHRU, torna essencial a continuidade das medidas de reforço dos

recursos humanos no ano de 2021, por forma a, por um lado, colmatar as saídas por reforma e, por outro lado, salvaguardar a execução das competências agora atribuídas a este Instituto.

Em paralelo, será dada continuidade aos incentivos à disponibilização, por parte dos privados, de oferta habitacional para arrendamento, em condições de estabilidade e a custos abaixo do mercado — nomeadamente no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, dos incentivos fiscais aos contratos de longa duração e do regime de habitação a custos controlados —, sendo melhorada a eficácia do Porta 65 — Jovem, através da articulação com o Programa de Arrendamento Acessível.

A melhoria da qualidade construtiva global do parque habitacional é prosseguida através da continuidade do apoio aos programas de reabilitação (*i.e.*, o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020), Reabilitar para Arrendar).

No que se refere à atividade portuária, destaque para o Porto de Sines, onde as principais ações e medidas de política a desenvolver em 2021 são sustentadas, maioritariamente, pelos projetos de desenvolvimento incluídos na Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente — Horizonte 2026, aprovada pela RCM nº 175/2017, de 24 de novembro, e no Plano Nacional de Investimentos — 2030, nomeadamente:

- A Fase 3 da expansão do Terminal XXI — Este projeto iniciou-se em 2020, resultado da assinatura do quinto aditamento ao contrato de concessão da concessionária PSA Sines, que ocorreu a 12 de outubro de 2019. Por um lado, esta terceira fase é suportada pela componente privada, que corresponde, em grande parte, à realização de obras de expansão do cais, já em curso, e à aquisição de novos pórticos. Por outro lado, a componente pública, corresponde à obra de ampliação do molhe leste do Porto de Sines, à obra de requalificação do ramal ferroviário do Porto de Sines e à ampliação da rede elétrica para alta tensão (60kV), estando as duas primeiras obras já em plena execução; assim, o ano de 2021 terá avanços significativos no que diz respeito às obras físicas tanto da componente privada como da componente pública;
- Novo terminal de contentores (Terminal Vasco da Gama) — Este projeto consiste na construção de um novo terminal de contentores que será construído e financiado exclusivamente pela concessionária que vier a ser selecionada num procedimento de contratação pública internacional, cabendo à administração portuária, enquanto concedente e gestora do porto, apenas a construção e financiamento das obras de proteção marítima e as acessibilidades marítimas e terrestres, o concurso para este terminal foi lançado em outubro de 2019, tendo o prazo de apresentação de propostas sido protelado para abril de 2021 ao qual se seguirá a análise das propostas e a seleção dos concorrentes para negociação;
- Melhoria das acessibilidades marítimas e infraestruturas portuárias do porto de Portimão — dragagem do canal do porto de Portimão de primeiro estabelecimento para garantir fundos a -10ZH de forma a criar condições de acesso marítimo aos navios de cruzeiro de maior dimensão que não têm presentemente condições para demandar este porto, a qual se encontra em fase de avaliação ambiental; em 2021 prevê-se iniciar a obra física respeitante a este projeto;
- A reconversão do Terminal Multipurpose, cuja concessão termina em 2022 e que se torna mais premente pela antecipação do fecho da central termoelétrica de Sines para 2021 e pelo desaparecimento do tráfego de importação de carvão que lhe estava associado,

estudando-se a eventual adaptação do mesmo para o tráfego de outros granéis sólidos, incluindo os agroalimentares;

- A aposta no abastecimento de gás natural liquefeito e no fornecimento de energia elétrica a navios, no cumprimento das diretivas da União Europeia e inserindo-se num plano mais vasto de descarbonização e de adoção de fontes de energia mais amigas do ambiente conforme previsto no European Green Deal.
- O projeto JUL — Janela Única Logística, promovido pela APP — Associação dos Portos de Portugal, desenvolve um novo conceito de digitalização portuária e logística a nível nacional, estendendo o conceito da JUP — Janela Única Portuária a toda a cadeia logística, através da interligação com os meios de transporte terrestres, com os portos secos e com as plataformas logísticas, numa lógica intermodal.

Em 2021, dotar-se-á o porto de Lisboa, e em especial o terminal de cruzeiros, de capacidade de fornecer energia elétrica aos navios acostados (*shore to ship*), evitando o uso dos geradores próprios que consomem combustíveis poluentes. Além disso, apostar-se-á no desenvolvimento do projeto de criação de uma via navegável no rio Tejo destinada a barcaças, permitindo escoar as cargas por via fluvial a partir de Castanheira do Ribatejo e reduzindo o recurso ao transporte rodoviário, mais poluente, e que sobrecarrega o tráfego da cidade.

Nos portos de Setúbal e Sesimbra, a conclusão do investimento público na melhoria das acessibilidades marítimas permitirá o acesso de navios de maior dimensão, mais modernos, e com melhores condições de segurança com uma nova bacia de manobras, bem como o aprofundamento do canal de acesso, complementado com o início do projeto de melhoria das acessibilidades ferroviárias ao porto de Setúbal, potenciando as condições naturais e a melhoria da competitividade do porto.

No que diz respeito às infraestruturas ferroviárias, em 2021 dar-se-á seguimento à requalificação e modernização da Rede Ferroviária Nacional, alicerçada no Programa de Investimentos Ferrovia 2020, a realizar até 2023. No ano de 2021, estarão em curso obras em todos os principais eixos ferroviários da rede nacional, destacando-se a construção da nova Linha de Évora-Elvas, a modernização da Linha da Beira Alta, a modernização da Linha do Norte, entre Ovar e Gaia, e a eletrificação das Linhas do Oeste e do Algarve. Estes projetos ferroviários têm uma forte componente de cofinanciamento europeu, através do Portugal 2020 e de outros mecanismos e instrumentos europeus, como o Mecanismo Interligar a Europa.

Relativamente aos serviços ferroviários de passageiros, é de assinalar a entrada em vigor, em 2020, do contrato de obrigações de serviço público celebrado entre o Estado e a CP, que constitui o instrumento que regula de forma transparente como estes serviços são financiados. Com vista à melhoria dos serviços ferroviários de passageiros, prossegue a recuperação e modernização de material circulante da CP, iniciada em 2019 e que teve um progresso assinalável em 2020. No ano de 2021, deverá estar concluída a fase de recuperação de material circulante que se encontrava fora de serviço, passando-se à fase de modernização, nomeadamente, das 50 carruagens recentemente adquiridas e de outras que se encontram ao serviço na CP, o que permitirá uma melhoria da qualidade do serviço.

Finalmente, a somar às 22 automotoras elétricas e bimodo cujo procedimento de aquisição se encontra a decorrer, prevê-se a aquisição de 129 automotoras elétricas para todas as categorias de serviço. A aquisição deste material circulante, cuja maior parte se destina aos serviços urbanos e

regionais, deverá ser financiada, em grande parte, através do Instrumento de Recuperação e Resiliência (IRR). A aquisição destes novos comboios permitirá substituir unidades que já ultrapassaram a sua vida útil e reforçar a oferta dos serviços com maior procura, nomeadamente, nas áreas metropolitanas.

Em 2021, os princípios de atuação darão continuidade à promoção do investimento seletivo, dinamização da economia e fomento das ligações internacionais. Entre outros projetos, destacam-se a construção da ligação do parque de negócios de Escariz-Arouca à A32 | Santa Maria da Feira, a construção da variante à EN14, a conclusão da ligação da autoestrada portuguesa A25 com a autovia espanhola A62, em Vilar Formoso, a reabilitação da ponte internacional sobre o Rio Guadiana, em Vila Real de Santo António, e a conclusão dos trabalhos de reparação na Ponte 25 de Abril.

O ano de 2021 ficará ainda marcado como o ano de arranque de um período excecional de investimento rodoviário ao abrigo do plano de Recuperação e Resiliência em preparação.

Referência também para o projeto Sistema de Mobilidade do Mondego, que tem por objetivo a criação de uma ligação de transporte público entre Coimbra e os concelhos limítrofes (Miranda do Corvo e Lousã), através de um sistema de Metrobus, cujas obras se iniciaram em 2020 e continuarão em execução no ano de 2021.

Em termos de receitas, designadamente aquelas que são as principais fontes de financiamento da infraestrutura rodoferroviária (contribuição do serviço ferroviário, portagens e prestação de serviços ferroviários), espera-se que 2021 seja um ano de recuperação.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Em 2021, a despesa total consolidada do Programa Infraestruturas e Habitação é de 5029,7 milhões de euros, apresentando um crescimento de 55,8% face à execução estimada para 2020.

O total da receita consolidada prevista ascende a 5075,2 milhões de euros (+20,4%) e integra a componente de receita de impostos afeta ao Programa, sendo o restante financiamento proveniente sobretudo de receitas próprias.

Quadro 5.56. Infraestruturas e Habitação (PO18) — Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	1 156,0	1 372,2	18,7	27,3
Despesas com o pessoal	357,8	407,2	13,8	8,1
Aquisição de bens e serviços	523,7	632,1	20,7	12,6
Juros e outros encargos	117,4	117,5	0,1	2,3
Transferências correntes	95,0	70,4	-26,0	1,4
Subsídios	1,0	1,1	10,9	0,0
Outras despesas correntes	61,0	143,9	135,7	2,9
Despesa de capital	1 830,2	2 442,3	33,4	48,6
Investimento	1 798,0	2 281,4	26,9	45,4
Transferências de capital	32,2	160,9	399,6	3,2
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	2 986,3	3 814,5	27,7	
Ativos Financeiros	4,599	20,2	339,2	0,4
Passivos Financeiros	236,476	1 195,0	405,4	23,8
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada (1)	3 227,3	5 029,7	55,8	
Receita total consolidada (2)	4 216,3	5 075,2	20,4	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	989,0	45,5		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	772,3			
Receitas Próprias	3 522,3			
Fundos Europeus	483,0			
Transferências entre entidades	252,1			

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

Da receita total do Programa (5 075,2 milhões de euros) destaca-se a receita própria associada a taxas, multas e outras penalidades, à cobrança de portagens e licenciamentos pela utilização de bens do domínio público, a cargo a Infraestruturas de Portugal IP (IP, SA), bem como ao serviço fixo no âmbito do espectro radioelétrico e das taxas de segurança aérea cobradas pelas entidades dos setores da regulação de supervisão da comunicação e da aviação civil.

Destaca-se ainda a receita proveniente da venda de bens e serviços, com origem sobretudo na prestação de serviços de transporte de passageiros e a manutenção de material circulante, bem como da utilização das infraestruturas ferroviárias, pela Comboios de Portugal EPE (CP, EPE) e IP, SA

Concorre ainda o financiamento europeu do Programa, com maior relevância no âmbito do Instrumento de Recuperação e Resiliência (IRR) e do Fundo de Coesão.

As receitas financiadas por passivos financeiros, traduzem as operações financeiras associadas aos aumentos de capital e contração de empréstimos para financiamento das empresas públicas que integram o Programa, assim como para financiamento da atividade creditícia prevista pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

A receita de impostos afeta ao programa visa sobretudo o financiamento das parcerias público-privadas rodoviárias e de projetos associados à reabilitação habitacional no âmbito da política

pública de habitação, e ainda à compensação financeira do Estado pelo cumprimento das obrigações de serviço público de transporte ferroviário de passageiros e de gestão da infraestrutura ferroviária.

A estrutura da despesa total consolidada do Programa (5 029,7 milhões de euros), assenta essencialmente no investimento previsto pelas empresas públicas, designadamente a IP, SA, no âmbito dos contratos de parcerias público-privadas rodoviárias, da renovação, reabilitação e desenvolvimento da rede ferroviária, alicerçados no Programa de Investimentos Ferrovia 2020, prevendo neste âmbito investimento de cerca de 415 milhões de euros e no setor rodoviário os investimentos enquadrados no Programa de Valorização das Áreas Empresariais; a CP, EPE a aquisição de automotoras elétricas e bimodo destinadas aos serviços urbanos e regionais, prevendo-se o seu financiamento através do IRR e do Fundo Ambiental, e da recuperação e modernização de material circulante; e o Metro Mondego, SA com o projeto de investimento do Sistema de Mobilidade do Mondego visando colocar em funcionamento o *Metrobus* até 2023.

Destaca-se igualmente o IHRU no âmbito da política pública de habitação, dando continuidade aos projetos de recuperação do património imobiliário do Estado para fins habitacionais e reabilitação do parque habitacional do IHRU, bem como de programas como 1º Direito — Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e o Programa de Arrendamento Acessível, suportados em grande medida pelos fundos europeus enquadrados no IRR.

No global, a despesa corrente representa 27,3% (1 372,2 milhões de euros) do total da despesa do Programa, dos quais 12,6% em despesa com aquisição de bens e serviços correntes (632,1 milhões de euros), com maior incidência nas empresas públicas, onde se destacam as ações de conservação de bens associadas às atividades ferroviária e rodoviária e a aquisição de materiais para obras de manutenção e investimentos nas infraestruturas ferroviárias, bem como o efeito da atividade industrial com a manutenção e conservação do material circulante e das tarifas de utilização de infraestruturas eletricidade para a tração.

As operações financeiras previstas, nomeadamente as que envolvem passivos financeiros contemplam as amortizações de dívida financeira pelas empresas públicas.

Quadro 5.57. Infraestruturas e Habitação (PO18) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	774,3	950,3	22,7
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	165,4	215,2	30,1
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	608,8	735,0	20,7
CONSIGNAÇÃO IRS - ALOJAMENTO LOCAL	6,2	10,0	62,2
CONTRIBUIÇÃO DE SERVIÇO RODOVIÁRIO	602,7	725,0	20,3

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa inclui as dotações específicas, integralmente financiadas por receitas de impostos, relacionadas com a consignação da Contribuição de Serviço Rodoviário à IP, SA e do IRS do Alojamento Local ao IHRU que visam assegurar o financiamento da rede rodoviária nacional o financiamento e das políticas públicas de habitação, respetivamente.

Integram ainda a natureza destas dotações, as verbas atribuídas a título de compensação financeira do Estado pela prestação do serviço público na gestão da infraestrutura ferroviária e pelo transporte ferroviário de passageiros por parte das empresas públicas.

Quadro 5.58. Infraestruturas e Habitação (PO18) — Despesa por medidas do Programa
 (milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	4 794,6	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	80,6	1,7
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	1,4	0,0
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	323,4	6,7
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	1,5	0,0
052 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	94,0	2,0
053 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - INVESTIGAÇÃO	44,0	0,9
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	354,3	7,4
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	1 548,6	32,3
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	4,5	0,1
058 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - SISTEMAS DE COMUNICAÇÕES	55,9	1,2
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	13,2	0,3
079 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	2 267,5	47,3
084 - SIMPLEX +	1,2	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	1,9	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	2,5	0,1
Despesa Total Não Consolidada	6 009,9	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	5 029,7	
Despesa Efetiva Consolidada	3 814,5	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	20,2	
Passivos Financeiros	1 195,0	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

A despesa do Programa Orçamental encontra-se repartido por quinze medidas, destacando-se as relativas às «Parcerias Público-Privadas», da responsabilidade da IP, SA com um peso de 47,3% e aos «Transportes Ferroviários», com um peso de 32,3%, que apresentam no conjunto 79,6% da despesa total prevista.

No âmbito da contingência da pandemia de COVID-19, foram afetos 4,4 milhões de euros no total da despesa do Programa Orçamental.

5.18. Agricultura (PO20)

Políticas e medidas

O Programa Orçamental Agricultura, sob gestão do Ministério da Agricultura, visa contribuir para a implementação das políticas agrícola e agroalimentar, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável, da proteção, qualidade e segurança da produção agroalimentar, e assegurar o planeamento e coordenação, gestão e controlo da aplicação dos fundos nacionais e comunitários a favor da agricultura e do desenvolvimento rural, contribuindo ainda nesse sentido para a política florestal.

Com esse fim e na prossecução das políticas inseridas no Programa do Governo, será dada particular importância:

- À melhoria da competitividade das atividades económicas e dos territórios, salvaguardando a sustentabilidade da exploração dos recursos naturais; para tal, apostar-se-á na agricultura moderna, competitiva e inserida nos mercados, garantindo a resiliência dos territórios com

a presença de uma agricultura mais tradicional, que assegure a ocupação e vitalidade das zonas rurais em ligação com outras atividades;

- À dinamização e apoio da investigação científica e tecnológica nas áreas da agricultura, da produção agroalimentar e agroflorestal, do desenvolvimento rural e ainda da silvicultura, numa perspetiva de inovação e qualidade dos modos de produção e dos produtos, promovendo a transferência de conhecimento através de sistemas de aconselhamento agrícola e de grupos operacionais do PDR2020, dinamizando os centros de competências, reforçando a capacidade operacional dos laboratórios nacionais de referência para a segurança alimentar, saúde animal e sanidade agrícola e florestal e promovendo a formação e o aperfeiçoamento profissional dos agentes económicos e sociais;
- À proteção, à qualidade e à segurança da produção agroalimentar;
- Ao aperfeiçoamento das condições de suporte ao desenvolvimento económico, social e ambiental nas áreas da agricultura, da silvicultura, da produção agroalimentar e agroflorestal, do desenvolvimento rural e à qualificação, valorização e desenvolvimento dos territórios rurais, designadamente através da melhoria das infraestruturas, onde no contexto das alterações climáticas e da competitividade o regadio cumpre um papel fundamental a par de uma gestão eficiente do risco e resiliência dos territórios.

*Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal 2014-2020 — (PDR2020),
Agenda da Inovação para a Agricultura 2030 e Programa Nacional de Regadios (PNR)*

O PDR2020 é o instrumento de aplicação da Política Agrícola Comum (PAC) financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e com contributos do Orçamento do Estado e visa promover condições para o crescimento sustentável do setor agroflorestal em todo o território nacional tendo como objetivos estratégicos: o crescimento do valor acrescentado do setor agroflorestal e a rentabilidade económica da agricultura; a promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos; a criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural.

Este programa concentra os apoios no setor e na produção de bens transacionáveis dirigidas a agentes diretamente envolvidos na criação de valor a partir de atividades agroflorestais assente numa gestão eficiente dos recursos naturais.

Na promoção de uma agricultura inovadora, sustentável e competitiva, inserida nos mercados nacionais e internacionais, promotora do desenvolvimento rural e da coesão territorial, o Programa Nacional de Regadios, financiado através do PDR 2020, do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB) e dos contributos do Orçamento do Estado, e como previsto no Programa Nacional de Investimentos 2030, tem um importante papel contribuindo ainda para o desenvolvimento do território rural, para o combate à desertificação do Interior e o aumento da produção nacional atingindo áreas de novo regadio (54 032 ha) e áreas de reabilitação e modernização de regadio existente (41 053 ha), ajudando a fixar populações, criando riqueza e melhorando as condições de vida no Interior.

Estes dois programas com grande peso no orçamento do Ministério da Agricultura, constituem os principais instrumentos que irão contribuir para promover o aumento da competitividade do setor agrícola e florestal contribuindo para o aumento do VAB no complexo agroflorestal estimando-se um crescimento de 0,9% ao ano.

De realçar ainda a implementação da Agenda da Inovação para a Agricultura 2030 que tem como objetivo potenciar o crescimento do setor da agricultura, inovando-a e assegurando a sua sustentabilidade, relevando o papel fulcral no desenvolvimento económico do País, contribuindo para a valorização dos recursos endógenos, a coesão social e territorial.

Para tal foram definidas iniciativas centrais orientadas para uma sociedade mais consciente da sua alimentação e bem-estar, protegendo o planeta e valorizando os recursos naturais, apostando numa cadeia de valor inovadora e competitiva, e contando com um Estado que promove o seu desenvolvimento. Tendo em consideração que o sistema científico e tecnológico nacional desenvolve atividade na área agrícola e agroalimentar de forma pouco integrada e articulada, nem sempre alinhada com as necessidades destas fileiras, a Agenda da Inovação no seu geral e, em particular, através da Rede de Inovação, terá como missão reforçar a capacidade de investigação, inovação e transferência de conhecimento e tecnologia do setor agropecuário, agroalimentar e agrícola, promovendo a criação de valor através de sinergias entre cadeias produtivas resilientes, contribuindo para a sua modernização, competitividade e desenvolvimento sustentável. Pretende-se reforçar o ecossistema de inovação, através de processos efetivos de renovação geracional, com fixação de recursos altamente qualificados em territórios de baixa densidade, e de um desenvolvimento integrado de empresas suportado em inovação resultante da incorporação de conhecimento e tecnologia.

Segurança alimentar, sanidade animal e fitossanitária

No quadro geral da legislação alimentar europeia, compete ao Estado garantir a aplicação da legislação em matéria de fitossanidade, dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de saúde e bem-estar dos animais, bem como verificar a observância dos requisitos relevantes da mesma pelos produtores e operadores em todas as fases da produção, transformação e distribuição.

Compete à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), a coordenação do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCP), o qual envolve um total de 18 entidades e um total de 54 planos oficiais de controlo. Para além da coordenação do PNCP, a DGAV define, executa ou coordena 51 planos oficiais de controlo no domínio da saúde, identificação e bem-estar animal, dos alimentos para animais, dos géneros alimentícios de origem animal, dos medicamentos veterinários, da fitossanidade, dos produtos fitofarmacêuticos, dos géneros alimentícios de origem vegetal.

Os controlos efetuados destinam-se a salvaguardar o estatuto sanitário e fitossanitário do território nacional, essencial para a sustentabilidade da produção vegetal e animal, manutenção dos ambientes naturais e das florestas, e basilar para prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para os seres humanos e animais, defender os interesses dos consumidores e permitir o mercado intracomunitário e a exportação de animais, vegetais e produtos derivados.

Planeamento, Gestão e Controlo da Política Agrícola

O Ministério da Agricultura, na definição das políticas públicas sobre os setores sob a sua responsabilidade, apoia-se nos trabalhos desenvolvidos pelos seus organismos, em particular o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), enquanto organismo de coordenação, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) enquanto organismo pagador e de controlo do Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEAGA) e do FEADER, a DGAV enquanto Autoridade Nacional de Veterinária, a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) enquanto Autoridade Nacional de Regadio, e a Autoridade de Gestão do PDR2020 (AG PDR2020).

Em 2021, são de relevar os trabalhos a desenvolver no contexto do futuro quadro comunitário de apoio, em particular o desenvolvimento do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum.

No setor vitivinícola, o Instituto da Vinha e do Vinho (IVV) e o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (IVDP) desempenham funções organizativas e reguladoras.

O Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV) é o laboratório de Estado, da área de competências da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, que desenvolve atividades de investigação nas áreas agronómica e veterinária, mantendo o Banco Português de Germoplasma Vegetal, o Banco Português de Germoplasma Animal, a par de várias coleções de diferentes espécies (vários tipos de fruteiras, oliveiras, videiras, etc.), desenvolvendo um importante papel na conservação, gestão e utilização sustentável do património genético vegetal nacional, para a Alimentação e Agricultura salvaguardando o presente e garantindo o futuro.

No âmbito de aplicação da PAC e dos apoios atribuídos, existe uma série de controlos de cariz obrigatório a uma percentagem de beneficiários, atividade desenvolvida pelo IFAP em estreita colaboração com as direções regionais de agricultura e pescas, e que abrange cerca de 25 500 agricultores por ano.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O total da receita e da despesa consolidada do Programa Orçamental 20 — Agricultura é de 1219,6 milhões de, conforme evidenciado na conta do Programa Orçamental, onde se apresenta a composição destes agregado por natureza e fontes de financiamento associadas.

Quadro 5.59. Agricultura (PO20) — Conta do Programa Orçamental
 (milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	606,7	628,6	3,6	51,5
Despesas com o pessoal	147,2	157,2	6,8	12,9
Aquisição de bens e serviços	89,5	106,1	18,5	8,7
Juros e outros encargos	2,4	3,9	59,2	0,3
Transferências correntes	286,2	252,3	-11,8	20,7
Subsídios	21,8	31,7	45,7	2,6
Outras despesas correntes	59,5	77,4	30,1	6,3
Despesa de capital	307,2	557,6	81,5	45,7
Investimento	28,7	73,9	157,5	6,1
Transferências de capital	278,3	483,6	73,8	39,6
Outras despesas de capital	0,2	0,2	3,9	0,0
Despesa efetiva consolidada	913,9	1 186,2	29,8	
Ativos Financeiros		0,3		0,0
Passivos Financeiros	13,2	33,1	151,3	2,7
Despesa total consolidada (1)	927,0	1 219,6	31,6	100
Receita total consolidada (2)	1 333,3	1 219,6	-8,5	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	406,3	0		

Por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento
Receitas de Impostos	257,1
Receitas Próprias	171,9
Fundos Europeus	660,2
Transferências entre entidades	130,4

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

A receita total consolidada (1219,6 milhões de euros) é financiada maioritariamente por fundos europeus (660,2 milhões de euros), assente nas atribuições do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) como organismo pagador do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

Complementarmente, a receita de impostos afeta ao programa (265,8 milhões de euros) garante não só a contrapartida pública nacional dos projetos cofinanciados, bem como grande parte da despesa fixa das entidades que integram o ministério.

Na receita própria, destacam-se as taxas, multas e outras penalidades, bem como a venda de bens e serviços correntes, que representam, em conjunto, mais de 10% da receita total consolidada.

No que concerne à despesa efetiva consolidada (1186,2 milhões de euros), destacam-se as dotações destinadas à concessão de apoios ao setor (transferências correntes e de capital), no âmbito do FEAGA/FEADER e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

A despesa de investimento (74 milhões de euros) reparte-se entre os diversos projetos do PNR, sob responsabilidade da EDIA — Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A., bem como a aquisição de equipamento laboratorial e reabilitação de edifícios por parte do Instituto

Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I. P. (INIAV) e a execução de projetos no âmbito do PDR2020 pelas Direções Regionais de Agricultura e Pescas e Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional.

Os Passivos Financeiros (33,1 milhões de euros) correspondem ao reembolso de empréstimo obrigacionista e de financiamento junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) pela EDIA.

Quadro 5.60. Agricultura (PO20) — Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado	
020 - AGRICULTURA	10,0	10,0	
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	10,0	10,0	
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP	10,0	10,0	

Fonte: Ministério das Finanças

A receita do Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP) consignada ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) destina-se ao financiamento de projetos de apoio à agricultura e pesca no âmbito do PDR — Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 e MAR 2020.

Quadro 5.61. Agricultura (PO20) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	1 388,9	100,0
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	105,5	7,6
041 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - INVESTIGAÇÃO	49,2	3,5
042 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - AGRICULTURA E PECUÁRIA	1 125,1	81,0
045 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - PESCA	105,8	7,6
084 - SIMPLEX +	2,0	0,1
085 - FLORESTAS	0,1	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,7	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,5	0,0
Despesa Total Não Consolidada	1 422,3	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	1 219,6	
Despesa Efetiva Consolidada	1 186,2	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	0,3	
Passivos Financeiros	33,1	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

As medidas 042 — Agricultura e Pecuária e 045 — Pesca destacam-se com 88,6 % da despesa total não consolidada do Programa e incluem a execução dos programas nacionais e comunitários de apoio aos setores identificados, cuja execução é assegurada maioritariamente pelo IFAP.

No âmbito da medida relativa ao Programa Simplex+, estão inscritos 2 milhões de euros destinados a ações cuja execução é assegurada pelas Direções Regionais de Agricultura e Pescas, Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural e IFAP.

Quanto às medidas 095 e 096, relativas à contingência da doença COVID-19 (1,2 milhões de euros), foram registadas quase exclusivamente pelas entidades indicadas no parágrafo anterior.

5.19. Mar (PO21)

Políticas e medidas

O Programa Orçamental Mar inclui medidas de política associadas à proteção, ao planeamento e ordenamento do espaço marítimo, bem como à exploração dos recursos do mar, à sua gestão e controlo, visando uma presença efetiva no mar e o desenvolvimento da economia sustentável.

A salvaguarda de pessoas e bens, quer nas atividades desenvolvidas no mar, em que intervêm diretamente no acesso, em condições de segurança, aos portos de pesca, quer em todo o território nacional, fornecendo a informação necessária à proteção civil, às diferentes entidades públicas e à população em geral sobre os eventos meteorológicos que os afetam, são também medidas desenvolvidas a coberto deste programa orçamental.

O Ministério do Mar, na definição e implementação das políticas públicas sobre os setores de sua responsabilidade, apoia-se nos trabalhos desenvolvidos pelos organismos e entidades sobre a sua tutela, em particular a Direção-Geral de Política do Mar (DGPM), a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), nas estruturas de missão, Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), Estrutura de Missão para as Comemorações do V Centenário da Circum-Navegação (EMCFM), Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica (GAMA), e o Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA).

Dispõe ainda de três entidades financiadoras, a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Mar2020, o Fundo Azul e o Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, através dos quais canaliza os recursos provenientes do Orçamento do Estado, de Fundos Comunitários e de outras fontes, no apoio ao desenvolvimento da economia azul.

Para a prossecução as suas políticas, e em particular na Medida Agricultura e Pescas, o Ministério do Mar é apoiado, com tutela conjunta com o Ministério da Agricultura, por serviços regionais desconcentrados, as direções regionais de agricultura e pescas e pelo organismo pagador, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, cujos orçamentos, estando inscritos no Programa Orçamental Agricultura — PO 20, incluem em parte os meios financeiros necessário ao desenvolvimento das políticas descritas neste programa.

Políticas e medidas

A estratégia do Governo para o mar integra as orientações internacionais para um desenvolvimento sustentável numa lógica integrada e inclusiva, baseada no conhecimento científico e na promoção da inovação, assim como a necessidade de conservação dos espaços marítimos tendo em conta a utilização sustentável dos seus recursos vivos e não vivos e de preservação do ambiente marinho. Torna-se essencial a coordenação interministerial, dada a transversalidade dos assuntos do mar, sendo fundamental o claro envolvimento da sociedade civil.

O mar é espaço de união, de coesão nacional e, dada a posição central que Portugal ocupa no Atlântico, de intervenção portuguesa num mundo em mudança, onde a adaptação à mudança climática e a transição energética serão determinantes.

A Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, é o instrumento de política pública que orientará a ação governativa relativa ao mar, na concretização dos objetivos e medidas definidos. A nova estratégia alinha-se com os objetivos da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável promovida pela ONU, e com as orientações e medidas do Pacto Ecológico Europeu e da Estratégia para a Biodiversidade da União Europeia 2030.

Neste contexto, destacam-se as seguintes medidas:

Garantir a soberania, cooperação e governação

- Acompanhar e participar nos compromissos, trabalhos e atividades decorrentes da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de 2021;
- Coorganizar com o Quênia a Conferência dos Oceanos das Nações Unidas 2021;
- Organizar a Conferência Anual e Ministerial da OSPAR — Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste;
- Reforçar a ação externa de Portugal no domínio do oceano e da economia do mar sustentável no sentido da promoção da diplomacia económica, científica e ambiental na área do mar;
- Coorganizar com o grupo *The Economist* a Conferência World Ocean Summit, a realizar em março de 2021, em Lisboa;
- Acompanhar e participar nos trabalhos de preparação da COP15 da Convenção da Diversidade Biológica, agendada para o segundo semestre de 2021, na China;
- Garantir a implementação da Estratégia Nacional para o Mar (ENM) 2021-2030;
- Reforçar o acompanhamento e a monitorização da política do mar nomeadamente através de indicadores e estatísticas na área do mar, mediante a implementação da Plataforma SEAMIND que permitirá monitorizar os resultados da ENM nas vertentes económica, social e ambiental;
- Prosseguir a interação com a Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU para a concretização da extensão da plataforma continental portuguesa;
- Divulgar a importância da extensão da plataforma continental de Portugal para a sociedade;
- Continuar a promover a realização das atividades de Comemoração do V Centenário da Circum-navegação comandada pelo português Fernão de Magalhães (2019-2022);
- Acompanhar as atividades que se desenvolvem no quadro jurídico da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, nomeadamente na área regulada pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos;
- Dinamizar o programa Escola Azul, e a sua internacionalização, como exemplo de boas práticas no âmbito da promoção da literacia do oceano;
- Criar condições para a modernização e o alargamento do Sistema de Controlo de Tráfego Marítimo Nacional às regiões autónomas dos Açores e da Madeira;

- Reforçar e maximizar mecanismos de cogestão dos *stocks* de pesca, envolvendo as organizações de produtores na gestão sustentável de cada stock, promovendo uma governação descentralizada, que é parte integrante da política comum de pesca da EU;

Promover o conhecimento e a investigação

- Promover iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico para a observação da atmosfera, da coluna de água e do mar profundo, numa perspetiva integrada dos processos atmosféricos, oceânicos, geológicos e biogeofísicos;
- Melhorar a capacidade de previsão da evolução do estado do oceano em todas as suas componentes, sujeito à ação da mudança climática, e da sua influência nas ilhas atlânticas e na economia e segurança das populações costeiras;
- Promover um programa dinamizador para as ciências e tecnologias do mar que permita atualizar os meios de investigação existentes na comunidade científica nacional e incrementar o seu papel no mundo;
- Aprofundar as parcerias internacionais para a partilha de conhecimento e concretização de projetos nos domínios científicos e empresariais, fortalecendo a participação nacional na Rede de Observação da Terra, com foco crescente nos espaços marinhos sob jurisdição ou soberania nacional;
- Instalar o Observatório do Atlântico promovendo o aprofundamento da monitorização e investigação dos principais processos físicos, químicos e biológicos que determinam a dinâmica da bacia do Atlântico, em coordenação com o AIR Centre;
- Apoiar a realização de projetos de investigação e desenvolvimento, bem como a prospeção de recursos naturais marinhos, nomeadamente através de campanhas de cruzeiros científicos no quadro do processo de extensão da plataforma continental;
- Otimizar a operacionalidade do ROV Luso (veículo de operação remota), atendendo às necessidades que decorrem do projeto de extensão da plataforma continental;
- Participar em projetos de desenvolvimento tecnológico para o conhecimento do mar profundo;
- Implementar novas linhas de financiamento baseadas em parcerias estratégicas com fontes públicas e privadas assentes no Fundo Azul através nomeadamente da assinatura do protocolo do Portugal Blue entre o Fundo Azul e a Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD), atuando sob o mandato do Fundo Europeu de Investimento (FEI), no âmbito do Portugal Tech e da captação de 25 milhões de euros do Blueinvest Fundo do FEI para Portugal via este veículo;
- Assegurar as participações nacionais nos Programas European GNSS Evolution e Navisp Element 2 e ainda nos European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT) e European Monitoring and Evaluation Programme (EMEP);
- Concretizar a instalação da rede de radares meteorológicos na Região Autónoma dos Açores, tendo por base a Resolução da Assembleia da República nº 100/2010, de 11 de agosto, e a Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores nº 24/2013/A, de 8 de outubro;

- Cooperar com as empresas e as organizações não governamentais (ONG) para promover as observações oceânicas e a partilha de dados em plataformas industriais para apoiar a identificação e previsão de riscos e impactos;
- Desenvolver um programa de conhecimento e proteção das espécies marinhas em risco;
- Consolidar a iniciativa nacional para a cartografia dos fundos marinhos e identificação dos recursos marinhos (vivos e não vivos);
- Desenvolver um banco de dados da distribuição geográfica de atividades no oceano;
- Instalar o Gabinete Nacional para a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável;

Promover uma economia azul sustentável

- Aprofundar o relacionamento com a indústria, as universidades e os centros de investigação para reforçar os *clusters* empresariais da economia do mar existentes e identificar novas oportunidades na economia azul.
- Dar continuidade à implementação do Programa Operacional MAR2020, no âmbito das suas prioridades estratégicas, nomeadamente competitividade, com base na inovação e no conhecimento; sustentabilidade económica social e ambiental dos setores da pesca e aquicultura; medidas socioeconómicas; política marítima integrada; desenvolvimento das zonas costeiras; emprego e coesão territorial; capacidade e qualificação dos profissionais do setor;
- Dar continuidade à implementação do Programa Crescimento Azul EEA Grants 2014-2021;
- Garantir as condições de proteção marítima e de segurança estrutural dos quebra-mar e das cotas de serviço associadas nas barras de acesso aos portos de pesca nacionais, implementando para o efeito um plano de monitorização das infraestruturas marítimas e prosseguindo a execução do plano plurianual de dragagens;
- Promover a reestruturação e modernização da frota de pesca, adequando-a aos requisitos de trabalho, de segurança e às oportunidades de pesca, aumentando a atratividade do setor;
- Dar continuidade à Implementação do Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional, visando desenvolver a economia azul de forma sustentada, assegurando a preservação dos valores ambientais no mar e a proteção dos ecossistemas marinhos sensíveis, bem como da orla costeira;
- Promover o desenvolvimento de novas concessões de aquicultura nas áreas de expansão previstas no novo Plano de Situação de Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional e no novo Plano para a Aquicultura em Águas de Transição;
- Promover a produção aquícola em mar aberto com recurso a espécies autóctones;
- Reforçar a utilização de artes de pesca seletivas e biodegradáveis;
- Promover a biotecnologia azul sustentável e bio refinarias azuis, permitindo o desenvolvimento de novos produtos alimentares do mar e a criação de unidades fabris que aproveitem os subprodutos resultantes das atividades da pesca e da aquicultura;

- Apoiar novos negócios e projetos sustentáveis e inovadores na área do mar e fomentar a I&D em rede;
- Promover modelos de negócio baseados na recolha de lixo marinho e na sua economia;
- Apoiar e dinamizar o setor empresarial da economia azul, através da dinamização de novas formas de apoio como o Voucher Emprego Azul e o Voucher Emprego Azul (PEES2020), incluindo apoios específicos à tesouraria das empresas;

Promover a desmaterialização e simplificação dos processos na Administração

- Implementar e desenvolver uma solução de *datawarehouse* para recolha multicanal de dados, tratamento e armazenamento, numa lógica multidimensional, por forma a existir uma única ferramenta de tratamento de dados estatísticos, indicadores e relatórios de gestão que permitam reforçar o acompanhamento e a monitorização da política do mar, designadamente no domínio da administração e segurança marítima, pesca, ordenamento e áreas marinhas protegidas, melhorando a qualidade e disponibilidade dos dados, permitindo a construção de *dashboards* de monitorização e controlo que viabilizem a análise de dados em diversas dimensões e critérios;
- Dar continuidade à transformação digital do mar, através da utilização do Balcão Eletrónico do Mar (BMar) e do Sistema Nacional de Embarcações Marítimas, ampliando a desmaterialização de procedimentos no acesso às atividades no mar, designadamente (i) desmaterialização do processo de submissão de pedidos de importação de pescado e respetivos certificados de captura, e emissão das autorizações pela Autoridade Nacional de Pesca; (ii) desmaterialização do processo de ensino, certificação e relação com os marítimos, com a introdução de uma nova geração de certificados de competências digitais e criação do Documento Único do Marítimo; (iii) registo inicial rápido de embarcações de bandeira portuguesa, envolvendo todas as entidades do Estado com competência na matéria; (iv) emissão eletrónica de certificados, autorizações e derrogações previstas nas convenções do *shipping* que suporte o relacionamento entre a Administração Marítima e as OR — Organizações Reconhecidas (classificadoras de navios); e, (v) criação de uma carteira digital (*app e-wallet*) para armazenamento de todos os documentos do ciclo de vida profissional dos marítimos, contemplando todos de certificados de competência e de qualificação;
- Promover o atendimento presencial e de proximidade, através da instalação de terminais de acesso ao BMar nos órgãos centrais e locais competentes da Autoridade Marítima Nacional (AMN), nos serviços de registo do Instituto de Registos e Notariado (IRN) e, ainda, nas direções regionais de agricultura e pescas (DRAP, integradas no P020 — Agricultura);
- Promover a interoperabilidade entre os serviços prestados no BMar, designadamente com o IRN, a Direção-Geral da Saúde (DGS) e a Autoridade Tributária (AT), por forma a melhorar o acesso e disponibilização de serviços prestados aos operadores e profissionais do setor marítimo e da pesca;
- Desmaterializar os diários de bordo nos navios que arvoram bandeira portuguesa e alargar a implementação e uso do novo Diário de Pesca Eletrónico (DPE+) à frota nacional à qual é aplicável, através de instalação de equipamentos *vessel monitoring system* (VMS);
- Desenvolver uma nova metodologia de licenciamento da pesca mais sustentável, com introdução do novo Documento Único de Pesca (DUP);

- Modernizar o sistema de controlo da atividade da pesca (VMSeERS), através da conceção de um novo sistema de controlo da pesca na vertente de VMS e DPE, incluindo os terminais embarcados, os sistemas em terra e as interfaces entre ambos, por forma a suportar diversos meios de comunicação mais simples de utilizar pelos profissionais da pesca;
- Dinamizar ações de promoção de investimento através do Gabinete Empreendedor Mar da Direção-Geral de Política do Mar;
- Promover a desmaterialização da submissão de pedidos de pagamento à Direção-Geral de Política do Mar por parte dos beneficiários de fundos através da Plataforma FinMar que, para além desta possibilidade, incorpora funcionalidades de *reporting*, e *payment request* (FinMar)).

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

O Programa Orçamental Mar totaliza na despesa 127,7 milhões de euros, conforme evidenciado na conta do Programa Orçamental, que apresenta igualmente a composição, por natureza, da receita e da despesa orçamentais, bem como as fontes de financiamento associadas.

Quadro 5.62. Mar (PO21) — Conta do Programa Orçamental
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	52,4	82,0	56,5	64,2
Despesas com o pessoal	30,1	35,0	16,2	27,4
Aquisição de bens e serviços	14,7	29,0	97,2	22,7
Juros e outros encargos	0,1	0,0	-99,6	0,0
Transferências correntes	7,4	16,0	117,0	12,5
Subsídios				
Outras despesas correntes	0,2	2,1	948,0	1,6
Despesa de capital	10,2	35,7	249,6	27,9
Investimento	9,9	31,2	215,8	24,4
Transferências de capital	0,3	4,5	n.r.	3,5
Despesa efetiva consolidada	62,6	117,7	87,9	
Ativos Financeiros	10,0	10,0		7,8
Passivos Financeiros				
Despesa total consolidada (1)	72,6	127,7	75,8	100
Receita total consolidada (2)	101,4	127,7	26,0	
SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)	28,8	0		
por memória				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	49,7			
Receitas Próprias	23,3			
Fundos Europeus	40,4			
Transferências entre entidades	14,2			

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A receita total totaliza 127,7 milhões de euros, repartida pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (49,9 milhões de euros), que representa 39% do total, sendo o restante

financiamento proveniente de fundos europeus (40,4 milhões de euros), nomeadamente do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), e de receitas próprias das entidades que compõem o ministério.

Na receita do Programa, destaque para a proveniente de Taxas, Multas e Outras penalidades (12 milhões de euros), designadamente taxas aplicadas às diversas atividades do setor, e venda de bens e serviços correntes (11 milhões de euros).

Do total da despesa efetiva, as despesas com o pessoal representam 27,4% da despesa total consolidada do Programa, com uma dotação de 35 milhões de euros, seguidas de despesas de investimento (31,2 milhões de euros) e com a aquisição de bens e serviços correntes (29,0 milhões de euros).

Merece referência a inscrição de dotação orçamental destinada à organização em Portugal da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Oceanos agendada para 2021.

Ao nível da despesa de investimento, destacam-se, em valor absoluto, os projetos de dragagens e intervenções de emergência nos portos do norte, centro e sul e de controlo e inspeção no âmbito das atividades da política comum das pescas, a cargo da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, bem como o Polo Tecnológico de Algés-Oeiras e despesa com a conservação e reparação de navios, sob responsabilidade do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA).

A dotação de ativos Financeiros encontra-se integralmente inscrita no orçamento do Fundo Azul, mecanismo de incentivo financeiro destinado ao desenvolvimento da economia do mar, a par da investigação científica, proteção e segurança do meio marinho.

Quadro 5.63. Mar (PO21) — Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Orçamento	Estrutura 2021 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	144,2	100,0
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	71,2	49,4
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	37,1	25,7
045 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - PESCA	30,8	21,4
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	4,9	3,4
084 - SIMPLEX +	0,1	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,0	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,0	0,0
Despesa Total Não Consolidada	154,2	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	127,7	
Despesa Efetiva Consolidada	117,7	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	10,0	
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Fonte: Ministério das Finanças

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salienta-se a medida «004 — Investigação científica de carácter geral», que representa 49,4% da despesa total não consolidada, executada integralmente pelo IPMA enquanto laboratório do Estado que tem por missão promover e coordenar a investigação científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação no domínio do mar e da atmosfera.

6. Riscos Orçamentais e Análises de Sensibilidade e de Sustentabilidade

6.1. Riscos Orçamentais

Tal como referido anteriormente, as projeções macro orçamentais encontram-se sujeitas a riscos, predominantemente de origem externa, que podem afetar o desempenho orçamental, num contexto internacional de pandemia de COVID-19 que aumenta, e de forma acentuada, a incerteza relacionada com as previsões.

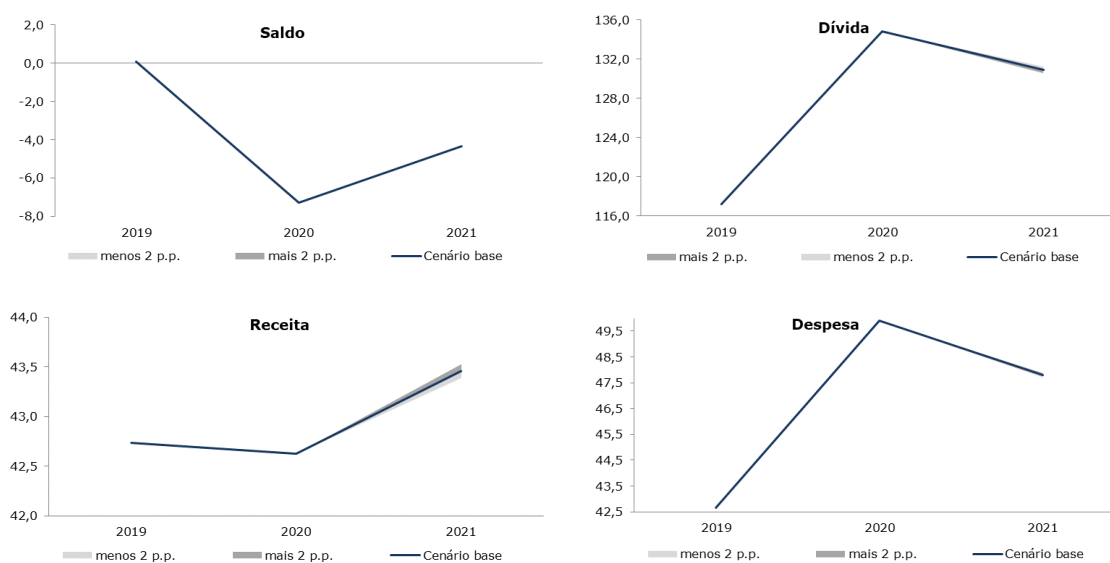
Assim, consideraram-se choques, face ao cenário central, que se consubstanciam numa variação:

- Do crescimento da procura externa em 2 p.p.;
- Do preço do petróleo (em USD) em 20%;
- Das taxas de juro de curto prazo em 2 p.p.;
- Do crescimento da procura interna em 0,4 p.p.

Procura externa

Uma diminuição da taxa de variação em volume da procura externa em 2 p.p. resultaria num menor crescimento do PIB (-0,3 p.p.), com efeitos muito residuais na taxa de desemprego e no saldo orçamental, a penúltima muito por causa da diminuição da população ativa (-0,1 p.p.) e o último porque quer a receita quer a despesa teriam uma variação de 0,1 p.p. Esse aumento do peso da receita no PIB deve-se, sobretudo, ao facto da queda deste ser mais acentuada que a queda das receitas públicas, o que leva a que a evolução da receita em função do produto seja positiva. Concomitantemente, a dívida pública iria aumentar (+0,4 p.p.) pelo efeito duplo da redução nominal do PIB e, em menor escala, da deterioração do défice.

Gráfico 6.1. Variação da procura externa em 2 p.p.

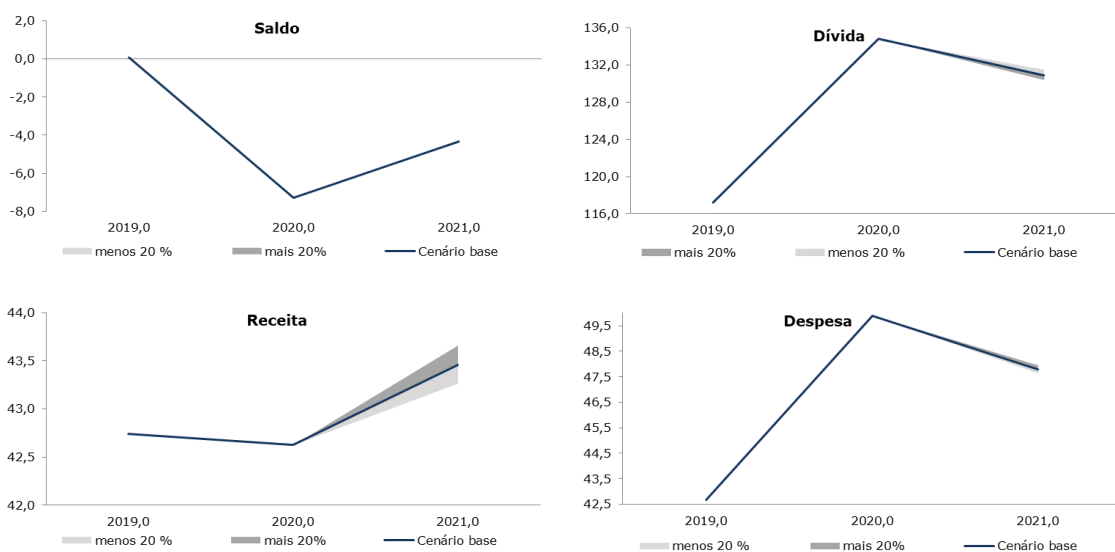


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação do preço do petróleo

Um aumento de 20% no preço do barril de petróleo teria um impacto negativo no crescimento do PIB (-0,2 p.p.), via redução da procura interna. Este choque teria um impacto residual (+0,04 p.p.) no saldo das administrações públicas, sendo que o montante de receitas diminuía (excetuando como é óbvio as receitas com impostos indiretos como o ISP ou IVA que aumentariam) mas em percentagem do PIB aumentava (+0,2 p.p.). De igual forma, as despesas, apesar de contraírem em termos nominais (nomeadamente nos consumos intermédios e nas prestações sociais) aumentavam em percentagem do PIB (+0,2 p.p.), sobretudo devido a estas contraírem de forma menos acentuada que o PIB. Adicionalmente, o rácio da dívida pública agravar-se-ia (+ 0,6 p.p.), essencialmente devido à contração do PIB.

Gráfico 6.2. Variação do preço do petróleo em 20%

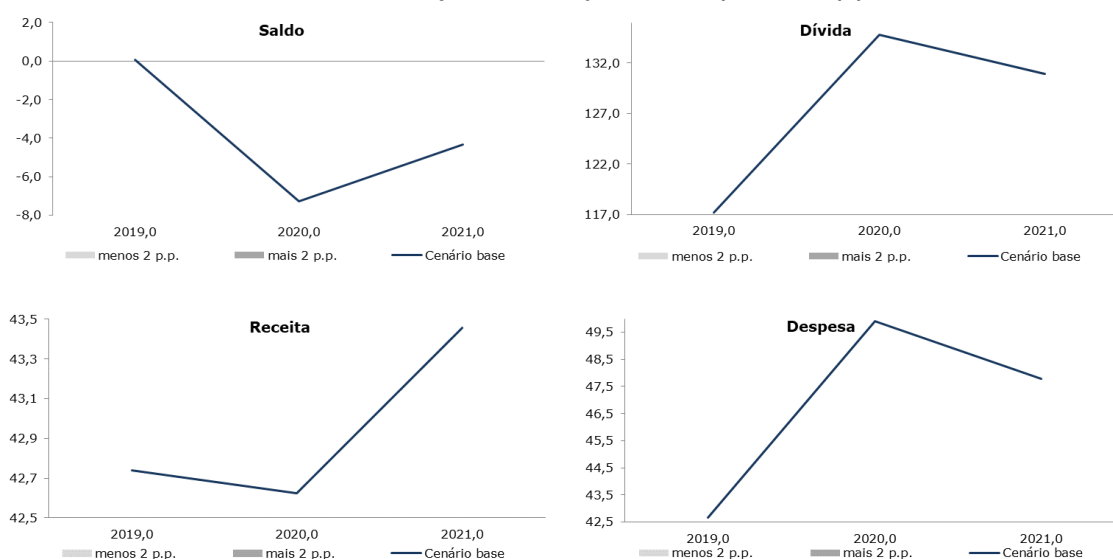


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação da taxa de juro

Um aumento de 2 p.p. na taxa de juro de curto prazo (Euribor a três meses) teria um impacto negativo no crescimento do PIB (-0,1 p.p.) muito devido à contração que este aumento provocaria na procura interna. Este choque teria um impacto negativo residual (-0,02 p.p.) no saldo das administrações públicas; quer as receitas quer as despesas registariam uma contração em termos nominais, mas manteriam praticamente inalterados os seus pesos relativos em termos do PIB. Já o rácio da dívida pública agravar-se-ia (+ 0,1 p.p.) devido à contração do PIB.

Gráfico 6.3. Variação da taxa de juro de curto prazo em 2 p.p.

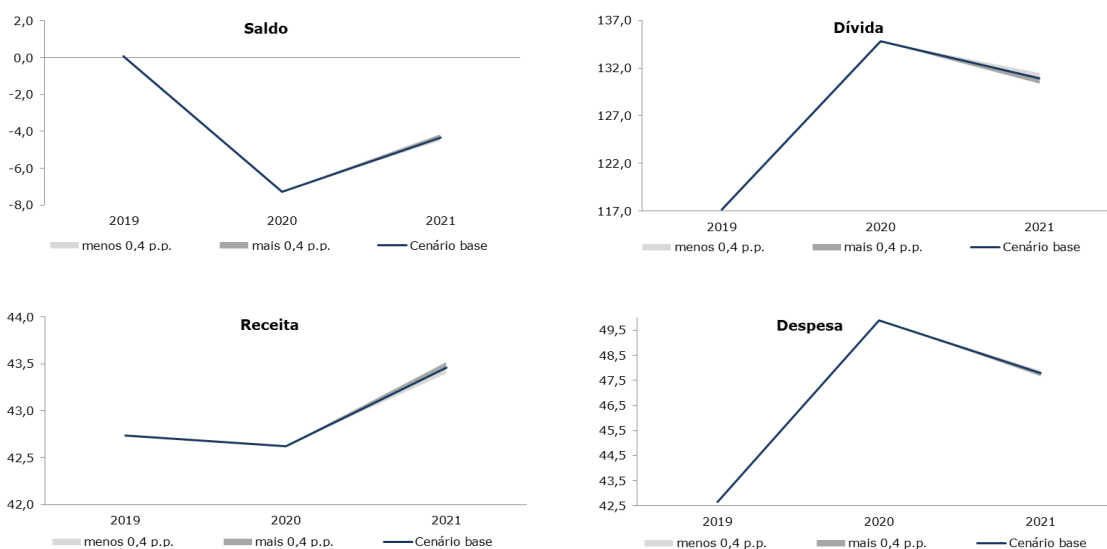


Fonte: Ministério das Finanças.

Procura interna

Uma diminuição da procura interna em 0,4 p.p., motivada pela diminuição do consumo, provocaria um menor crescimento do PIB (-0,3 p.p.), assim como agravaria a taxa de desemprego (+0,2 p.p.). Como consequência, o saldo orçamental em percentagem do PIB agravar-se-ia (-0,2 p.p.), pela combinação da diminuição do PIB e do aumento das despesas com prestações sociais (+0,1 p.p.) em derivadas do aumento da taxa de desemprego. As receitas diminuiriam em valores nominais, contudo o seu peso relativo no PIB seria idêntico. Já as despesas iriam ver o seu peso relativo aumentar devido à sua queda nominal ser inferior à queda do PIB. Concomitantemente, a dívida pública iria aumentar (+0,6 p.p.) pelo efeito duplo do agravamento do défice e da variação nominal do PIB.

Gráfico 6.4. Variação da procura interna em 0,4 p.p.



Fonte: Ministério das Finanças.

6.2. Evolução dos Pagamentos em Atraso

Os pagamentos em atraso da Administração Central fixaram-se em 350,6 milhões de euros até agosto de 2020, mantendo a tendência descendente dos últimos anos e registando: i) uma diminuição de 165 milhões quando comparado com o final de 2018; ii) um aumento de 38 milhões de euros face ao final do ano anterior; iii) uma diminuição de 292,4 milhões de euros quando comparado com o período homólogo.

Quadro 6.1. Evolução dos pagamentos em atraso em cada missão de base orgânica

(milhões de euros)

PROGRAMA / MINISTÉRIO	2018	2019		2020	Variação absoluta		
	dezembro	agosto	dezembro	agosto	ago/20- dez/18	ago/20- dez/19	ago/20- ago/19
P-001-ORGAOS DE SOBERANIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-002-GOVERNAÇÃO	1,1	1,2	1,1	1,2	0,0	0,1	0,0
PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	0,5	0,6	0,6	0,8	0,3	0,2	0,2
PLANEAMENTO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
COESAO TERRITORIAL	0,5	0,5	0,4	0,4	-0,1	-0,1	-0,2
P-003-ECONOMIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ECONOMIA E TRANSIÇÃO DIGITAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-004-REPRESENTAÇÃO EXTERNA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-005-FINANÇAS	0,6	1,4	0,0	0,3	-0,3	0,3	-1,1
FINANÇAS	0,6	1,4	0,0	0,3	-0,3	0,3	-1,1
P-006-GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FINANÇAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-007-DEFESA	1,0	2,1	0,0	0,0	-1,0	0,0	-2,1
DEFESA NACIONAL	1,0	2,1	0,0	0,0	-1,0	0,0	-2,1
P-008-SEGURANÇA INTERNA	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
ADMINISTRAÇÃO INTERNA	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
P-009-JUSTIÇA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JUSTIÇA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-012-CULTURA	14,8	16,3	17,2	18,5	3,8	1,3	2,3
CULTURA	14,8	16,3	17,2	18,5	3,8	1,3	2,3
P-013-CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5
CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5
P-014-ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EDUCAÇÃO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-015-TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
P-016-SAUDE	497,9	614,4	290,5	323,1	-174,8	32,7	-291,3
SAÚDE	497,9	614,4	290,5	323,1	-174,8	32,7	-291,3
P-017-AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AMBIENTE E DA AÇÃO CLIMÁTICA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-018-INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P-020-AGRICULTURA	0,1	7,5	3,8	6,7	6,5	2,9	-0,9
AGRICULTURA	0,1	7,5	3,8	6,7	6,5	2,9	-0,9
P-021-MAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	515,6	643,0	312,6	350,6	-165,0	38,0	-292,4

Nota: Dívidas por pagar há mais de 90 dias — stock no final de período (consolidado) — conceito de pagamentos em atraso no âmbito da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro).

Fonte: Ministério das Finanças

Para a evolução observada contribuiu em particular o Programa da Saúde no qual foram implementadas medidas específicas para a redução dos pagamentos em atraso, com os seguintes resultados em agosto 2020:

- Diminuição de 174,8 milhões de euros face ao final de 2018 que refletem a redução de 193,5 milhões de euros nas entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde, parcialmente anulada pelo aumento de 18,8 milhões de euros no Setor Empresarial da Saúde (exclui hospitais);
- Aumento de 32,7 milhões de euros quando comparado com o final do ano anterior;

- c) Diminuição de 291,3 milhões de euros em relação ao período homólogo resultado do contributo das entidades integradas no Serviço Nacional de Saúde (-305,4 milhões de euros), parcialmente compensado pelo aumento de 14,1 milhões de euros registado pelo Setor Empresarial da Saúde (exclui hospitais).

6.3. Riscos das Responsabilidades Contingentes e do Setor Empresarial do Estado

6.3.1. Garantias e Contragarantias

Garantias concedidas ao setor bancário

Em junho de 2020, atingiu o seu término a garantia do Estado a instituições de crédito designada por Garantia de Carteira, criada em 2012, até ao limite de 2800 milhões de euros, e que tinha por finalidade assegurar o cumprimento das obrigações de pagamento assumidas pelas instituições de crédito (Banco BPI, CGD, NOVO BANCO e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), referentes a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal, cuja exposição poderia atingir um montante máximo de 6000 milhões de euros.

Garantias concedidas a outras entidades

Em 30 de junho de 2020, o *stock* da restante dívida garantida pelo Estado ascendia a cerca de 11 017,2 milhões de euros, concentrando-se nas operações contratadas pelas empresas que constam do quadro seguinte:

Quadro 6.2. Garantias concedidas a outras entidades

(Posição em 30 de junho de 2020)

(milhões de euros)

Beneficiário da garantia	Montante garantido	%
Entidades reclassificadas		
Comboios de Portugal	64,5	0,6%
Empresa De Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	153,3	1,4%
Empresa Portuguesa das Águas Livres	94,3	0,9%
Fundo de Resolução	199,5	1,8%
Fundo de Contragarantia Mútuo	597,0	5,4%
Infraestruturas de Portugal	1 985,9	18,0%
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	70,1	0,6%
Metro do Porto	526,0	4,8%
Metropolitano de Lisboa	1 732,9	15,7%
Parque Escolar	866,8	7,9%
Entidades não reclassificadas		
Águas de Portugal	1 139,4	10,3%
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	100,0	0,9%
Outras*	1 213,4	0,0%
Regiões Autónomas		
Região Autónoma da Madeira	2 251,2	20,4%
Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira	22,9	0,2%
Total	11 017,2	100,0%

Nota: * Disperso por cerca de 26 entidades, predominantemente de carácter público e países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

No caso das empresas públicas reclassificadas no perímetro das Administrações Públicas identificadas no quadro acima, o montante da dívida e dos encargos anuais já se encontra registado na conta das Administrações Públicas.

O Orçamento do Estado para 2021 prevê a concessão de apoios do Estado, através da DGTF, quer sob a forma de empréstimos quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento.

No que respeita às outras entidades, nas quais se incluem as empresas públicas não reclassificadas, destaca-se a AdP — Águas de Portugal, empresa de capitais totalmente públicos, cuja dívida a vencer no ano de 2021 será de cerca de 62 milhões de euros, salientando-se que a dívida garantida em causa corresponde a financiamentos contraídos junto do BEI. Deve referir-se que, até à data, não se verificou qualquer situação de incumprimento ou de execução da garantia.

Ainda em relação a estas outras entidades, cujo *stock* da dívida ascende a cerca de 1213,4 milhões de euros, a previsão dos reembolsos para 2021 ascende a cerca de 53 milhões de euros, antevendo-se, com base no histórico das execuções de garantia destas entidades, e decorrente das mesmas serem predominantemente de carácter público, um risco de incumprimento muito reduzido.

Salienta-se que, para as operações enquadradas nos programas de cooperação para o desenvolvimento, cujas responsabilidades efetivas ascendem a cerca de 1083 milhões de euros, não está previsto iniciarem, em 2021, o seu reembolso, à exceção da linha de crédito concecional, financiada pela Caixa Geral de Depósitos, SA, e garantida pelo Estado — para financiamento de projetos de infraestruturas em Cabo Verde, cujo primeiro reembolso ocorrerá em maio de 2021, de acordo com o plano de serviço da dívida, e cujo reembolso se prevê que venha a ascender a cerca de 9,3 milhões de euros.

6.3.2. Parcerias Público-Privadas

Os projetos de Parcerias-Público Privadas (PPP) assentam em relações contratuais de longo prazo, reguladas por um regime jurídico que visa conferir-lhes condições de estabilidade.

Não obstante, ao longo da vigência destes contratos podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, pretensões do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro do respetivo contrato (nomeadamente modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, alterações legislativas com impacto específico no contrato ou casos de força maior), que muitas vezes originam diferendos, dos quais podem advir potenciais riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros.

Existindo diferendo entre as partes — de um modo geral, dirimidos em sede de tribunal arbitral —, o montante peticionado pelo parceiro privado excede tendencialmente os danos efetivos, razão pela qual se constata que, mesmo nas situações em que existem fundamentos justificativos dos pedidos, as responsabilidades financeiras efetivamente imputadas, no final, aos parceiros públicos, acabam por ser, em regra, muito inferiores aos montantes peticionados inicialmente.

Para além disso, destaca-se que muitos dos pedidos formulados pelos parceiros privados não merecem o acolhimento do parceiro público, por se concluir que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar o pagamento de compensações ou indemnizações.

Tendo presente o acima exposto, identificam-se de seguida os riscos a assinalar em cada um dos contratos objeto de acompanhamento e reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, por referência a litígios em curso e pretensões compensatórias já formuladas ou outros riscos especialmente identificáveis.

Relativamente à categoria de outros riscos especialmente identificáveis, e sem prejuízo do que se segue, destaca-se, em termos gerais, a pandemia de doença COVID-19, que tem vindo a ser sinalizada pelos parceiros privados como eventual fundamento do direito a compensações ou à reposição do equilíbrio financeiro, sendo expetável que venham a ser submetidos pedidos nesse sentido.

Neste contexto, no entanto, é de realçar a aprovação do Decreto-Lei nº 19-A/2020, de 30 de abril, que, entre outros, estabelece um regime excecional e temporário aplicável aos contratos de PPP, através do qual são suspensas as cláusulas contratuais e disposições normativas que preveem o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o período de 3 de abril de 2020 até 2 de maio de 2020. Fora dessa suspensão, nos contratos em que se preveja expressamente o direito do contraente ou parceiro privado a ser compensado por quebras de

utilização ou em que a ocorrência de uma pandemia constitua fundamento passível de originar a reposição do equilíbrio financeiro, tal compensação ou reposição só pode ser realizada através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou da vigência do contrato.

Setor rodoviário

Em primeiro lugar, surge com maior relevância o setor rodoviário, sobretudo pelo volume e valor dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro apresentados nos litígios em curso (na sua maioria dirimidos em sede arbitral). Com efeito, em setembro de 2020, o valor global desses pedidos, submetidos por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias, rondava os 638 milhões de euros — representando este valor um decréscimo na ordem dos 340 milhões de euros face ao apresentado no Relatório do Orçamento do Estado para 2020 —, sendo que, na maior parte das situações, não houve qualquer reconhecimento pelo parceiro público dos fundamentos e/ou dos valores peticionados pelos parceiros privados.

A redução verificada no valor global dos pedidos deve-se exclusivamente à resolução de litígios desde que o Relatório do Orçamento do Estado para 2020 foi apresentado, sem que, portanto, novos litígios ou pretensões compensatórias tenham sido formuladas. Em concreto, deve-se, por um lado, à conclusão dos litígios que tiveram origem em pedidos de reposição do equilíbrio financeiro com fundamento em alterações legislativas de caráter específico apresentados pelas subconcessionárias do Baixo Tejo (AEBT) e do Litoral Oeste (AELO) — quantificados pelas subconcessionárias em 155 milhões de euros e 85 milhões de euros, respetivamente —, mediante acordo homologado pelos tribunais arbitrais e, por outro, à desconsideração de uma contingência — uma vez que não chegou a ser formalmente apresentado ou quantificado o correspondente pedido —, no valor indicado de 100 milhões de euros, associada a um suposto impacto negativo de alterações às taxas de IRC entre os anos de 2010 e 2012 na execução do contrato celebrado com a Lusoponte.

Pela sua relevância financeira, são de sublinhar os litígios relativos: *(i)* à ação arbitral proposta, em 2019, pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., em que, na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas ao contrato de subconcessão renegociado, a subconcessionária veio peticionar a rescisão do Contrato de Subconcessão Reformado, por motivo imputável à subconcedente, e a correspondente indemnização, cujo valor ascende a, aproximadamente, 445 milhões de euros; *(ii)* ao pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela subconcessionária do Baixo Tejo (AEBT), com fundamento na impossibilidade de construção da ER 377-2, quantificado em cerca de 110 milhões de euros — relativamente ao qual se encontra em curso uma negociação; e *(iii)* à ação administrativa proposta pelos bancos financiadores no âmbito do contrato de subconcessão do Algarve Litoral, na sequência da recusa de visto acima referida, sendo o montante peticionado de cerca de 43 milhões de euros. Os pedidos referidos representam, em conjunto, cerca de 94% do montante total de contingências financeiras identificadas nas PPP rodoviárias.

Ainda no que se refere aos principais riscos orçamentais identificados, importa mencionar que a previsão de encargos com os contratos de subconcessão do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste, constante do subcapítulo 4.4., não contempla o pagamento das denominadas compensações contingentes constantes dos contratos atualmente em vigor, em linha com o Relatório nº 15/2012 do Tribunal de Contas (Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário).

De salientar ainda o facto de alguns dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias, designadamente os relativos a pagamentos por serviço e a custos com grandes reparações de pavimentos, ou das respetivas receitas (quando públicas), sendo uma projeção, poderem oscilar em função de variáveis dinâmicas, como é o caso do perfil de tráfego efetivo que venha a verificar-se nos empreendimentos rodoviários em apreço.

Setor ferroviário

No que diz respeito ao setor ferroviário, prossegue a ação executiva proposta pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., em 2018, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa o pagamento de aproximadamente 192 milhões de euros, tendo o Estado apresentado oposição à ação. Na origem desta ação está o acórdão arbitral proferido em julho de 2016, que condenou o Estado Português no pagamento à ELOS de uma indemnização no valor de aproximadamente 150 milhões de euros, acrescido de juros, na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas ao contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e ainda do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. O pedido de indemnização reportou-se aos custos incorridos pela concessionária até a data da recusa de visto, que a ELOS quantificou em cerca de 169 milhões de euros. Em face da decisão do tribunal arbitral, o Estado Português (i) intentou, junto do Tribunal Central Administrativo Sul, ação de anulação de sentença; e (ii) recorreu para o Tribunal Constitucional, tendo este decidido pela não admissibilidade do recurso interposto por não estarem reunidos os pressupostos processuais para o efeito.

Relativamente à concessão do Metro Sul do Tejo, embora a remuneração da concessionária resulte, em primeira linha, de receitas de exploração, encontra-se previsto o pagamento pelo concedente de compensações no montante necessário a perfazer as receitas associadas ao limite mínimo de tráfego contratualmente garantido. Neste quadro, importa salientar que os encargos com esta parceria, sendo uma projeção, podem oscilar em função de variáveis dinâmicas, como é o caso do volume de tráfego que venha efetivamente a registar-se.

Setor da saúde

No que diz respeito às PPP do setor da saúde, merecem realce: (i) o pedido de constituição de tribunal arbitral apresentado em 2019 pela Escala Braga — Entidade Gestora do Estabelecimento, S.A. (EB) para dirimir os seguintes diferendos: (a) aplicação do método de cálculo do Índice *Case Mix* (ICM) da População da Área de Influência, em relação aos anos de 2015 e 2016; (b) dedução à remuneração da Entidade Gestora (EG) do Estabelecimento aplicada pela Entidade Pública Contratante (EPC), referente aos anos de 2015 e 2016, por indisponibilidade do serviço de urgência na especialidade de cirurgia vascular; e (c) condenação da EPC a excluir a produção de radioterapia que não é realizada no Hospital de Braga relativa aos anos de 2017 a 2019, por força do Acordo de 2014 no apuramento do ICM, e a aplicar, no apuramento da remuneração devida pela disponibilidade do serviço de urgência, o critério seguido até 2016. Este pedido foi quantificado em aproximadamente 13 milhões de euros; (iii) o pedido de constituição de um tribunal arbitral apresentado em 2020 pela EB, tendo como objeto: (a) a remuneração autónoma pelo tratamento dos doentes com Hepatite C; (b) o pagamento à EB pela dispensa de medicamentos que são de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar prescritos no quadro dos subsistemas públicos de saúde, quantificado em aproximadamente 1,6 milhões de euros. Salienta-se que esta ação arbitral

surge na sequência de um pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela EB em 2019 e sinalizado no Relatório do Orçamento do Estado para 2020.

No que diz respeito ao contrato de gestão do Hospital de Cascais, a HPP Saúde — Parcerias Cascais, S.A., pediu a constituição de um tribunal arbitral, em 2018, para dirimir o litígio referente à formação dos médicos internos, quantificado inicialmente pelo parceiro privado em cerca de 7,8 milhões de euros. Tendo o tribunal arbitral julgado procedente a exceção alegada pela EPC relativa à não realização de mediação prévia, foi apresentado, em 2020, novo pedido de constituição de um tribunal arbitral para dirimir o mesmo litígio, quantificado, à data, em cerca de 9,4 milhões de euros.

Relativamente ao contrato de gestão do Hospital de Vila Franca de Xira, a Escala Vila Franca — Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A. (EVF) apresentou, em 2020, um requerimento de constituição de tribunal arbitral, tendo como objeto dois aspetos distintos referentes à execução contratual: (a) remuneração da EVF como contrapartida do tratamento dos doentes com Hepatite C; (b) remuneração da EVF pela dispensa de medicamentos que são de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar prescritos fora do Hospital de Vila Franca de Xira a utentes beneficiários de subsistemas públicos. O valor global dos dois pedidos ascende a cerca de 1,1 milhões de euros. Salienta-se que esta ação arbitral surge na sequência de um pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela EVF em 2019 e sinalizado no Relatório do Orçamento do Estado para 2020. Mantém-se, ainda, o pedido de reposição do equilíbrio financeiro com fundamento na alteração do enquadramento legal relativamente à prestação de cuidados de saúde à população reclusa dos estabelecimentos prisionais de Vale de Judeus e de Alcoentre, designadamente no âmbito da infeção por VIH e das Hepatites Virais, estimando que a assistência aos reclusos implicará um aumento de custos na ordem dos 465 mil euros.

No âmbito do contrato de gestão do Hospital de Loures, destaque para: (i) a ação arbitral proposta, em 2018, pela SGHL — Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A. (SGHL), relativa à responsabilidade pelos encargos com a assistência em ambulatório a doentes com VIH/SIDA, ascendendo o pedido a cerca de 22,3 milhões de euros e: (ii) a ação arbitral proposta igualmente pela SGHL, no ano de 2019, para dirimir os seguintes diferendos: (a) determinação do momento inicial relevante para a elegibilidade de uma ocorrência como episódio de internamento médico, para efeitos de remuneração à EG Estabelecimento; (b) determinação do critério de elegibilidade, para efeitos de remuneração à EG Estabelecimento, de consultas externas que ocorram num mesmo dia de um episódio de ambulatório do mesmo doente; (c) determinação do critério de elegibilidade das situações que, dentro de uma mesma especialidade, mas referindo-se a diferentes subespecialidades ou especializações que, dentro daquela primeira, sejam tecnicamente autónomas, devam considerar-se primeiras consultas e correspondente impacto ao nível da remuneração; (d) determinação dos procedimentos contratualmente aplicáveis para a monitorização e avaliação do cumprimento dos parâmetros de desempenho 12 e 16 a 18; e (e) condenação da Entidade Pública Contratante à revisão dos relatórios anuais de avaliação da parceria, na parte abrangida pelas pronúncias descritas nas alíneas anteriores. Mantém-se ainda o processo de mediação iniciado com respeito à determinação da remuneração devida pela Entidade Pública Contratante à SGHL, com impacto nos procedimentos anuais de apuramento do valor do pagamento de reconciliação, aos termos da monitorização e avaliação do cumprimento dos parâmetros de desempenho e às obrigações de elaboração de relatórios periódicos de monitorização, com efeitos nos anos de 2012 a 2016, tendo sido entretanto alcançado acordo quanto a alguns dos temas.

Finalmente, importa ter presente que alguns dos encargos com as PPP do setor da saúde, na vertente da gestão clínica, designadamente os relativos a pagamentos pela prestação de cuidados de saúde, sendo uma projeção, podem oscilar em função de variáveis dinâmicas, como é o caso do nível de produção do estabelecimento hospitalar.

Setor aeroportuário

No que concerne ao setor aeroportuário, nomeadamente ao contrato de concessão de serviço público com a ANA — Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA, S.A.), atendendo a que não se preveem encargos para o concedente, mas antes o recebimento, a partir de 2023, de uma percentagem, contratualmente definida, da remuneração que cabe à concessionária (receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão da referida concessão), os riscos que poderão advir desta concessão resultam de uma eventual variação imprevista da projeção de receita do concedente.

6.3.3. Passivos das empresas públicas

Em 2020, manteve-se ainda a orientação de limitar o acréscimo do endividamento financeiro para a generalidade das empresas do SEE, limitando o crescimento do endividamento global das empresas públicas a 2% ao ano, considerando o financiamento remunerado corrigido pelo capital social realizado, sendo que o advento da pandemia de COVID-19 veio necessariamente ter impacto no cumprimento desta regra.

A melhoria dos serviços públicos essenciais prestados aos cidadãos pelas empresas do SEE, bem como os requisitos de uma gestão eficiente de recursos, exigem uma gestão otimizada dos meios atualmente afetos a este setor, especialmente num momento como aquele em que vivemos, como resultado do impacto da pandemia.

Sem pôr em causa a necessidade de assegurar a contenção e redução dos gastos públicos, o foco será colocado sobretudo sobre o ajustamento da estratégia de atuação de cada uma das empresas, bem como sobre a racionalidade económica da despesa e dos investimentos, devidamente enquadrados numa estratégia de médio e longo prazo, e geradora de benefícios líquidos, dotando assim as empresas de uma maior robustez para enfrentar os seus desafios atuais e futuros.

Assim, as equipas de gestão das empresas deverão garantir que a decisão sobre a realização de despesas é sempre precedida de uma análise sobre a sua necessidade, oportunidade e eficácia assegurando uma resposta adequada às necessidades.

Neste contexto, as exigências de acompanhamento e reporte são indispensáveis para uma monitorização constante da evolução da situação específica de cada empresa, bem como para assegurar previsibilidade e dinamizar boas práticas. Também por essa razão, e tendo em atenção a situação contextual vivida, as empresas públicas não financeiras receberam instruções não apenas para reporte de informação financeira com maior periodicidade, mas também para refazerem o Plano de Atividade e Orçamento para 2020, numa lógica de acompanhamento e de projeção para o fecho do ano.

Por outro lado, importará também assegurar a adoção de modelos de financiamento que sejam compatíveis com a consolidação da situação financeira das empresas, nomeadamente no que respeita ao financiamento do investimento, o qual deverá retomar uma evolução positiva, mas

sempre com base em análises que demonstrem estar assegurado o princípio da eficiência da despesa.

Empresas públicas não reclassificadas

Relativamente a este universo de empresas, e sob a perspetiva do Orçamento do Estado, o risco decorrente de situações contextuais como a que se vive concentra-se particularmente, por um lado, na capacidade de autonomamente honrarem os seus compromissos, e, por outro, na avaliação dos dividendos que poderão ser entregues ao Estado.

Nestes termos, afigura-se relevante ter em consideração a existência de empresas que registam dívidas acumuladas sobre entidades públicas, designadamente autarquias locais. Perspetiva-se, em 2021, que as autarquias locais e entidades municipais e as entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais venham a celebrar acordos de regularização de dívidas vencidas.

Entidades classificadas dentro do perímetro das Administrações Públicas

Como é inerente à sua classificação, a evolução da situação financeira destas empresas — quer em termos económicos quer financeiros — tem impactos diretos sobre o Orçamento do Estado, estando estas impedidas de aceder diretamente aos mercados de crédito, com exceção das instituições de crédito multilaterais, pelo que as suas necessidades de financiamento são integralmente asseguradas pelo Orçamento do Estado.

Empréstimos concedidos pelo Estado

Relativamente aos passivos das empresas do SEE com origem em financiamentos concedidos pelo Estado, através da DGTF, em 30 de junho de 2020, o *stock* da dívida ascendia a 14 826,6 milhões de euros, conforme quadro infra:

Quadro 6.3. Empréstimos concedidos ao Setor Empresarial do Estado

(Posição em 30 de junho de 2020)

(milhões de euros)

Beneficiário do empréstimo	Montante em dívida	%
Entidades reclassificadas	14 573,17	98,3%
Comboios de Portugal	1 559,6	10,5%
Empresa De Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	126,1	0,9%
Infraestruturas de Portugal	2 371,0	16,0%
Metro do Porto	2 968,6	20,0%
Metropolitano de Lisboa	1 883,4	12,7%
Parque Escolar	55,7	0,4%
Parvalorem	4 090,6	27,6%
Parups	1 120,2	7,6%
Parparticipadas	125,5	0,8%
RTP	150,0	1,0%
Transtejo	102,8	0,7%
VianaPolis	19,7	0,1%
Entidades não reclassificadas	253,5	1,7%
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	253,5	1,7%
Total	14 826,6	100,0%

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

O risco de incumprimento, dado o papel do Estado enquanto acionista, e tendo em atenção que a origem da dívida resulta do financiamento de investimento público e de outras ações envolvendo uma decisão do Estado, é considerado reduzido.

6.4. Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos

A gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado encontra-se subordinada aos princípios definidos na Lei-Quadro da Dívida Pública, que determinam o financiamento requerido pela execução orçamental, a minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo e a distribuição equilibrada destes pelos orçamentos dos diversos anos. Numa perspetiva eficiente de gestão do risco deve ainda ser assegurado um perfil temporal de amortizações adequado, uma exposição a riscos prudente e a promoção de um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros. A gestão do risco é um dos objetivos da gestão da dívida pública, estabelecendo-se limites para a assunção do risco de refinanciamento, do risco de taxa de juro (como a duração modificada e o perfil de re-fixação de taxas de juro), bem como do risco cambial e de crédito.

Risco de refinanciamento

A par do acompanhamento das variáveis de mercado, designadamente da negociabilidade, liquidez e manutenção de uma curva de referência da República Portuguesa, a monitorização do perfil de

refinanciamento da carteira de dívida é fundamental para uma gestão eficiente da mesma. Neste contexto, é essencial uma adequada distribuição das amortizações no tempo, evitando que estas possam onerar o custo de financiamento futuro.

Para tal, é efetuado um controlo regular do risco de financiamento, sendo considerada a percentagem de dívida da carteira ajustada a refinar em determinados prazos, como medida específica. Neste âmbito, as Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública definem os limites absolutos impostos à percentagem da carteira a vencer nos prazos de 12, 24 e 36 meses que são, respetivamente, 25%, 40% e 50%. A carteira ajustada, no final de agosto de 2020, cumpria integralmente estes limites, apresentando o seguinte perfil de refinanciamento:

Quadro 6.4. Perfil de refinanciamento da carteira ajustada no final de agosto de 2020

Carteira Ajustada	dez/19	ago/20
Até 12 meses	5%	4%
Até 24 meses	12%	6%
Até 36 meses	19%	11%

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública E.P.E.

Risco de taxa de juro

A estratégia seguida nos últimos anos para a mitigação do risco de taxa de juro tem privilegiado a estabilidade do prazo médio e da duração da carteira, beneficiando do contexto de taxas de juro historicamente baixas, em linha com a estratégia que tem sido também seguida pela maioria dos emitentes soberanos da área do euro.

No final de agosto de 2020, observou-se uma diminuição de 0,1 anos quer da duração modificada da carteira de dívida total, quer da duração ajustada, face ao período homólogo, atingindo 5,6 e 6,2 anos, respetivamente.

Também no final de agosto de 2020, a dívida a refinar ou com taxa de juro a re-fixar no prazo de 12 meses correspondia a 6,5% do total da dívida, registando uma redução face aos 9,4% no final de 2019. A diminuição deste indicador deve-se sobretudo ao reembolso da Obrigação do Tesouro com maturidade em junho de 2020 e do aumento do saldo de tesouraria.

Com objetivo de avaliar o grau de incerteza que envolve a previsão de juros de dívida pública para 2021, foi conduzido, um exercício de análise de sensibilidade da rubrica de juros do Estado a um aumento imediato e permanente de 1 p.p. ao longo de toda a curva de rendimentos, a título meramente ilustrativo. De acordo com os resultados obtidos, um tal aumento traduzir-se-ia num aumento dos juros da dívida direta do Estado, em 2021, de aproximadamente 225 milhões de euros em contas públicas e 360 milhões de euros em contas nacionais (cerca de 0,11% e 0,17% do PIB, respetivamente).

Quadro 6.5. Impacto de um aumento imediato e permanente das taxas de juro de mercado em 1 p.p. sobre os juros da Dívida Direta do Estado em 2021

	Contas Públicas	Contas Nacionais
Em milhões de euros	225	360
Em percentagem do PIB	0,11%	0,17%

Nota: Esta análise considera que um aumento da taxa de juro do Estado de 1 p.p. seria acompanhado por um aumento de 0,08 p.p. no custo médio dos empréstimos de taxa de variável do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, não sendo considerada a correlação entre as taxas de juro e outras variáveis, orçamentais ou macroeconómicas.

Fonte: Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública E.P.E.

Risco de taxa de câmbio

O risco de taxa de câmbio está relacionado com o efeito que as flutuações cambiais, associadas aos instrumentos da carteira de dívida denominados em moeda não euro, poderão ter sobre o montante total de dívida quando convertida em euros.

A monitorização regular do risco de taxa de câmbio tem como base os limites máximos estabelecidos nas Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública e na Lei do Orçamento do Estado para 2020. Estas normas impõem um limite máximo de 20% para a exposição cambial primária (não incluindo operações de cobertura de risco cambial) e de 15% no caso da exposição cambial líquida, ou seja, após a inclusão de derivados financeiros de cobertura de risco de taxa de câmbio.

Em resultado de obrigações emitidas ao abrigo do programa MTN (*Medium-Term Note*) e da obrigação emitida em moeda chinesa (obrigação Panda), a exposição cambial primária representava, no final de agosto de 2020, cerca de 1,91% do total da carteira de dívida ajustada. À mesma data, o risco cambial dos títulos emitidos em moeda estrangeira estava totalmente coberto por derivados, pelo que a exposição cambial líquida apresentava um valor nulo, cumprindo o limite de 15% estabelecido no Orçamento do Estado para 2020.

De acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), em vigor desde setembro de 2014, os fluxos financeiros associados a operações de derivados deixaram de ser considerados para apuramento dos juros em contas nacionais. Assim, um movimento de depreciação (apreciação) do euro terá um impacto desfavorável (favorável) no saldo orçamental. A título de exemplo, uma depreciação do euro face ao dólar de 10% conduziria a um aumento dos juros em contas nacionais em cerca de 20 milhões de euros, tendo em consideração o saldo vivo do empréstimo do MTN denominado em USD. Por seu turno, em contas públicas o impacto seria nulo, pela compensação dos fluxos financeiros de derivados.

Risco de crédito

O risco de crédito é coberto pela contratação de operações com instrumentos derivados, *repos* e aplicações no mercado monetário. A diversificação dos riscos e a atribuição de limites de exposição a cada contraparte em função da sua qualidade creditícia são estabelecidas pelas normas orientadoras em vigor.

O risco de crédito dos contratos de derivados com a República Portuguesa é apurado adicionando-se ao valor de mercado atual, que representa o valor de substituição da transação, uma exposição potencial que pretende estimar a variação desse valor no futuro. A este resultado deve ainda subtrair-se o valor de mercado do colateral recebido ou entregue ao abrigo do CSA (*Credit Support Annex*).

Atualmente existem 25 instituições financeiras com contratos ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*) assinados com a República Portuguesa, das quais cinco têm CSA unilateral e 12 CSA bilateral.

A exposição a risco de crédito da carteira de derivativos tem-se mantido sempre abaixo do limite global estabelecido. A 31 de agosto de 2020, a exposição a risco de crédito era de 195 milhões de euros, que correspondia a 2,5% do limite global.

6.5. Análise de Sustentabilidade

6.5.1. Sustentabilidade das finanças públicas face às alterações demográficas

Os equilíbrios macroeconómicos e orçamentais de uma economia são consistentes com uma determinada realidade demográfica que lhes subjaz.

Alterações, ao longo do tempo, da dimensão e estrutura demográfica de um país têm inevitavelmente repercussões fortes naqueles equilíbrios, mormente consubstanciem variações substanciais ao nível da população ativa e da procura de bens e serviços, entre outras,

Face a tais desafios, presentes e putativos, Portugal procura acompanhar a avaliação da sustentabilidade das finanças públicas em face das previsíveis alterações demográficas que se fazem e farão sentir nas próximas décadas. Para tal, tem acompanhado e participado nos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de trabalho sobre o envelhecimento populacional e sustentabilidade (*Working Group on Ageing Populations and Sustainability*), no âmbito do Comité de Política Económica da União Europeia, o qual trienalmente publica um relatório com novas projeções da despesa relacionada com o envelhecimento.

O último relatório (AR2018) foi apresentado em 2018, tendo como principais resultados para Portugal os seguintes:

- No cenário central, a despesa pública relacionada com o envelhecimento aumentava 2,2 p.p. entre 2016 e 2045, altura em que inverteria a tendência, diminuindo 2,1 p.p. até 2070;
- Este comportamento reflete a evolução da despesa com pensões, que aumentava 1,2 p.p. entre 2016 e 2038, que corresponde ao maior incremento no rácio de dependência de idosos (mais 21,4 p.p., que compara com mais 34,5 p.p. no período total), para diminuir 3,4 p.p. até 2070;
- A despesa com saúde e cuidados de longa duração aumentavam em todo o horizonte, 2,4 p.p. e 0,9 p.p., respetivamente.

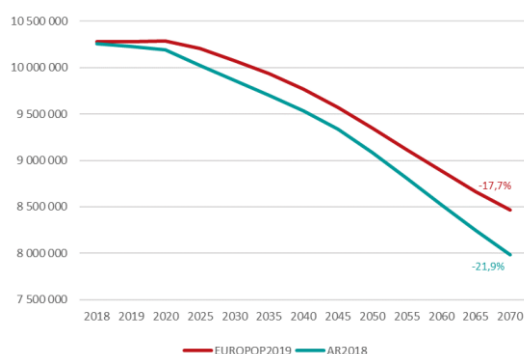
Presentemente está em curso um novo exercício, o qual deverá levar à publicação de um relatório em 2021.

Tendo em conta a constante necessidade de adequação de políticas públicas, e na ausência de projeções completas correspondentes a este novo exercício, apresentam-se as mais recentes projeções demográficas elaboradas pelo EUROSTAT (EUROPOP2019), que irão ser consideradas neste mesmo exercício.

De acordo com o EUROPOP2019, entre 2019 e 2070, a população portuguesa irá diminuir 17,7%, o que compara com a diminuição de 21,9% subjacente às projeções do relatório de 2018.

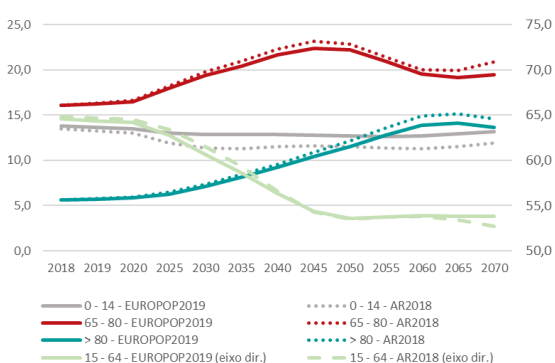
Contudo, a par da diminuição da população, é de realçar que se estima uma alteração significativa da respetiva estrutura em termos etários: ao longo do aludido período, o peso da população com 65 ou mais anos poderá aumentar 11,4 p.p. e a população entre os 15 e os 64 anos tenderá a diminuir 10,8 p.p.

Gráfico 6.5. Projeções da população
(milhões de indivíduos)



Fonte: Ageing Report 2018 e EUROPOP2019

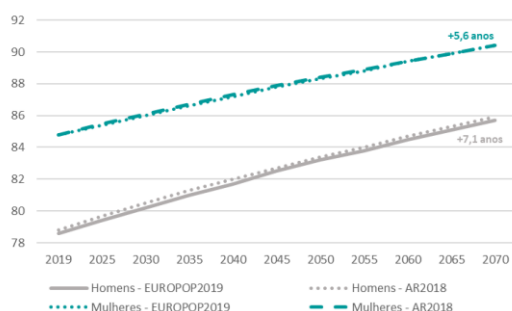
Gráfico 6.6. Grupos etários de população
(em percentagem do total)



Fonte: Ageing Report 2018 e EUROPOP2019

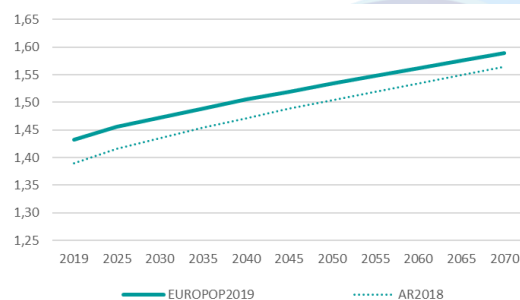
A evolução da população do EUROPOP2019 tem implícito um aumento da esperança de vida à nascença de 7,1 anos para os homens e de 5,6 anos para as mulheres, idêntico à variação implícita no AR2018. No que diz respeito à taxa de fertilidade, assume-se que converge para o valor médio em 2100 dos países considerados na projeção da ONU realizada em 2019 (1,83), o que implica um aumento de 0,16 no período em causa, ligeiramente inferior ao do exercício do AR2018 (0,17). Contudo, a melhoria deste indicador no ano base resultou em taxas superiores ao do anterior exercício e, conseqüentemente, uma menor queda do peso da população com idade compreendida entre 0 e 14 anos. Relativamente à migração, variável de difícil previsão dado que é influenciada por fatores bastante dispares e frequentemente conjunturais, as últimas projeções em termos acumulados são mais favoráveis, ainda que o seu comportamento seja bastante díspar do anterior.

Gráfico 6.7. Esperança de vida à nascença
(anos)



Fonte: Ageing Report 2018 e EUROPOP2019

Gráfico 6.8. Taxa de fertilidade



Fonte: Ageing Report 2018 e EUROPOP2019

6.5.2. Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

As atuais previsões de longo prazo do Sistema Previdencial de Segurança Social³⁷ têm como ponto de partida o Orçamento da Segurança Social para 2021, no qual se encontram refletidos os efeitos da pandemia de COVID-19, através do seu impacto direto na economia e da implementação de medidas de apoio à economia, e baseiam-se nas hipóteses demográficas e macroeconómicas estabelecidas para o longo prazo³⁸.

As previsões de longo prazo do sistema previdencial de Segurança Social apontam para a manutenção da receita de contribuições e quotizações em cerca 9% do PIB³⁹ ao longo do período da projeção (2021-2060). A despesa com pensões deste sistema aumentará, numa primeira fase, de 7,4% do PIB em 2021, para 9% do PIB em 2041, momento em que se inverterá a tendência até ao final da projeção, atingindo 8,2% do PIB em 2060. O saldo do sistema passará de excedentário em 2021 (0,2% do PIB) para deficitário no final desta década, mantendo-se negativo até ao final da projeção (-0,5%), após atingir défices acima de 1% do PIB na década de 2040.

Estes resultados mostram uma tendência idêntica à apresentada no Relatório do Orçamento do Estado para 2020, ainda que os valores atuais sejam menos favoráveis, em resultado do agravamento da situação no ponto de partida e das novas hipóteses de longo prazo.

O Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS)⁴⁰, que se constitui como reserva do sistema, deverá ter no final de 2021 uma carteira de ativos de 22,2 mil milhões de euros (10,6% do PIB), o que corresponde a quase 150% dos gastos anuais com pensões.

6.5.3. Sustentabilidade da Dívida Pública

Análise de sustentabilidade

O princípio de sustentabilidade da dívida pública, presente no Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), que institui o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), dita que esta — sendo superior — convirja e se mantenha igual ou abaixo do limiar de referência de 60% do PIB.

Neste quadro, considerando a hipótese do saldo estrutural se manter igual ao objetivo de médio prazo (0%) a partir de 2022, a dívida pública deverá manter uma trajetória descendente, prevendo-se que leve 10 anos a atingir um rácio de 100% do PIB. Estas estimativas têm como pressupostos as previsões macroeconómicas subjacentes ao exercício do grupo de trabalho sobre o envelhecimento populacional e sustentabilidade atualmente em curso, que consideram uma taxa de juro implícita na dívida superior ao crescimento nominal do PIB em 0,08 p.p. no período 2022-2035 (3%), bem como os custos com o envelhecimento projetados no AR2018.

³⁷ Ver Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, que consta dos Elementos Informativos que acompanham o Relatório do Orçamento de Estado para 2021.

³⁸ De acordo com o Ageing Report 2021, a publicar brevemente.

³⁹ A preços de 2021.

⁴⁰ O FEFSS tem por objetivo assegurar a estabilização financeira do sistema contributivo de segurança social e visa cobrir, em caso de necessidade, despesa previsíveis com pensões em períodos de défice do sistema, ou seja, quando a receita contributiva é inferior à despesa do sistema previdencial.

Quadro 6.6. Projeção da dívida pública (cenário base)

(percentagem do PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Dívida	130,9	126,9	123,1	118,8	115,6	112,5	109,7	107,2	104,8	102,6	100,6	98,7	96,9	95,3	93,7
<i>variação</i>	-3,9	-4,0	-3,9	-4,2	-3,3	-3,0	-2,8	-2,6	-2,3	-2,2	-2,1	-1,9	-1,8	-1,6	-1,5
Efeito saldo primário	1,7	-2,2	-2,5	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6	-2,5	-2,3	-2,2
<i>Saldo primário estrutural</i>	0,2	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,2	-3,3	-3,4	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,6
<i>Componente cíclica</i>	1,3	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Custo do envelhecimento</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3
<i>Medidas pontuais</i>	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Efeito bola de neve	-5,4	-1,8	-1,3	-1,3	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
<i>Efeito juros</i>	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6
<i>Efeito PIB nominal</i>	-8,0	-4,6	-4,3	-4,4	-3,4	-3,3	-3,2	-3,0	-2,9	-2,9	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
Ajustamentos défice-dívida	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Ministério das Finanças.

No intuito de se atingir um rácio da dívida de 60% em 2035, o que implicaria uma redução da dívida em mais de metade (-70,9 p.p.) do valor de 2021, o ajustamento orçamental adicional ao previsto para 2021 teria de ser incrementado 6,8 p.p. até 2026, altura em que se manteria inalterado até ao final do período — indicador S1.

No longo prazo, o ajustamento orçamental permanente necessário para estabilizar o rácio da dívida em percentagem do PIB, calculado a partir do indicador S2, indica a necessidade de ajustamento orçamental relacionado com a situação orçamental inicial (1,7 p.p.) e, com menor peso, com os custos relacionados com o envelhecimento (0,8 p.p.).

Quadro 6.7. Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo — S1 e S2 — para Portugal

(pontos percentuais do PIB)

	S1		S2	
	Ministério das Finanças	Comissão Europeia	Ministério das Finanças	Comissão Europeia
		Cenário políticas invariantes		Cenário políticas invariantes
Indicadores - total	6,8	2,3	2,4	0,3
1. Posição orçamental inicial	-0,3	..	1,7	..
2. Custo de atrasar o ajustamento	1,5
3. Ajustamento necessário para estabilizar o rácio da dívida	4,9
4. Ajustamento adicional devido a custos c/ envelhecimento	0,6	..	0,8	..
Pensões	0,5	..	-1,0	..
Saúde	0,5	..	1,7	..
Cuidados de longa duração	0,1	..	0,6	..
Educação e desemprego	-0,5	..	-0,5	..

Nota: «..» = Não disponível.

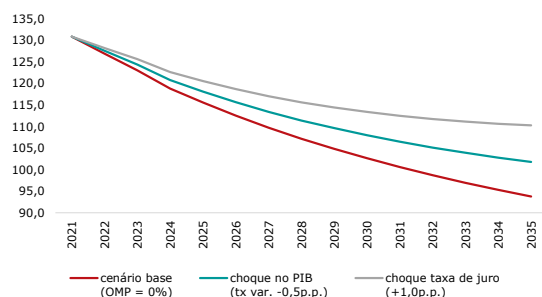
Fonte: Ministério das Finanças e Comissão Europeia — Country Report Portugal 2020, fevereiro 2020.

Análise de sensibilidade de longo prazo

Na análise de sensibilidade de longo prazo da dívida pública consideraram-se dois choques: (i) aumento permanente da taxa de juro em 1 p.p. acima do cenário base; e, (ii) diminuição permanente da taxa de crescimento real do PIB em 0,5 p.p. face ao cenário base. Uma taxa de juro implícita na dívida superior em 1 p.p. corresponde a um incremento na dívida pública de 16,5 p.p. do PIB, enquanto um menor crescimento do PIB nominal implica uma dívida superior em 8 p.p. em 2035.

Gráfico 6.9. Projeções da dívida pública — Cenário base e alternativos

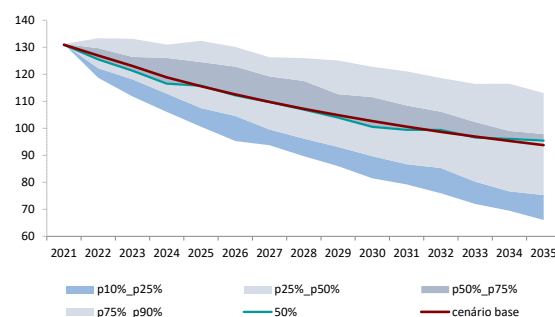
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 6.10. Projeções da dívida pública — Simulação estocástica

(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

A simulação estocástica de choques aleatórios no crescimento do PIB e na taxa de juro indicam igualmente uma redução da dívida no período considerado, ainda que sujeita a uma grande incerteza dado que o diferencial entre o percentil 10 e o percentil 90 (intervalo em que existe a maior probabilidade para a dívida) é de 47 p.p.



OE2021
ORÇAMENTO DO ESTADO

ANEXOS



A1. Conta das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública

Quadro A 1. Contas das Administrações Públicas

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	2020 Estimativa				2021 Orçamento			
	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	57 121	11 737	31 075	83 281	61 153	12 140	30 332	89 016
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	24 164	3 364	1 128	28 656	25 914	3 467	1 142	30 522
Impostos correntes sobre o rendimento, património	16 885	1 559	0	18 444	18 281	1 637	0,0	19 918
Contribuições sociais	6 107	673	17 978	24 758	6 013	681	19 039	25 733
Vendas	4 469	2 053	20	6 542	4 729	2 120	23	6 872
Outras receitas correntes	5 495	4 089	11 949	4 881	6 217	4 234	10 128	5 970
Receita de Capital	767	1 147	24	1 183	2 071	1 328	26	2 608
Receita Total	57 888	12 884	31 099	84 464	63 223	13 468	30 357	91 623
Despesa Corrente	66 978	10 579	29 583	90 487	66 512	10 938	29 326	92 167
Despesas com pessoal	19 155	4 308	324	23 787	19 820	4 451	339	24 609
Consumo intermédio	7 980	3 431	90	11 501	8 288	3 590	94	11 972
Prestações sociais	14 928	1 605	24 078	40 611	15 248	1 588	25 116	41 952
Subsídios	1 413	186	1 512	3 112	1 240	199	422	1 861
Juros	6 025	155	0	5 819	5 723	156	0	5 487
Outra despesa corrente	17 477	894	3 578	5 658	16 193	954	3 356	6 287
Despesa de Capital	6 367	2 727	63	8 401	6 278	3 057	69	8 588
Formação bruta de capital fixo	2 691	2 161	32	4 884	3 495	2 487	37	6 019
Outras despesas de capital	3 676	566	31	3 517	2 783	570	33	2 569
Despesa Total	73 345	13 305	29 645	98 889	72 790	13 995	29 396	100 755
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	-15 457	-421	1 454	-14 424	-9 566	-527	962	-9 132
Em % do PIB	-7,8%	-0,2%	0,7%	-7,3%	-4,5%	-0,3%	0,5%	-4,3%

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A 2.. Contas das Administrações Públicas — variações absoluta e relativa

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	Variação Absoluta				Variação Relativa (%)			
	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	4 032	403	-744	5 734	7,1	3,4	-2,4	6,9
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	1 749	103	14	1 866	7,2	3,1	1,3	6,5
Impostos correntes sobre o rendimento, património	1 396	78	0,0	1 474	8,3	5,0	-	8,0
Contribuições sociais	-95	9	1 061	975	-1,5	1,3	5,9	3,9
Vendas	260	67	3	330	5,8	3,3	13,0	5,0
Outras receitas correntes	722	146	-1 821	1 090	13,1	3,6	-15,2	22,3
Receita de Capital	1 303	181	2	1 425	169,8	15,8	8,4	120,5
Receita Total	5 335	584	-742	7 159	9,2	4,5	-2,4	8,5
Despesa Corrente	-466	359	-256	1 680	-0,7	3,4	-0,9	1,9
Despesas com pessoal	665	143	14	822	3,5	3,3	4,4	3,5
Consumo intermédio	307	159	5	471	3,9	4,6	5,0	4,1
Prestações sociais	320	-17	1 037	1 341	2,1	-1,0	4,3	3,3
Subsídios	-173	12	-1 090	-1 251	-12,2	6,6	-72,1	-40,2
Juros	-302	1	0	-332	-5,0	0,7	-	-5,7
Outra despesa corrente	-1 284	61	-222	629	-7,3	6,8	-6,2	11,1
Despesa de Capital	-89	390	7	187	-1,4	12,1	10,5	2,2
Formação bruta de capital fixo	804	326	5	1 135	29,9	15,1	15,1	23,2
Outras despesas de capital	-893	4	2	-948	-24,3	0,7	5,7	-27,0
Despesa Total	-555	690	-250	1 867	-0,8	5,2	-0,8	1,9
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	5 890	-106	-492	5 292				

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A 3. Contas das Administrações Públicas

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	2020 Estimativa					2021 Orçamento				
	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas
Recorreita Corrente	56 270	10 113	32 406	74 385	80 681	61 679	10 552	31 668	81 250	87 668
Impostos indiretos	23 930	1 015	244	24 174	25 189	25 416	1 074	227	25 643	26 717
Impostos diretos	17 658	3 431	0	17 658	21 090	19 052	3 522	0	19 052	22 573
Contribuições de Segurança Social	4 099	0	17 988	22 087	22 087	3 913	0	18 928	22 841	22 841
Outras receitas correntes	10 582	5 666	14 173	10 465	12 314	13 197	5 956	12 513	13 613	15 526
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	2 001	3 703	12 084	113	0	1 680	3 886	10 043	144	0
Diferenças de consolidação	0	1	0	0	0	0	0	0	102	10
Recorreita de Capital	1 360	1 399	3	1 363	2 061	3 008	1 590	7	3 014	3 779
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	12	708	3	7	0	21	802	2	19	0
Diferenças de consolidação	0	0	0	7	22	0	1	0	3	0
Recorreita Total	57 630	11 512	32 409	75 748	82 742	64 687	12 141	31 675	84 264	91 447
Despesa Corrente	68 065	9 069	30 881	84 655	89 906	69 156	9 358	30 667	87 726	92 950
Despesas com pessoal	17 889	4 194	333	18 222	22 416	18 721	4 347	317	19 038	23 385
Aquisição de bens e serviços	10 651	3 274	91	10 742	14 016	11 700	3 412	176	11 877	15 288
Subsídios	1 118	426	1 461	2 054	2 401	1 202	419	1 201	1 986	2 284
Juros e outros encargos	7 595	213	12	7 604	7 780	7 083	198	12	7 094	7 279
Transferências correntes	30 034	786	28 955	45 223	42 203	28 407	804	28 936	45 645	42 343
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	15 762	102	1 708	3 704	0	13 896	132	1 776	3 974	0
Outras despesas correntes	778	175	28	807	982	2 043	179	23	2 067	2 246
Diferenças de consolidação	0	0	0	3	109	0	0	0	19	124
Despesa de Capital	4 720	2 609	53	4 772	6 680	7 290	3 106	76	7 364	9 647
Investimentos	3 289	2 197	42	3 330	5 528	5 133	2 523	58	5 191	7 714
Transferências de capital	1 385	374	11	1 396	1 073	1 899	391	18	1 915	1 432
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	642	55	0	641	0	823	53	0	822	0
Outras despesas de capital	46	34	0	46	80	163	193	0	163	356
Diferenças de consolidação	0	4	0	0	0	95	0	0	95	145
Despesa Total	72 784	11 677	30 934	89 427	96 586	76 446	12 465	30 743	95 091	102 597
Saldo Global	-15 154	-165	0 975	-13 679	-13 844	-11 759	-323	932	-10 827	-11 150
Em % do PIB	-7,6%	-0,1%	0,7%	-6,9%	-7,0%	-5,6%	-0,2%	0,4%	-5,1%	-5,3%

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A 4. Contas das Administrações Públicas — variações absoluta e relativa

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	Variação Absoluta					Variação Relativa (%)				
	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas
Recorreita Corrente	5 410	439	-738	6 865	6 987	9,6	4,3	-2,3	9,2	8,7
Impostos indiretos	1 486	60	-18	1 468	1 528	6,2	5,9	-7,2	6,1	6,1
Impostos diretos	1 393	90	0	1 393	1 483	7,9	2,6	-	7,9	7,0
Contribuições de Segurança Social	-186	0	940	754	754	-4,5	-	5,2	3,4	3,4
Outras receitas correntes	2 615	290	-1 660	3 148	3 212	24,7	5,1	-11,7	30,1	26,1
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	-321	183	-2 040	31	0	-16,0	5,0	-16,9	27,7	-
Recorreita de Capital	1 648	191	4	1 651	1 718	121,2	13,6	123,3	121,1	83,3
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	10	94	-1	12	0	83,4	13,2	-33,1	169,6	-
Recorreita Total	7 057	629	-734	8 516	8 705	12,2	5,5	-2,3	11,2	10,5
Despesa Corrente	1 092	290	-214	3 071	3 044	1,6	3,2	-0,7	3,6	3,4
Despesas com pessoal	832	153	-16	816	970	4,7	3,7	-4,8	4,5	4,3
Aquisição de bens e serviços	1 049	137	85	1 135	1 272	9,9	4,2	93,8	10,6	9,1
Subsídios	84	-8	-260	-68	-117	7,5	-1,8	-17,8	-3,3	-4,9
Juros e outros encargos	-512	-15	1	-510	-500	-6,7	-7,0	5,9	-6,7	-6,4
Transferências correntes	-1 627	17	-19	423	140	-5,4	2,2	-0,1	0,9	0,3
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	-1 866	30	67	270	0	-11,8	29,2	3,9	7,3	-
Outras despesas correntes	1 265	4	-5	1 260	1 264	162,6	2,4	-18,1	156,2	128,8
Despesa de Capital	2 570	498	24	2 592	2 966	54,5	19,1	44,6	54,3	44,4
Investimentos	1 844	325	17	1 861	2 186	56,1	14,8	40,7	55,9	39,6
Transferências de capital	514	17	7	519	358	37,1	4,5	59,0	37,2	33,4
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	182	-2	0	180	0	28,3	-3,9	-	28,1	-
Outras despesas de capital	117	160	0	117	276	255,0	473,9	-	255,0	347,7
Despesa Total	3 662	787	-191	5 664	6 010	5,0	6,7	-0,6	6,3	6,2
Saldo Global	3 395	-158	-543	2 852	2 694					

Fonte: Ministério das Finanças.

A2. Alterações ao Universo da Administração Central e Entidades Públicas Reclassificadas

**Quadro A 5. Alterações ao perímetro da Administração Central em 2021
(excluindo as novas Entidades Públicas Reclassificadas)**

Programa orçamental	2020	2021
P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA		Fundo de Eficiência Energética
P018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas	

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A 6. Alterações ao perímetro das Entidades Públicas Reclassificadas na Administração Central em 2021 ^(a)

Programa orçamental	Entradas	Saídas	Observações
P005 - FINANÇAS		Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo	O Decreto-Lei nº 106/2019, de 12 de agosto, determinou a transferência da função de garantia de depósitos bem como dos recursos públicos detidos pela entidade, obrigando à sua red denominação (passou a designar-se «Associação – Fundo de Assistência do Crédito Agrícola Mútuo»), deixando esta de integrar o perímetro do Orçamento do Estado.
P007 - DEFESA		DEFAERLOC - Locação de Aeronaves Militares, S.A. DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A. EMPORDEF SGPS - Empresa Portuguesa de Defesa, S.A.	Entidades extintas.
	idD – Portugal Defence, S.A	idD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, S.A	O Despacho-Conjunto nº 786/2020, publicado em Diário da República, II Série, nº 14, de 21 de janeiro de 2020, determinou a reestruturação da entidade idD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, S.A., que passou a denominar-se idD – Portugal Defence, S.A..
P008 - SEGURANÇA INTERNA	SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A		Resultado do disposto no nº 4 do artigo 2º da Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei nº 41/2020, de 18 de agosto.
P013 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA e ENSINO SUPERIOR	Agência Espacial Portuguesa - Portugal Space	Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	Entidade extinta.
P015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	CESAE Digital – Centro para o desenvolvimento de competências Digitais		Entidade criada pelo protocolo homologado pela Portaria nº 169/2020, de 10 de julho.
P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	Nortrem - Aluguer de Material Ferroviário, A.C.E		Resultado do disposto no nº 4 do artigo 2º da Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei nº 41/2020, de 18 de agosto.
P018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado		

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A 7. Entidades não incluídas no OE2021 face à lista do INE^(a)

Entidade	Motivo da não inclusão no OE2021
ACM, I.P. - Gestor do Programa Escolhas	Integração no Alto Comissariado para as Migrações
Defaerloc - Locação de Aeronaves Militares, S.A.	Entidade extinta
Defloc - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.	Entidade extinta
EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A.	Entidade extinta
Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Fundação Pública	Entidade extinta
Fundação Carlos Lloyd Braga	Entidade extinta
Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo	Alteração da natureza da entidade (b)
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	Extinção por fusão no Exército (c)
PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira	Em liquidação
PolisCovilhã - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Covilhã	Entidade extinta
Sanjimo - Sociedade Imobiliária, S.A.	Entidade extinta
Sociedade Portuguesa de Empreendimentos S.P.E., S.A.	Entidade extinta
STCP SERVIÇOS - Transportes Urbanos, Consultoria e Participações, Unipessoal, Lda	Passou a integrar o subsetor da Administração Local
UNESUL - Associação Universidade-Empresa do Sul	Processo de insolvência em curso
ViseuPolis - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, S.A.	Em liquidação

Notas:

(a) Lista das entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas 2019, divulgada em março de 2020 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

(b) O Decreto-Lei nº 106/2019, de 12 de agosto, determinou a transferência da função de garantia de depósitos bem como dos recursos públicos detidos pela entidade, obrigando à sua redenominação (passou a designar-se «Associação — Fundo de Assistência do Crédito Agrícola Mútuo»), deixando esta de integrar o perímetro do Orçamento do Estado.

(c) O Decreto-Lei nº 102/2019, de 6 de agosto, definiu os termos da fusão do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF) no Exército e retirou-lhe personalidade jurídica própria.

Fonte: Ministério das Finanças.

A3. Transferências para Entidades não Integradas na Administração Central

Quadro A 8. Transferências e Subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais

(euros)

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
TOTAL TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS			31 507 925 484
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES			28 406 755 247
Para entidades Públicas fora da AC			28 194 926
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		2 000 000
	Fundo Ambiental		22 000 000
	Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca	Docapesca - Portos e Lotas, S.A.	349 461
	Fundo de Eficiência Energética		3 240 000
	Fundo de Salvaguarda do Património Cultural		50 000
	Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários	Administração dos Portos do Douro, Lezírias e Viana do Ga	380 000
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	Companhia das Lezírias, S.A.	157 895
	Instituto Politécnico de Leiria	Instituto de Sistemas e Robótica (ISR)	17 570
Para Entidades Privadas			466 623 173
Sociedades e Quase Sociedades não Financeiras			420 390 861
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		49 300
	Assembleia da República		62 000
	Autoridade Nacional de Aviação Civil		344 967
	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil		20 000
	Autoridade para as Condições de Trabalho		300 000
	Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica		2 500
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte		118 500
	Direção Regional de Cultura do Alentejo		35 000
	Direção-Geral da Administração Escolar		60 334 887
	Direção-Geral de Política do Mar		3 168 272
	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares		94 495 970
	Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa		55 000
	Entidade Reguladora para a Comunicação Social		1 230
	Fundo Ambiental		148 004 689
	Fundo Azul		2 145 343
	Fundo de Apoio ao Turismo e ao Gêmea		11 020 000
	Fundo de Eficiência Energética		3 713 813
	Fundo para o Serviço Público de Transportes		750 000
	Gestão Administrativa e Financeira da Presidência do Conselho de Ministros		152 489
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		6 444 533
	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.		98 000
	Infrasutunas de Portugal, S.A.		3 371 214
	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.		147 000
	Instituto da Vinha e do Vinho, I.P.		5 000
	Instituto de Defesa Nacional		7 500
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		80 914 761
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		4 350 000
	Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, I.P.		10 000
	Instituto Politécnico da Guarda		100
	Instituto Politécnico de Castelo Branco		15 400
	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa		4 392
	Laboratório Nacional de Engenharia Civil		124 964
	Polícia de Segurança Pública		100 000
	Região de Turismo do Algarve		9 320
	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa		1 000 000
	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente		3 682 445
	Sistema de Indemnização aos Investidores		6 250
	Supremo Tribunal de Justiça		180
	Turismo Centro de Portugal		428 328
	Turismo do Alentejo, E.R.T.		10 000
	Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R.		409 000
	UL - Instituto Superior Técnico		77 600
	Universidade de Coimbra		57 905
	Universidade do Minho - Fundação Pública		33 200
	Universidade do Porto - Fundação Pública		1 289 081
	Universidade Nova de Lisboa - Fundação Pública		20 928

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
Sociedades Financeiras			46 232 314
	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões		100 000
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		622 080
	Fundo de Acidentes de Trabalho		30 679 819
	Fundo de Dívidas e Garantias		8 430 853
	Fundo de Fomento Cultural		59 900
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		2 500 000
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		1 400 000
	SPGM - Sociedade de Investimento, S.A.		2 439 662
Administração Regional			380 625 177
Região Autónoma dos Açores			194 763 677
	Autoridade Nacional da Aviação Civil		14
	Direção-Geral da Educação		43 500
	Dotação Provisional		-
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma dos Açores		194 720 163
Região Autónoma da Madeira			185 861 500
	Direção-Geral da Educação		32 000
	Dotação Provisional		-
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma da Madeira		185 808 250
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		21 250
Administração Local			3 479 787 082
	Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.		104 156
	Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P.		1 741 999
	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.		10 965
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		4 878 750
	Alto Comissariado para as Migrações, I.P.		62 000
	Autoridade Nacional da Aviação Civil		52 407
	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil		1 899 868
	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária		850 000
	Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens		7 028 349
	Direção Regional de Cultura do Alentejo		36 000
	Direção Regional de Cultura do Centro		725 804
	Direção-Geral da Política de Justiça		200 704
	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária		500 000
	Direção-Geral do Património Cultural		4 679 732
	Direção-Geral do Território		602 800
	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares		82 121 000
	Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa		11 000
	Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário		304 203 027
	Fundo Ambiental		160 142 105
	Fundo Florestal Permanente		9 700 000
	Fundo para o Serviço Público de Transportes		4 384 666
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		171 850
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		685 000
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		2 527 526
	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.		2 761 864
	Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.		420 000
	Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.		1 567 500
	Região de Turismo do Algarve		121 500
	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna		241 200
	Transferências para a Administração Local		2 886 062 119
	Turismo Centro de Portugal		385 700
	Turismo do Alentejo, E.R.T.		580 337
	Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R.		226 700
	Universidade Nova de Lisboa - Fundação Pública		100 454
Segurança Social			10 035 676 376
	Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.		1 475 254
	Autoridade Tributária Aduaneira		10 000
	Caixa-Geral de Aposentações, I.P.		190 338 600
	Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E		24 779
	Côa Parque- Fundação para a Salvaguarda e Valorização do Vale do Côa		3 000
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro		4 800
	Conselho Económico e Social		1 228
	Direção-Geral da Política de Justiça		8 500
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		4 505 000
	Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos		8 764
	Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário		31 780 992

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma dos Açores		3 238
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		3 000
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros		580 535
	IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P..		34 243
	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.		129 000 000
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		206 351
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		1 466 747
	Instituto Português de Acreditação I.P.		15 000
	Secretaria -Geral do MTSSS		9 674 972 342
	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa		1 218 750
	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças		7 693
	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente		5 497
	Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R.		2 063
Instituições sem fins lucrativos			403 235 857
	Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P.		383 400
	Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus + Educação e Formação		7 000
	Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus + Juventude em Ação		2 870 308
	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.		530 050
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		7 292
	Alto Comissariado para as Migrações, I.P.		10 342 489
	Arsenal do Alfeite, S.A.		11 000
	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes		80 801
	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões		202 950
	Autoridade Nacional da Aviação Civil		5 500
	Autoridade Nacional das Comunicações		888 264
	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil		60 085 285
	Autoridade Tributária Aduaneira		35 000
	Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.		8 079 275
	Centro Científico e Cultural de Macau, I.P.		1 406
	Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica		40 000
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve		1 500
	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários		24 654
	Comissão Nacional de Eleições		40 000
	Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens		340 000
	Comissão para a Igualdade no Trabalho e Emprego		164 816
	Conselho Económico e Social		503 115
	Cooperativa António Sérgio para a Economia Social		3 195 251
	Direção Geral da Saúde		3 115 742
	Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo		6 250
	Direção Regional de Cultura do Alentejo		95 206
	Direção Regional de Cultura do Algarve		180 000
	Direção Regional de Cultura do Centro		70 000
	Direção Regional de Cultura do Norte		150 001
	Direção-Geral da Administração Escolar		1 663 613
	Direção-Geral da Educação		525 703
	Direção-Geral da Política de Justiça		385 050
	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária		500
	Direção-Geral de Energia e Geologia		2 155 000
	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional		864 009
	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais		6 171
	Direção-Geral do Ensino Superior		2 666 948
	Direção-Geral do Património Cultural		9 000
	Direção-Geral do Território		1 000
	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares		18 929 000
	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.		1 560
	Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa		2 377 425
	Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos		55 000
	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, I.P.		153 119
	Entidade Reguladora para a Comunicação Social		250
	Escola Superior de Enfermagem de Lisboa		4 443
	Escola Superior de Enfermagem do Porto		3 800
	Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril		8 000
	Escola Superior Náutica Infante D. Henrique		6 000
	Força Aérea		5 000
	Fundação do Desporto		642 185
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.		1 590 136
	Fundo Ambiental		8 432 476
	Fundo de Estabilização Tributário		80 000
	Fundo de Fomento Cultural		24 220 232

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	Fundo Florestal Permanente		12 395 891
	Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores		1 455 636
	Fundo para as Relações Internacionais, I.P.		650 000
	Gabinete de Planeamento e Políticas		296 000
	Gestão Administrativa e Financeira da Presidência do Conselho de Ministros		4 503 971
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		32 234 362
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia e da Transição Digital		3 130
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros		15 000
	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.		853 436
	INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.		1 000 000
	Infraestruturas de Portugal, S.A.		255 000
	Instituto da Mobilidade e dos Transportes		62 000
	Instituto da Vinha e do Vinho, I.P.		4 010 000
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		33 993 252
	Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.		18 000
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		202 894
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		30 135 286
	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção		4 000
	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.		22 500
	Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, I.P.		15 000
	Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.		175 000
	Instituto Hidrográfico		2 230
	Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P.		47 500
	Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.		38 292 429
	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P.		6 000
	Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.		4 145 902
	Instituto Politécnico da Guarda		50 000
	Instituto Politécnico de Beja		35 500
	Instituto Politécnico de Coimbra		290 065
	Instituto Politécnico de Leiria		75 862
	Instituto Politécnico de Lisboa		90 230
	Instituto Politécnico de Portalegre		10 000
	Instituto Politécnico de Setúbal		93 793
	Instituto Politécnico de Tomar		30 669
	Instituto Politécnico do Porto		181 000
	Instituto Português de Acreditação I.P.		500
	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.		47 299 983
	Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.		205 174
	Instituto Português do Sangue e da Transplantação		700 000
	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa		155 773
	Instituto Superior de Engenharia do Porto		35 000
	ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa - Fundação Pública		1 002
	Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.		114 290
	Laboratório Nacional de Engenharia Civil		375 000
	Marinha		30 000
	Procuradoria Geral da República		7 800
	Região de Turismo do Algarve		816 488
	SAS - Instituto Politécnico de Bragança		7 500
	SAS - Instituto Politécnico de Tomar		15 000
	SAS - Instituto Politécnico de Viana do Castelo		39 000
	SAS - Instituto Politécnico de Viseu		45 000
	SAS - Universidade Beira Interior		100 000
	SAS - Universidade de Coimbra		50 000
	SAS - Universidade de Évora		10 000
	SAS - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		180 000
	SAS - Universidade do Algarve		75 000
	SAS - Universidade do Minho		120 000
	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna		1 808 200
	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa		3 168 000
	Secretaria-Geral do Ministério da Justiça		280 000
	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente		20 000
	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras		8 829 507
	Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências		6 295 000
	SPGM - Sociedade de Investimento, S.A.		25 000
	Turismo Centro de Portugal		265 000
	Turismo do Alentejo, E.R.T.		231 000
	UL - Faculdade de Ciências		367 466
	UL - Faculdade de Direito		10 000
	UL - Faculdade de Letras		54 500
	UL - Faculdade de Medicina Dentária		2 000
	UL - Faculdade de Psicologia		4 800
	UL - Instituto de Ciências Sociais		55 000
	UL - Instituto de Educação		4 800
	UL - Instituto Superior Ciências Sociais Políticas		10 000
	UL - Instituto Superior de Agronomia		8 300

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	UL - Instituto Superior de Economia e Gestão		22 000
	UL - Instituto Superior Técnico		234 243
	Universidade da Beira Interior		160 000
	Universidade da Madeira		45 000
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública		131 000
	Universidade de Coimbra		2 374 153
	Universidade de Évora		72 150
	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		19 802
	Universidade do Algarve		230 000
	Universidade do Minho - Fundação Pública		2 450 986
	Universidade do Porto - Fundação Pública		2 657 391
	Universidade Nova de Lisboa - Fundação Pública		1 124 336
Famílias			10 927 389 510
	Academia das Ciências de Lisboa		6 350
	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.		500 000
	Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P.		1 000
	Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.		343 750
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		61 262
	AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.		3 640 027
	Autoridade da Concorrência, I.P.		24 400
	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões		65 000
	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil		17 000
	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária		1 000 000
	Autoridade para as Condições de Trabalho		2 000
	Autoridade Tributária Aduaneira		60 000
	Caixa-Geral de Aposentações, I.P.		9 980 874 500
	Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.		3 123 089
	Casa Pia de Lisboa, I.P.		30 000
	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada (CEFPI)		388 000
	Centro de Formação e Inovação Tecnológica (INOVINTER)		1 151 545
	Centro de Formação Profissional CESAE Digital		1 390 238
	Centro de Formação Profissional da Indústria de Calçado		1 102 215
	Centro de Formação Profissional da Indústria de Construção Civil e Obras Públicas do Sul		698 450
	Centro de Formação Profissional da Indústria de Cortiça		528 652
	Centro de Formação Profissional da Indústria de Fundição		249 458
	Centro de Formação Profissional da Indústria de Ourivesaria e Relojoaria (CINDOR)		567 596
	Centro de Formação Profissional da Indústria Eletrónica		1 419 620
	Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica		3 299 783
	Centro de Formação Profissional da Indústria Têxtil, Vestuário, Confeção e Lanifícios		1 550 796
	Centro de Formação Profissional da Reparação Automóvel		460 231
	Centro de Formação Profissional das Indústrias da Madeira e Mobiliário		431 000
	Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar		584 691
	Centro de Formação Profissional dos Trabalhadores de Escritório, Comércio, Serviços e Novas Tecnologias		441 676
	Centro de Formação Profissional para a Indústria de Cerâmica		402 300
	Centro de Formação Profissional para o Artesanato e Património		550 000
	Centro de Formação Profissional para o Comércio e Afins		594 286
	Centro de Formação Profissional para o Sector Alimentar		452 000
	Centro de Formação Profissional para Setor da Construção Civil e Obras Públicas do Norte		872 691
	Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional		654 000
	Centro de Reabilitação Profissional de Gaia		407 605
	Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga, E.P.E.		25 000
	Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.		500
	Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E.		50 910
	Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E.		120 154
	Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E.		114 424
	Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E.		350 000
	Centro Hospitalar Póvoa do Varzim - Vila do Conde, E.P.E.		20 000
	Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas		38 407
	Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector da Justiça		341 111
	Cinematca Portuguesa - Museu do Cinema, I.P.		4 300
	Côa Parque- Fundação para a Salvaguarda e Valorização do Vale do Côa		9 000
	Cofre de Previdência da P.S.P.		60 000
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro		23 920
	Comissão de Proteção de Vítimas de Crimes		973 685
	Conselho Económico e Social		4 500
	Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo		15 510
	Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve		204
	Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte		30 000
	Direção Regional de Cultura do Alentejo		5 900

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	Direção Regional de Cultura do Algarve		7 000
	Direção Regional de Cultura do Norte		40 000
	Direção-Geral da Administração da Justiça		240 874
	Direção-Geral da Administração Escolar		1 500
	Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural		308 941
	Direção-Geral da Educação		6 000
	Direção-Geral da Política de Justiça		37 000
	Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas - INA		91 913
	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária		9 410 293
	Direção-Geral de Energia e Geologia		100 000
	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos		600 000
	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais		126 057
	Direção-Geral do Ensino Superior		253 032 815
	Direção-Geral do Património Cultural		389 693
	Direção-Geral do Território		279 922
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		123 000 000
	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares		7 096 900
	Dotação Provisional		50 000 000
	Entidade Reguladora da Saúde		26 000
	Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos		49 312
	Escola Superior de Enfermagem de Coimbra		399 785
	Escola Superior de Enfermagem de Lisboa		130 657
	Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril		131 819
	Escola Superior Náutica Infante D. Henrique		23 050
	Estado-Maior General das Forças Armadas		3 275
	Estrutura de Missão para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente		28 800
	Exército		1 630 000
	Força Aérea		47 400
	Fundação Gaspar Frutuoso		746 897
	Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento		3 000 000
	Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado		10 000
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.		103 413 886
	Fundação para o Desenvolvimento Ciências Económicas Financeiras e Empresariais		40 600
	Fundo de Acidentes de Trabalho		9 796 000
	Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca		1 205 039
	Fundo de Eficiência Energética		1 381 169
	Fundo de Fomento Cultural		870 000
	Fundo de Garantia Automóvel		17 932 142
	Fundo Florestal Permanente		50 000
	Fundo para as Relações Internacionais, I.P.		1 000
	Gabinete de Estratégia e Planeamento		8 000
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma da Madeira		600
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma dos Açores		20 450
	Gestão Administrativa e Financeira da Presidência do Conselho de Ministros		200 000
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		397 982
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia e da Transição Digital		19 200
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros		2 927 499
	Guarda Nacional Republicana		510 229
	Hospital Arcebispo João do Crisóstomo - Cantanhede		6 000
	Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, E.P.E		19 637
	Hospital do Espírito Santo, de Évora, E.P.E		26 414
	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.		2 836 870
	IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P..		187 766
	IMAR - Instituto do Mar		35 000
	Inspecção-Geral das Atividades em Saúde		14 000
	Instituto da Mobilidade e dos Transportes		20 000
	Instituto de Defesa Nacional		42 133
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		116 984 167
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		75 570 690
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		145 000
	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.		206 335
	Instituto Hidrográfico		215 741
	Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P.		180 000
	Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.		30 000
	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P.		749 178
	Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P.		40 000
	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.		1 277 634
	Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.		398 610
	Instituto Politécnico da Guarda		110 854
	Instituto Politécnico de Beja		541 026
	Instituto Politécnico de Bragança		1 984 757
	Instituto Politécnico de Castelo Branco		42 142
	Instituto Politécnico de Coimbra		1 359 688
	Instituto Politécnico de Leiria		4 774 004

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	Instituto Politécnico de Lisboa		539 418
	Instituto Politécnico de Portalegre		378 948
	Instituto Politécnico de Setúbal		583 977
	Instituto Politécnico de Tomar		481 396
	Instituto Politécnico de Viana do Castelo		125 000
	Instituto Politécnico de Viseu		361 117
	Instituto Politécnico do Cávado e do Ave - Fundação Pública		583 592
	Instituto Politécnico do Porto		2 803 473
	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.		891 000
	Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.		1 671 500
	Instituto Português do Sangue e da Transplantação		58 000
	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa		177 506
	Instituto Superior de Engenharia do Porto		131 751
	ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa - Fundação Pública		2 033 967
	Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.		316 000
	Laboratório Nacional de Engenharia Civil		1 156 364
	Marinha		42 565
	Polícia de Segurança Pública		272 900
	Polícia Judiciária		20 000
	Região de Turismo do Algarve		1 000
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, I.P.		3 872 043
	SAS - Instituto Politécnico da Guarda		50 000
	SAS - Instituto Politécnico de Beja		10 000
	SAS - Instituto Politécnico de Bragança		100 000
	SAS - Instituto Politécnico de Coimbra		204 438
	SAS - Instituto Politécnico de Leiria		268 511
	SAS - Instituto Politécnico de Portalegre		22 049
	SAS - Instituto Politécnico de Santarém		4 500
	SAS - Instituto Politécnico de Setúbal		30 000
	SAS - Instituto Politécnico de Tomar		6 000
	SAS - Instituto Politécnico de Viana do Castelo		37 000
	SAS - Instituto Politécnico de Viseu		8 000
	SAS - Universidade da Madeira		55 688
	SAS - Universidade de Coimbra		390 000
	SAS - Universidade de Évora		2 000
	SAS - Universidade de Lisboa (UL)		50 000
	SAS - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		17 000
	SAS - Universidade do Algarve		5 000
	SAS - Universidade do Minho		80 000
	Secretaria-Geral do Ministério da Justiça		5 000
	Secretaria-Geral do Ministério da Saúde		15 000
	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças		10 791 194
	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente		23 143
	Serviços Sociais da Administração Pública		140 550
	Serviços Sociais da G.N.R.		536 400
	Serviços Sociais da P.S.P.		190 000
	Sistema de Indemnização aos Investidores		33 750
	Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A.		9 150
	Transtejo - Transportes Tejo, S.A.		43 706
	Tribunal da Relação de Lisboa		8 400
	Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R.		9 168
	UL - Faculdade de Belas-Artes		15 000
	UL - Faculdade de Ciências		750 000
	UL - Faculdade de Direito		140 000
	UL - Faculdade de Farmácia		237 478
	UL - Faculdade de Letras		1 005 638
	UL - Faculdade de Medicina		19 850
	UL - Faculdade de Medicina Dentária		28 910
	UL - Faculdade de Medicina Veterinária		92 000
	UL - Faculdade de Motricidade Humana		265 497
	UL - Faculdade de Psicologia		90 000
	UL - Instituto de Ciências Sociais		290 460
	UL - Instituto de Educação		89 896
	UL - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território		226 350
	UL - Instituto Superior Ciências Sociais Políticas		526 378
	UL - Instituto Superior de Agronomia		1 358 876
	UL - Instituto Superior de Economia e Gestão		44 517
	UL - Instituto Superior Técnico		2 255 459
	Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E		18 909
	Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E		27 309
	Unidade Local de Saúde do Nordeste, E.P.E		332 686
	UNINOVA - Instituto de Desenvolvimento de Novas Tecnologias		2 183 120
	Universidade Aberta		50 000
	Universidade da Beira Interior		1 717 227
	Universidade da Madeira		720 562
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública		5 387 629
	Universidade de Coimbra		14 153 110
	Universidade de Évora		3 022 738
	Universidade de Lisboa (UL) - Reitoria		4 946 484

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		16 523 249
	Universidade do Algarve		2 587 625
	Universidade do Minho - Fundação Pública		9 000 000
	Universidade do Porto - Fundação Pública		14 441 542
	Universidade dos Açores		381 969
	Universidade Nova de Lisboa - Fundação Pública		7 111 797
Resto do Mundo			2 685 223 144
União Europeia			2 581 086 242
	Agência para o Desenvolvimento e Coesão		15 000
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		1 500
	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes		10 000
	Autoridade Nacional da Aviação Civil		35 000
	Autoridade Nacional das Comunicações		109 600
	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil		41 000
	Autoridade para as Condições de Trabalho		2 000
	Autoridade Tributária Aduaneira		160 000
	Caixa-Geral de Aposentações, I.P.		897 000
	Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.		6 726 382
	Centro de Estudos Judiciários		12 550
	Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, I.P.		377 006
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo		82 066
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo		60 000
	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários		197 004
	Comissão Nacional de Congressos da Estrada		1 180
	Conselho Nacional de Educação		2 500
	Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável		6 500
	Conselho Superior de Magistratura		9 000
	Direção-Geral da Administração da Justiça		5 000
	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público		55 000
	Direção-Geral da Educação		120 208
	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos		170 000
	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais		26 000
	Direção-Geral do Ensino Superior		152 447
	Direção-Geral do Território		1 500
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		14 500 000
	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, I.P.		38 433
	Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril		2 500
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.		900
	Fundo de Fomento Cultural		105 149
	Fundo para as Relações Internacionais, I.P.		300 000
	Gestão Administrativa e Financeira da Presidência do Conselho de Ministros		3 000
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		306 000
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia e da Transição Digital		4 500
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros		458 030
	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.		5 454 501
	Infraestruturas de Portugal, S.A.		175 000
	Inspeção Geral da Educação e Ciência		3 300
	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde		6 000
	Instituto da Mobilidade e dos Transportes		333 470
	Instituto de Avaliação Educativa, I.P.		380 000
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		3 000
	Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.		272 500
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		97 500
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		18 325
	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.		30 424
	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P.		200 000
	Instituto Politécnico da Guarda		1 500
	Instituto Politécnico de Leiria		5 155
	Instituto Politécnico de Lisboa		6 696
	Instituto Politécnico de Tomar		400
	Instituto Politécnico do Porto		154 400
	Instituto Português da Qualidade, I.P.		297 335
	Instituto Português de Acreditação I.P.		20 000
	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.		181 399
	Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.		75 000
	Polícia Judiciária		300 000
	Recursos Próprios Comunitários		2 540 393 580
	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna		765
	Serviço do Provedor de Justiça		5 100
	Supremo Tribunal Administrativo		3 500
	Supremo Tribunal de Justiça		2 000
	UL - Faculdade de Ciências		1 126
	UL - Instituto de Ciências Sociais		33 000
	UL - Instituto Superior de Agronomia		15 000
	UL - Instituto Superior Técnico		323 490

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública		8 000
	Universidade de Coimbra		28 642
	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		9 786
	Universidade do Algarve		80 000
	Universidade do Minho - Fundação Pública		1 414 209
	Universidade do Porto - Fundação Pública		5 658 184
	Universidade Nova de Lisboa - Fundação Pública		100 000
	Países Terceiros e Organizações Internacionais		104 136 902
	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.		101 219
	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.		13 500
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		63 350
	Assembleia da República		500
	Autoridade Anti-Dopagem de Portugal		50 000
	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões		107 167
	Autoridade Nacional da Aviação Civil		312 000
	Autoridade Nacional das Comunicações		568 800
	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária		20 000
	Autoridade Tributária Aduaneira		210 000
	Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.		18 517 130
	Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional		45 000
	Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, I.P.		3 750
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro		20 000
	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários		50 450
	Comissão para a Igualdade no Trabalho e Emprego		61 537
	Direção Geral da Saúde		2 128 150
	Direção-Geral da Educação		59 500
	Direção-Geral da Política de Justiça		65 000
	Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas - INA		183 414
	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária		190 000
	Direção-Geral de Energia e Geologia		800 000
	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência		176 400
	Direção-Geral de Política do Mar		12 500
	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional		2 938 520
	Direção-Geral do Território		750
	Entidade Reguladora para a Comunicação Social		3 600
	Força Aérea		65 000
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.		32 500
	Fundo Ambiental		2 000 000
	Fundo para as Relações Internacionais, I.P.		600 000
	Gabinete Investigação Acidentes Marítimos Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica		900
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		614 500
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia e da Transição Digital		28 400
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros		46 720 621
	Infraestruturas de Portugal, S.A.		10 000
	Inspecção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território		5 000
	Instituto da Mobilidade e dos Transportes		122 750
	Instituto de Ação Social das Forças Armadas		95 000
	Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.		281 000
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		580 000
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		726 434
	Instituto Hidrográfico		90 000
	Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P.		6 580 000
	Instituto Politécnico de Leiria		1 957
	Instituto Politécnico de Lisboa		2 390
	Instituto Politécnico do Porto		2 731
	Instituto Português da Qualidade, I.P.		123 978
	Instituto Português de Acreditação I.P.		17 500
	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.		12 350
	Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.		5 008 091
	Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.		50 000
	Laboratório Nacional de Engenharia Civil		112 820
	Marinha		22 000
	Polícia Judiciária		40 000
	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa		10 500 000
	Secretaria-Geral do Ministério da Educação		308 500
	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente		300 000
	Serviço do Provedor de Justiça		5 900
	Supremo Tribunal Administrativo		1 320
	Tribunal Constitucional		5 500
	UL - Instituto Superior de Agronomia		1 722
	UL - Instituto Superior Técnico		111 275
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública		25 000
	Universidade do Minho - Fundação Pública		1 617 635
	Universidade do Porto - Fundação Pública		611 891

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
SUBSÍDIOS			1 201 873 749
Para entidades Públicas fora da AC			16 155 131
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A.	16 155 131
Para entidades Privadas			908 240 333
Sociedades e Quase Sociedades não Financeiras			879 975 804
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		28 818 310
	Dotação Provisional		200 000 000
	Fundo Ambiental		2 000 000
	Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular		3 138 888
	Fundo para a Inovação Social		606 000
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		4 061 326
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		10 275 000
	Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.		12 160 575
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		613 081 383
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, I.P.		5 834 322
Sociedades Financeiras			28 264 529
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		28 052 500
	IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P..		100 000
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		112 029
Administração Regional			9 986 684
Região Autónoma dos Açores			9 986 684
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		9 986 684
Região Autónoma da Madeira			-
Administração Local			42 985 323
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		7 897 634
	IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P..		1 000 000
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		34 087 689
Segurança Social			35 230
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		35 230
Instituições sem fins lucrativos			164 772 261
	Assembleia da República		58 028 442
	Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional		2 500
	Direção Regional de Cultura do Alentejo		2 500
	Direção Regional de Cultura do Centro		60 000
	Escola Nacional de Bombeiros		10 200
	Exército		30 000
	Fundo para a Investigação em Saúde		114 872
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma dos Açores		1 000
	Infraestruturas de Portugal, S.A.		8 000
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		14 047 980
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		92 366 767
	UL - Faculdade de Direito		25 000
	Universidade Nova de Lisboa - Fundação Pública		75 000
Famílias			59 698 787
	Casa Pia de Lisboa, I.P.		25 000
	Centro de Formação Sindical e Aperfeiçoamento Profissional		10 000
	Direção Regional de Cultura do Alentejo		12 951
	Fundo Ambiental		2 000 000
	Instituto de Ação Social das Forças Armadas		700 000
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		7 395 174
	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.		17 558 527
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		792 565
	Laboratório Nacional de Engenharia Civil		11 000
	Mobi.E, S.A.		30 000
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, I.P.		31 163 570
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL			1 899 296 488
Para entidades Públicas fora da AC			5 695 200
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.	ICOVI, Infraestruturas e Concessões da Covilhã, E.M.	95 200
	Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves	Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Ca:	3 620 000
		Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.	500 000
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	LOTAÇOR - Serviço de Lotas dos Açores, S.A.	1 200 000
	Instituto de Turismo de Portugal, I.P.	Companhia das Lezírias, S.A.	100 000
		EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação	50 000
		Herdade da Contenda, E.M.	80 000
		Parques de Sintra - Monte da Lua, SA	50 000

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
Para Entidades Privadas			323 294 251
Sociedades e Quase Sociedades não Financeiras			310 042 146
	Agência Nacional de Inovação, S.A.		1 000 000
	Direção-Geral da Educação		42 000
	Direção-Geral de Política do Mar		3 168 272
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.		6 535 772
	Fundo Azul		605 200
	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.		69 235 646
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		226 952 722
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		2 500 000
	Metro do Porto Consultoria - Consultoria em Transportes Urbanos e Participações, Unipessoal, Lda.		2 534
Sociedades Financeiras			13 252 105
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		9 752 105
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, I.P.		3 500 000
Administração Regional			209 478 638
Região Autónoma dos Açores			145 146 090
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		38 000 000
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma dos Açores		107 096 090
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		50 000
Região Autónoma da Madeira			64 332 548
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		17 156 257
	Gabinete do Representante da República - Região Autónoma da Madeira		46 452 062
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		492 500
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		231 729
Administração Local			612 096 840
	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.		17 417 764
	Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P.		699 600
	Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.		3 493 929
	Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.		136 653
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve		100 000
	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares		5 263 107
	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Cultura		274 000
	IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P..		154 277 432
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		870 000
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		19 783 271
	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.		130 000
	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna		9 000 000
	Transferências para a Administração Local		400 651 084
Segurança Social			1 677 608
	Gabinete de Estratégia e Planeamento		1 677 608
Instituições sem fins lucrativos			353 276 796
	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil		250 000
	Direção-Geral da Autarquias Locais		1 920 000
	Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa		2 500
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.		254 807 740
	Fundo de Fomento Cultural		500 000
	Fundo de Salvaguarda do Património Cultural		1 225 000
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		84 490 597
	Instituto do Turismo de Portugal, I.P.		6 292 139
	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.		2 965 902
	Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.		439 063
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública		100 000
	Universidade de Coimbra		283 855
Famílias			162 367 185
	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.		120 000
	Fundo de Garantia de Depósitos		1 000 000
	IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P..		1 706 461
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.		159 540 724

Classificação de despesa (Económica) Tipo de entidade de destino destino	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
Resto do Mundo			231 409 970
União Europeia			137 871 894
	Cooperativa António Sérgio para a Economia Social		6 750
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		2 139 146
	Fundo de Resolução		134 931 556
	Infraestruturas de Portugal, S.A.		794 442
Países Terceiros e Organizações Internacionais			93 538 076
	Academia das Ciências de Lisboa		8 000
	Assembleia da República		10 000
	Cooperativa António Sérgio para a Economia Social		17 500
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		60 431 929
	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.		33 050 647
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública		20 000

Nota:

Transferências correntes, subsídios e transferências de capital para entidades não integradas no subsetor da Administração Central.

Nos casos em que não foi possível identificar a entidade beneficiária da transferência ou subsídio em causa, não se preencheu a respetiva célula da coluna "Entidade Beneficiária".

Fonte: Ministério das Finanças.

A4. Transferências para a Administração Regional e a Administração Local

Quadro A 9. Fluxos para as Regiões Autónomas

(unidade)

Descrição	Região Autónoma da Madeira	Região Autónoma dos Açores
Lei das Finanças Regionais	232 260 312	301 816 253
Outras	56 588 689	120 518 088
<i>Com origem em:</i>		
Administração Central	17 933 736	48 080 198
Segurança Social	38 654 953	72 437 890
Total	288 849 001	422 334 341

Notas: o montante de "Outras" inclui despesa de transferências correntes e de capital, subsídios e ativos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A 10. Fluxos para a Administração Local

(unidade)

Descrição	Montante
Lei das Finanças Locais	3 262 254 191
Descentralização	357 609 601
Outras	971 562 027
<i>Com origem em:</i>	
Administração Central	899 911 114
Segurança Social	71 650 913
Total	4 591 425 819

Nota: o montante de "Outras" inclui despesa de transferências correntes e de capital, subsídios e ativos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A5. Demonstrações Financeiras da Segurança Social

Quadro A 11. Balanço consolidado da Segurança Social — 2019/2018 — Ativo
(euros)

Código das Contas POISSSS	ATIVO	Exercícios			
		2019		2018	
		AB	AP	AL	AL
	Imobilizado				
	Bens de domínio público:				
451	Terrenos e recursos naturais	0,00	0,00	0,00	0,00
452	Edifícios	0,00	0,00	0,00	0,00
453	Outras construções e infra-estruturas	0,00	0,00	0,00	0,00
455	Bens do património histórico artístico e cultural	0,00	0,00	0,00	0,00
459	Outros bens de domínio público	0,00	0,00	0,00	0,00
445	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
446	Adiantamentos por conta de bens de domínio público	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00
	Imobilizações incorpóreas:				
431	Despesas de instalação	262 502,53	262 502,53	0,00	0,00
432	Despesas de investigação e desenvolvimento	0,00	0,00	0,00	0,00
433	Propriedade industrial e outros direitos	711 891,46	693 609,37	18 282,09	19 362,80
443	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
449	Adiantamentos por conta de imobilizações incorpóreas	0,00	0,00	0,00	0,00
		974 393,99	956 111,90	18 282,09	19 362,80
	Imobilizações corpóreas:				
421	Terrenos e recursos naturais	54 327 592,27	0,00	54 327 592,27	57 250 375,11
422	Edifícios e outras construções	232 789 564,80	74 034 756,31	158 754 808,49	163 557 730,78
423	Equipamento básico	396 718 265,08	361 468 646,69	35 249 618,39	34 833 060,12
424	Equipamento de transporte	7 572 248,79	7 365 867,60	206 381,19	298 800,39
425	Ferramentas e utensílios	228 825,24	227 781,03	1 044,21	1 486,40
426	Equipamento administrativo	50 377 946,48	49 845 559,22	532 387,26	515 316,19
427	Taras e vasilhame	0,00	0,00	0,00	0,00
429	Outras imobilizações corpóreas	6 029 713,73	5 772 443,84	257 269,89	237 714,63
442	Imobilizações em curso	18 183 344,68	0,00	18 183 344,68	8 203 736,19
448	Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas	0,00	0,00	0,00	0,00
		766 227 521,07	498 715 054,69	267 512 466,38	264 698 219,81
	Investimentos financeiros:				
411	Partes de capital	11 188 531,86	3 012 779,82	8 175 752,04	1 010 096,86
412	Obrigações e títulos de participação	228 609,05	228 609,05	0,00	0,00
413	Empréstimos de financiamento	0,00	0,00	0,00	0,00
414	Investimentos em imóveis	92 459 698,87	15 005 474,42	77 454 224,45	78 858 097,53
415	Outras aplicações financeiras	25 004 507,50	23 546,09	24 980 961,41	49 257 728,20
441	Imobilizações em curso	9 528,44	0,00	9 528,44	9 528,44
447	Adiantamentos por conta de investimentos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00
		128 890 875,72	18 270 409,38	110 620 466,34	129 135 451,03
	Circulante				
	Existências:				
36	Matérias-primas, subsidiárias e de consumo	1 622 910,07	0,00	1 622 910,07	1 600 552,38
35	Produtos e trabalhos em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
34	Sub-produtos, desperdícios, resíduos e refugos	0,00	0,00	0,00	0,00
33	Produtos acabados e intermédios	0,00	0,00	0,00	0,00
32	Mercadorias	900,49	0,00	900,49	900,49
37	Adiantamentos por conta de compras	0,00	0,00	0,00	0,00
		1 623 810,56	0,00	1 623 810,56	1 601 452,87
2812+2822	Dividas de terceiros - Médio e longo prazo				
211	Empréstimos concedidos	0,00	0,00	0,00	0,00
212	Clientes c/c	127 150,70	0,00	127 150,70	116 101,99
213	Contribuintes c/c	1 442 431 997,56	0,00	1 442 431 997,56	1 469 194 198,67
214	Utentes c/c	-10,00	0,00	-10,00	0,00
218	Clientes, contribuintes e utentes -Títulos a receber	0,00	0,00	0,00	0,00
219	Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	7 364 247 088,78	7 293 400 694,63	70 846 394,15	68 149 677,75
251	Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00
229	Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00	0,00
2619	Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00	0,00
24	Estado e outros entes públicos	6 193,14	0,00	6 193,14	6 193,14
265	Prestações sociais a repôr	682 714 642,79	557 543 470,93	125 171 171,86	81 676 626,23
262+263+267+268	Outros devedores	416 441 299,56	79 073 182,12	337 368 117,44	337 468 928,59
		9 905 968 362,53	7 930 017 347,69	1 975 951 014,84	1 956 611 916,37
2811+2821	Dividas de terceiros - Curto prazo:				
211	Empréstimos concedidos	0,00	0,00	0,00	0,00
212	Clientes c/c	16 628 527,27	0,00	16 628 527,27	14 811 592,76
213	Contribuintes c/c	2 316 790 471,25	0,00	2 316 790 471,25	2 581 364 197,47
214	Utentes c/c	275 328,27	0,00	275 328,27	300 756,27
218	Clientes, contribuintes e utentes -Títulos a receber	0,00	0,00	0,00	0,00
219	Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	138 621 373,61	66 803 528,08	71 817 845,53	77 797 610,84
251	Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00
229	Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00	0,00
2619	Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00	0,00
24	Estado e outros entes públicos	2 670,24	0,00	2 670,24	2 679,64
265	Prestações sociais a repôr	42 688 355,99	7 182 591,89	35 505 764,10	64 972 380,13
262+263+267+268	Outros devedores	76 208 284,54	2 851 615,54	73 356 669,00	72 113 787,06
		2 591 215 011,17	76 837 735,50	2 514 377 275,67	2 811 363 004,17
	Títulos negociáveis:				
151	Ações	4 039 676 594,55	0,00	4 039 676 594,55	2 482 159 759,33
152	Obrigações e títulos de participação	0,00	0,00	0,00	0,00
153	Títulos da dívida pública	17 877 872 016,83	0,00	17 877 872 016,83	15 991 813 989,77
159	Outros títulos	42 369 559,62	0,00	42 369 559,62	11 286 972,48
18	Outras aplicações de tesouraria	30 081 762,07	0,00	30 081 762,07	39 873 896,08
		21 989 999 933,07	0,00	21 989 999 933,07	18 525 134 617,66
	Depósitos em instituições financeiras e caixa:				
12	Depósitos em instituições financeiras	4 030 549 883,93	0,00	4 030 549 883,93	3 816 689 641,68
11	Caixa	1 263 408,85	0,00	1 263 408,85	1 187 003,09
13	Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00
		4 031 813 292,78	0,00	4 031 813 292,78	3 818 876 644,77
	Acréscimos e diferimentos:				
271	Acréscimos de proveitos	39 263 374,66	0,00	39 263 374,66	38 891 567,30
272	Custos diferidos	877 063,90	0,00	877 063,90	746 788,02
		40 140 438,56	0,00	40 140 438,56	39 638 355,32
	Total de amortizações		514 676 641,01		
	Total de provisões		8 010 120 018,15		
	Total do Ativo	39 456 853 639,45	8 524 796 659,16	30 932 056 980,29	27 546 279 024,80

Notas: AB = ativo bruto; AP = amortizações e provisões acumuladas; AL = ativo líquido

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Quadro A 12. Balanço consolidado da Segurança Social — 2019/2018 — Fundos próprios e passivo
(euros)

Código das Contas POCISSSS	FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	Exercícios	
		2019	2018
	Fundos próprios:		
51	Património	18 966 377 190,54	17 154 495 009,33
52	Cedência de Ativos	-2 908 666,29	-2 873 521,53
56	Ajustamento de partes de capital em empresas	0,00	0,00
56	Reservas de reavaliação	0,00	0,00
		18 963 468 524,25	17 151 621 487,80
	Reservas:		
571	Reservas legais	1 004 557 490,29	1 004 557 490,29
572	Reservas estatutárias	34 716 123,16	34 424 149,45
573	Reservas contratuais	0,00	0,00
574	Reservas livres	0,00	0,00
575	Subsídios	0,00	0,00
576	Doações	584 657,50	490 129,65
577	Reservas decorrentes da transferência de activos	720 279,73	720 279,73
		1 040 578 550,68	1 040 192 049,12
59	Resultados transitados	6 137 785 080,17	6 434 058 263,36
88	Resultado líquido do exercício	2 815 497 049,47	1 193 990 057,97
		8 953 282 129,64	7 628 048 321,33
	Total dos Fundos Próprios	28 957 329 204,57	25 819 861 858,25
	Passivo:		
292	Provisões para riscos encargos	40 265 276,67	12 284 576,52
	Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo		
262+263+267+268	Outros credores	0,00	0,00
		0,00	0,00
	Dívidas a terceiros - Curto prazo:		
23111+23211	Empréstimo por dívida titulada	0,00	0,00
23112+23212	Empréstimos por dívida não titulada	0,00	0,00
269	Adiantamentos por conta de vendas	0,00	0,00
221	Fornecedores, c/c	2 500 868,72	123 515,26
228	Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	1 642 623,86	4 907 341,69
222	Fornecedores - Títulos a pagar	0,00	0,00
2612	Fornecedores de imobilizado -Títulos a pagar	0,00	0,00
252	Credores pela execução do orçamento	0,00	0,00
219	Adiantam. de clientes, contribuintes e utentes	0,00	0,00
2611	Fornecedores de imobilizado c/c	109 720,36	118 848,87
24	Estado e outros entes públicos	140 812 846,44	130 533 016,50
266	Prestações sociais a pagar	7 321 841,13	6 418 258,42
262+263+267+268	Outros credores	213 956 591,92	181 232 068,28
		366 344 492,43	323 333 049,02
	Acréscimos e diferimentos:		
273	Acréscimo de custos	43 623 376,02	39 339 568,83
274	Proveitos diferidos	1 524 494 630,60	1 351 459 972,18
		1 568 118 006,62	1 390 799 541,01
	Total do passivo	1 974 727 775,72	1 726 417 166,55
	Total dos fundos próprios e do passivo	30 932 056 980,29	27 546 279 024,80

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Quadro A 13. Demonstração de resultados consolidados da Segurança Social — 2019/2018

(euros)

POCISSSS	Custos e Perdas	Exercícios	
		2019	2018
61	Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas:		
	Mercadorias	0,00	0,00
	Matérias	960 183,48	890 002,21
		0,00	0,00
62	Fornecimentos e serviços externos		86 055 582,23
64	Custos com o pessoal:		
641+642	Remunerações	221 186 172,30	209 395 284,66
643 a 648	Encargos sociais:		
	Pensões	306 093,41	215 747,43
	Outros	52 814 632,01	49 127 967,11
63	Transferências correntes concedidas e prestações sociais		24 791 767 861,13
66	Amortizações do exercício		18 313 702,14
67	Provisões do exercício		376 595 594,71
		26 978 872 586,22	25 532 361 741,62
65	Outros custos e perdas operacionais (A)		2 710 961,28
		3 390 519,70	25 535 072 702,90
68	Custos e perdas financeiros (C)		973 409 335,54
		688 631 014,54	26 508 482 038,44
69	Custos e perdas extraordinários (E)		4 964 981 565,55
		5 658 659 731,00	31 473 463 603,99
88	Resultado líquido do exercício		1 193 990 057,97
		2 815 497 049,47	
		36 145 050 900,93	32 667 453 661,96
	Proveitos e Ganhos		
71	Vendas e prestações de serviços		
	Vendas de mercadorias	4 909,00	4 892,20
	Vendas de Produtos	0,00	0,00
	Prestações de serviços	106 851 572,19	120 122 424,40
72	Impostos e taxas		17 221 513 223,08
	Variação da produção		
75	Trabalhos para a própria entidade		0,00
73	Proveitos suplementares		140,00
74	Transferências e subsídios correntes obtidos:		
741	Transferências - Tesouro	0,00	0,00
742+743	Outras	9 566 355 707,64	9 109 761 343,34
76	Outros proveitos e ganhos operacionais (B)		73 492,08
		65 657,03	26 451 470 622,90
78	Proveitos e ganhos financeiros (D)		965 971 554,53
		1 991 102 229,02	27 417 442 177,43
79	Proveitos e ganhos extraordinários (F)		5 250 011 484,53
		6 237 432 364,77	32 667 453 661,96
		36 145 050 900,93	

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Quadro A 14. Demonstração dos resultados financeiros consolidados — 2019/2018
 (euros)

Código das Contas	Custos e Perdas	Exercícios		Código das Contas	Proveitos e Ganhos	Exercícios	
		2019	2018			2019	2018
681	Juros suportados	3 478 520,45	172 469,11	781	Juros obtidos	414 570 638,86	435 935 621,95
682	Perdas em empresas filiais e associadas	0,00	0,00	782	Ganhos em empresas filiais e associadas	0,00	0,00
683	Amortizações de Investimentos em imóveis	1 219 140,57	1 039 388,52	783	Rendimentos de imóveis	2 361 784,20	2 360 637,83
684	Provisões para aplicações financeiras	360 574,44	59 917,85	784	Rendimentos de participações de capital	81 279 259,95	53 744 400,80
685	Diferenças de câmbio desfavoráveis	322 948 290,83	343 344 021,55	785	Diferenças de câmbio favoráveis	249 902 781,51	315 897 931,87
686	Cobertura prejuízos	0,00	0,00	786	Descontos de pronto pagamento obtidos	0,00	0,00
687	Perdas na alienação de aplicações de tesouraria	42 599 670,15	57 968 044,65	787	Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	131 545 980,32	6 027 938,99
688	Outros custos e perdas financeiras	318 024 818,10	570 825 493,86	788	Outros proveitos e ganhos financeiros	1 111 441 784,18	152 005 023,09
	Resultados Financeiros	1 302 471 214,48	-7 437 781,01				
		1 991 102 229,02	965 971 554,53			1 991 102 229,02	965 971 554,53

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

A6. Parecer do Conselho das Finanças Públicas



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2021

9 de outubro de 2020



Parecer
n.º 02/2020

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 06 de outubro de 2020.



INTRODUÇÃO

Este Parecer incide sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021), enquadrando-se no “Protocolo entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas sobre a elaboração de parecer relativo às previsões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade e à Proposta de Orçamento do Estado”, celebrado a 6 de fevereiro de 2015.

De acordo com o estabelecido no referido Protocolo, o Governo comunicou formalmente ao Conselho das Finanças Públicas (CFP) no dia 4 de setembro que a POE/2021 seria apresentada à Assembleia da República no dia 12 de outubro (dia “D” para efeitos do calendário incluído na secção 5 do Protocolo).

O CFP recebeu a 25 de setembro uma versão de trabalho das previsões macroeconómicas num cenário de políticas invariantes. A 30 de setembro o Ministério das Finanças (MF) remeteu ao CFP as previsões macroeconómicas no cenário programático, isto é, considerando o impacto das medidas de política previstas pelo Governo na POE/2021. No dia 1 de outubro decorreu uma reunião entre as equipas do MF e do CFP na qual a primeira fez uma apresentação sumária dos dois cenários (de políticas invariantes e programático) e das medidas então subjacentes ao cenário programático.

O MF comunicou ao CFP, a 6 de outubro, que a versão final do cenário macroeconómico a ser considerado se mantinha a de 30 de setembro. Este Parecer incide sobre os valores considerados pelo MF para as hipóteses externas e técnicas, assim como para as previsões macroeconómicas subjacentes a esse cenário. O Quadro 1 apresenta os principais indicadores que resultam da informação mais recente transmitida pelo MF ao CFP até à data de fecho deste Parecer.

A metodologia e o processo de análise utilizados neste Parecer estão descritos no Protocolo acima referido. Para proceder à análise das previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2021 o CFP recorreu aos seguintes meios:

- a) Análise das previsões pelos técnicos do CFP;
- b) Comparação com as previsões e projeções disponíveis realizadas por instituições de referência: Banco de Portugal (BdP), CFP, Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE), e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE);
- c) Informação estatística mais recente, produzida pelas autoridades estatísticas nacionais – Instituto Nacional de Estatística (INE) e BdP;
- d) Esclarecimentos técnicos verbais e escritos prestados pelo MF relativamente às previsões apresentadas.

CENÁRIO MACROECONÓMICO SUBJACENTE À POE/2021

O cenário macroeconómico inscrito na Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021) prevê uma contração do PIB real de 8,5% em 2020 (Quadro 1). Esta previsão encontra-se balizada pelas restantes projeções das instituições consideradas para comparação pelo CFP, que variam entre os -8,0% do FMI e os -9,8% da CE (Quadro 2).

A contribuir para a contração esperada pelo MF em 2020 estará o contributo negativo da procura interna (-6,6 p.p.) e o desempenho negativo das exportações líquidas (-1,9 p.p.). O contributo negativo da procura interna segue a dinâmica já projetada pelo CFP e pela OCDE nas suas mais recentes projeções. De acordo com o cenário do MF, a contração da procura interna dever-se-á à queda de todas as suas componentes, esperando-se que o consumo privado e a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) decresçam 7,1% e 7,4%, respetivamente, enquanto o consumo público deverá apresentar uma redução mais moderada (-0,3%). Também as instituições compiladas no Quadro 2 projetam um decréscimo para o consumo privado e para a FBCF divergindo do MF, no entanto, no sentido da evolução do consumo público, uma vez que antecipam um crescimento desta componente quando comparada com o ano anterior. No cenário do MF, as exportações líquidas contribuirão negativamente para o crescimento real da economia portuguesa em 2020, em resultado de uma contração das exportações (-22,0%), mais pronunciada do que a esperada para as importações de bens e serviços (-17,9%). Refira-se que o contributo das exportações líquidas considerado pelo MF se encontra enquadrado pelas projeções das instituições selecionadas no Quadro 2, com a OCDE e o CFP a esperarem contributos desta componente para o crescimento do PIB real de -1,0 p.p. e -2,2 p.p., respetivamente.

Para 2021, o MF prevê uma recuperação da economia portuguesa, esperando que a taxa de crescimento do PIB real se situe em 5,4%, por via dos contributos positivos provenientes, quer da procura interna (4,1 p.p.), quer das exportações líquidas de importações (1,3 p.p.). Quando comparado com as projeções apresentadas no Quadro 2, o ritmo de crescimento previsto pelo MF para o produto real encontra-se balizado entre os 4,8% esperados pelo CFP e os 6,3% perspetivados pela OCDE.

Quadro 1 – Previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2021

	2019	2020	2021
PIB real e componentes (variação, %)			
PIB	2,2	-8,5	5,4
Consumo privado	2,4	-7,1	3,9
Consumo público	0,7	-0,3	2,4
Investimento (FBCF)	5,4	-7,4	5,3
Exportações	3,5	-22,0	10,9
Importações	4,7	-17,9	7,2
Contributos para a variação do PIB (p.p.)			
Procura interna	2,7	-6,6	4,1
Exportações líquidas	-0,4	-1,9	1,3
Preços (variação, %)			
Deflador do PIB	1,7	1,5	0,9
Deflador do consumo privado	0,9	0,3	0,9
Deflador do consumo público	2,6	4,3	0,4
Deflador do investimento (FBCF)	2,5	0,4	1,1
Deflador das exportações	0,5	-1,0	0,9
Deflador das importações	0,0	-2,2	0,6
IHPC	0,3	-0,1	0,7
PIB nominal			
Variação (%)	4,0	-7,0	6,3
Mercado de trabalho (variação, %)			
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	6,5	8,7	8,2
Emprego	0,8	-3,8	1,0
Remuneração média por trabalhador	3,5	3,4	1,7
Produtividade aparente do trabalho	1,4	-4,8	4,3
Financiamento da economia e sector externo (% PIB)			
Cap./nec. líquida de financiamento face ao exterior	1,0	-0,3	0,9
Balança de bens e serviços	0,2	-1,3	0,1
Balança de rend. primários e transferências	-0,1	0,1	0,0
Balança de capital	0,8	0,9	0,8
Cap./nec. líquida de financiamento do sector privado	0,9	7,0	5,2
Cap./nec. líquida de financiamento das AP	0,1	-7,3	-4,3
Desenvolvimentos cíclicos			
PIB potencial (variação, %)	1,5	0,6	1,7
Hiato do produto (% PIB potencial)	3,5	-5,8	-2,4
Pressupostos			
Procura externa (variação, %)	1,8	-15,1	9,4
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %)	-0,4	-0,4	-0,4
Taxa de câmbio EUR-USD (média anual)	1,12	1,14	1,18
Preço do petróleo (Brent, USD/barril)	63,8	42,6	45,2

Fonte: MF – Informação comunicada a 30 de setembro de 2020.

De acordo com o cenário do MF, o contributo positivo da procura interna advirá da recuperação das taxas de crescimento de todas as suas componentes, com principal destaque para a recuperação do ritmo de crescimento da FBCF (5,3% vs. -7,4% em 2020), seguido do crescimento do consumo privado (3,9% vs. -7,1% em 2020) e, por último, da evolução esperada para o consumo público (2,4% vs. -0,3% em 2020). A trajetória prevista pelo MF para o consumo privado e para a FBCF encontra-se em linha com a projetada pelo CFP e pela OCDE, apesar de estas duas entidades anteverem crescimentos mais robustos para estas duas componentes. Já no que respeita ao consumo público, tanto o CFP como a OCDE antevêm decréscimos anuais no próximo ano, divergindo do crescimento previsto no cenário macroeconómico subjacente à POE/2021. As exportações líquidas, de acordo com o MF, deverão contribuir positivamente para o crescimento do PIB real em 2021, como resultado de uma expectativa de crescimento das exportações (10,9%), mais pronunciado do que o antecipado para as importações de bens e serviços (7,2%). Apesar do CFP e da OCDE também perspetivarem a recuperação do comércio internacional, estas instituições antecipam que o contributo das exportações líquidas para o crescimento do produto real deverá permanecer negativo, uma vez que projetam um ritmo de crescimento das importações superior ao das exportações no próximo ano.

Quadro 2 – Projeções e previsões para a economia portuguesa

Ano Instituição Data de publicação	2019 set20	2020						2021				
		FMI abr20	OCDE jun20	CE jul20	CFP set20	BdP out20	MF out20	FMI abr20	OCDE jun20	CE jul20	CFP set20	MF out20
PIB real e componentes (variação, %)												
PIB	2,2	-8,0	-9,4	-9,8	-9,3	-8,1	-8,5	5,0	6,3	6,0	4,8	5,4
Consumo privado	2,4	-	-10,0	-	-8,9	-6,2	-7,1	-	8,2	-	6,9	3,9
Consumo público	0,7	-	3,1	-	3,0	1,2	-0,3	-	-1,2	-	-0,3	2,4
Investimento (FBCF)	5,4	-	-10,6	-	-6,8	-4,7	-7,4	-	8,8	-	5,9	5,3
Exportações	3,5	-	-15,5	-	-22,5	-19,5	-22,0	-	8,2	-	7,5	10,9
Importações	4,7	-	-13,3	-	-17,5	-12,4	-17,9	-	8,6	-	9,3	7,2
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p.)												
Procura interna	2,7	-	-8,4	-	-7,1	-	-6,6	-	6,5	-	5,7	4,1
Exportações líquidas	-0,4	-	-1,0	-	-2,2	-	-1,9	-	-0,2	-	-0,9	1,3
Preços (variação, %)												
Deflador do PIB	1,7	-	1,7	-	1,8	-	1,5	-	0,4	-	1,2	0,9
Deflador do consumo privado	0,9	-	-	-	0,9	-	0,3	-	-	-	0,9	0,9
Deflador do consumo público	2,6	-	-	-	2,6	-	4,3	-	-	-	0,6	0,4
Deflador da FBCF	2,5	-	-	-	1,3	-	0,4	-	-	-	1,3	1,1
Deflador das exportações	0,5	-	-0,2	-	-0,8	-	-1,0	-	0,6	-	0,7	0,9
Deflador das importações	0,0	-	-1,4	-	-1,9	-	-2,2	-	0,6	-	-0,2	0,6
IHPC	0,3	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	-0,1	1,4	0,2	1,2	0,7	0,7
PIB nominal												
Variação (%)	4,0	-	-7,8	-	-7,6	-	-7,0	-	6,7	-	6,1	6,3
Nível (mil. M€)	213,3	-	195,7	-	196,1	-	198,3	-	208,9	-	208,1	226,8
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	6,5	13,9	11,6	-	10,0	7,5	8,7	8,7	9,6	-	8,8	8,2
Emprego	0,8	-	-5,7	-	-4,0	-2,8	-3,8	-	2,9	-	1,3	1,0
Remuneração média por trabalhador	3,5	-	-	-	0,7	-	3,4	-	-	-	4,0	1,7
Produtividade aparente do trabalho	1,4	-	-	-	-5,5	-	-4,8	-	-	-	3,4	4,3
Sector externo (% PIB)												
Capacidade líquida de financiamento	1,0	-	-	-	-1,3	-0,6	-0,3	-	-	-	-1,4	0,9
Balança corrente	0,2	0,3	-0,2	-	-2,4	-	-1,2	-0,4	-0,1	-	-2,5	0,1
Balança de bens e serviços	0,2	-	-	-	-1,9	-1,9	-1,3	-	-	-	-2,2	0,1
Balança de rend. primários e transf.	-0,1	-	-	-	-0,5	-	0,1	-	-	-	-0,2	0,0
Balança de capital	0,8	-	-	-	1,1	-	0,9	-	-	-	1,1	0,8
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)	-	-	-	-	0,3	-	0,6	-	-	-	1,1	1,7
Hiato do produto (% PIB potencial)	-	-	-	-	-6,3	-	-5,8	-	-	-	-2,9	-2,4
Finanças públicas (% PIB)												
Saldo orçamental	0,1	-7,1	-7,9	-	-7,2	-	-7,3	-1,9	-4,7	-	-3,2	-4,3

Fontes: 2019: INE e BdP. 2020-2022: FMI - *World Economic Outlook*, abril 2020; OCDE - *Economic Outlook No 107 (single-hit scenario)*, junho 2020; CE - *Summer 2020 Economic Forecast*, julho 2020; CFP - *Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2024 (atualização)*, setembro 2020; BdP - *Boletim Económico*, outubro 2020; MF - *Proposta de Orçamento do Estado para 2021*, outubro 2020.

Segundo o MF, o deflator do PIB deverá registar uma desaceleração de 1,5% em 2020 para 0,9% em 2021, traduzindo a desaceleração do deflator do consumo público e a aceleração do deflator das importações. Refira-se que é esperado um movimento semelhante pelas restantes instituições selecionadas no Quadro 2, ficando a previsão do MF para o deflator do PIB contida entre os 0,4% da OCDE e os 1,2% do CFP. Relativamente ao Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) deverá registar uma dinâmica diferente, prevendo o MF uma aceleração de -0,1% em 2020 para 0,7% em 2021. A generalidade das instituições consideradas também perspetiva uma aceleração da taxa de variação do IHPC, apresentando-se a projeção do FMI como a mais elevada (1,4%) e a da OCDE a mais moderada (0,2%).

Em face das dinâmicas descritas para o produto real e para o deflator do PIB, o MF prevê que o PIB nominal cresça 6,3% em 2021. Esta previsão está em linha com a trajetória das projeções das instituições anteriormente mencionadas.

Após o aumento esperado para a taxa de desemprego em 2020 (8,7% vs. 6,5% em 2019), o MF prevê a redução deste indicador para 8,2% em 2021, traduzindo o crescimento de 1,0% do emprego no próximo ano. A taxa de desemprego esperada pelo MF para este ano enquadra-se nas projeções das entidades consideradas no Quadro 2, com a sua previsão a situar-se entre os 7,5% do BdP e os 13,9% do FMI. Sublinhe-se, no entanto, que a taxa de desemprego prevista pelo MF para 2021 é a mais baixa quando comparada com as presentes nos cenários macroeconómicos das restantes instituições consideradas. A taxa de variação da remuneração média por trabalhador (nominal) apresentada deverá desacelerar de 3,4% em 2020 para 1,7% em 2021. Utilizando o IHPC como deflator, o MF espera, em termos reais, um abrandamento da remuneração média real por trabalhador de 3,5% em 2020 para 1,0% em 2021. A produtividade aparente do trabalho, de acordo com o MF, deverá recuar 4,8% em 2020, sendo esperada uma recuperação de 4,3% em 2021.

A capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa, de acordo com o cenário apresentado, deverá tornar-se ligeiramente negativa no ano de 2020 (-0,3% do PIB), regressando a um excedente em 2021 (0,9% do PIB). De acordo com o MF, a recuperação no próximo ano resultará, exclusivamente, de uma perspetiva de robustecimento do saldo da balança corrente (0,1% do PIB vs. -1,2% do PIB em 2020), uma vez que se espera uma ligeira deterioração do saldo da balança de capital (0,8% do PIB vs. 0,9% do PIB em 2020). No que respeita ao saldo da balança corrente, a perspetiva das diversas instituições consideradas é divergente, com o FMI e o CFP a projetarem uma degradação desse indicador entre 2020 e 2021 e a OCDE a antecipar uma ligeira recuperação. Ainda assim, nenhuma dessas instituições espera que o saldo da balança corrente se torne positivo em 2021, contrastando, desse modo, com a previsão subjacente ao cenário macroeconómico divulgado pelo MF com a POE/2021.

Conciliação com previsões anteriores do MF

A previsão do MF para a variação do PIB real em 2020 é revista em baixa face ao cenário apresentado na Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado para 2020 (PAOE/2020) (revisão em -1,6 p.p. para -8,5%). Note-se que a previsão constante na PAOE/2020 não foi sujeita ao processo de endosso por parte do CFP. A previsão agora em apreço reflete a revisão em baixa de todas as componentes do PIB, à exceção da FBCF, que é revista em alta (Gráfico 1).

Para 2021, face ao anterior documento de programação orçamental, a POE/2021 revê em alta o crescimento do PIB para 5,4% (+1,1 p.p.). Contribui para esta variação do PIB real a revisão em alta das exportações (+2,5 p.p.) e do consumo público (+3,2 p.p.) parcialmente mitigada pela revisão em baixa da FBCF (-0,8 p.p.).

As perspetivas para a inflação são revistas em alta na POE/2021, com a variação dos preços a fixar-se em -0,1% em 2020 e em 0,7% em 2021 (+0,1 p.p. e +0,3 p.p.).

No mercado de trabalho, a taxa de desemprego exhibe um perfil semelhante ao previsto na PAOE/2020, tendo sido revista -0,9 p.p. em 2020 e -0,5 p.p. em 2021, apresentando assim valores de 8,7% e 8,2% da população ativa, respetivamente.

Gráfico 1 – Comparação das previsões incluídas na POE/2021, na PAOE/2020 e no OE/2020 (variação, %)



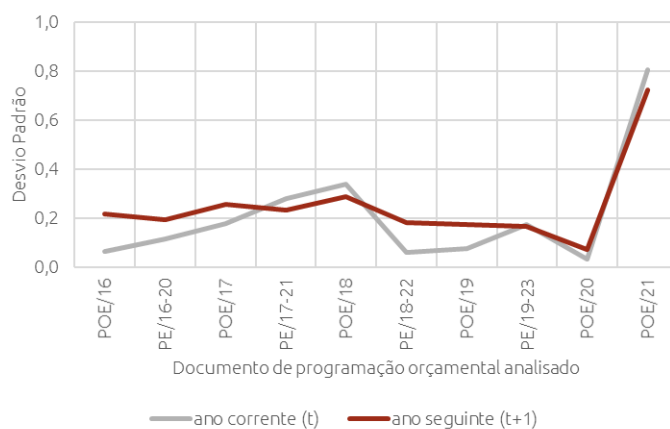
Fonte: MF – POE/2021, PAOE/2020 e OE/2020.

PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES

O cenário macroeconómico subjacente à POE/2021 é marcado pelo atual contexto de elevada incerteza causado pelo impacto da pandemia por COVID-19 na atividade económica. A análise do CFP tem por objetivo verificar se a previsão em apreço se baseia no cenário mais provável ou num cenário mais prudente, de acordo com os princípios do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), o que requer no presente enquadramento a ponderação de diversos fatores, incluindo o impacto das medidas constantes na POE/2021.

Os períodos de elevada incerteza tendem a ser caracterizados por falta de consenso ou maior dispersão nas projeções.¹ Tal deve-se a um maior número de perspetivas distintas acerca da conjuntura económica entre previsores, que indica que é mais difícil e mais incerta a projeção de desenvolvimentos económicos futuros. Usando o painel habitual de instituições para enquadrar o Parecer do CFP, o Gráfico 2 mostra a evolução da dispersão das projeções para o crescimento do PIB real implícita nos Pareceres desde 2015. A dispersão das projeções, quer para o ano corrente como para o ano seguinte, atingiu no presente Parecer o valor máximo do período considerado.

Gráfico 2 – Dispersão das projeções para o crescimento do PIB real consideradas nos Pareceres do CFP



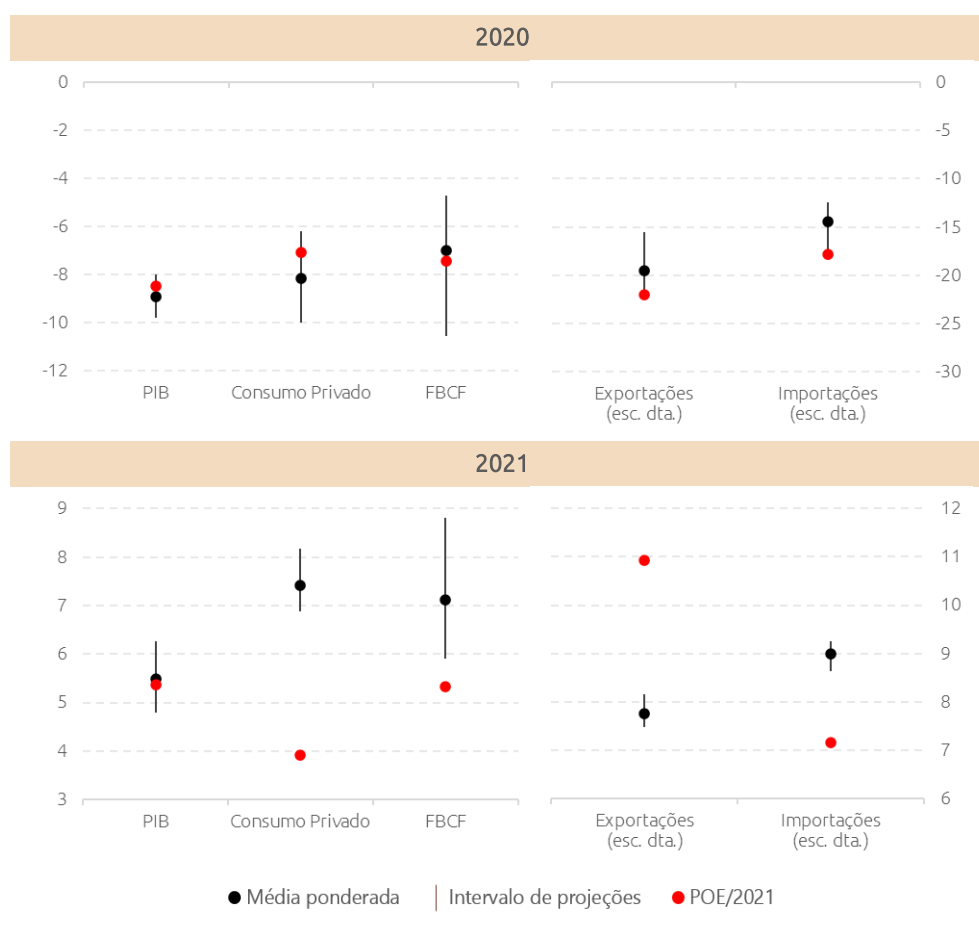
Fonte: BdP, CE, CFP, FMI, OCDE e cálculos do CFP. | Nota: PE – Programa de Estabilidade.

O atual contexto de incerteza histórica e anormalmente elevada, torna difícil a caracterização de um cenário mais provável. Contudo, a importância de um cenário mais prudente é exacerbada, uma vez que os potenciais desvios associados a riscos descendentes do cenário macroeconómico poderão ter um impacto orçamental não negligenciável.

¹ Ver, por exemplo, o artigo *The impact of uncertainty on activity in the euro area*, *ECB Economic Bulletin*, Issue 8/2016, December 2016, pp. 55-72 e as suas referências.

Para 2020 o cenário do MF encontra-se balizado na generalidade das variáveis macroeconómicas, incluindo as determinantes para a dinâmica das finanças públicas (Gráfico 3). Face ao cenário anterior do MF a POE/2021 revê em baixa a atividade económica para 2020. Os riscos globais subjacentes ao cenário do MF não diferem substancialmente dos contemplados nos cenários macroeconómicos de outras instituições. A quebra na atividade económica em 2020 e a subsequente recuperação em 2021 dependem da evolução da pandemia ao longo deste 2.º semestre de 2020 e do sucesso das medidas de mitigação da transmissão do vírus e das medidas económicas de apoio às famílias e às empresas.

Gráfico 3 – Enquadramento das previsões da POE/2021 (variação, %)



Fonte: POE/2021 e cálculos do CFP. | Nota: a média ponderada das taxas de crescimento apresentadas por outras instituições (BdP, CFP, CE, OCDE e FMI) é calculada ponderando o indicador respetivo de cada instituição (Quadro 2) com a percentagem de informação disponível à data de cada exercício de projeção. A percentagem representa o tempo decorrido entre a publicação das projeções das instituições consideradas e a data de entrega da POE. Para o indicador j da instituição i , o ponderador ($P_{j,i}$) é obtido da seguinte forma: $P_{j,i} = \frac{1 - D_{j,i}/360}{P_j}$, em que $D_{j,i}$ é o número de dias (num ano de 360 dias) entre a data de entrega da POE e a publicação das projeções da instituição i , e $P_j = \sum_{i=1}^n (1 - D_i/360)$. O intervalo de projeções é definido pela totalidade da amostra das previsões das instituições consideradas no Quadro 2, excluindo as do MF.

Para 2021, a perspetiva do MF para a recuperação da atividade económica em Portugal (5,4%) está alinhada com as expectativas das principais instituições, incluindo as do CFP (Quadro 2 e Gráfico 3). Importa salientar que o enquadramento é feito com cenários elaborados pelas instituições assinaladas no pressuposto da não intensificação da crise pandémica e de medidas de distanciamento social mais restritivas e que não consideram as medidas de política da POE/2021.

A composição do crescimento em 2021 da POE/2021 difere das perspetivas publicadas pelas restantes instituições e pode representar um risco descendente adicional à dinâmica de recuperação económica. O risco resulta da perspetiva mais otimista para a evolução das exportações, dado o enquadramento atual da procura externa e da evolução do turismo. A dinâmica projetada para as exportações, conjugada com uma redução da elasticidade das importações face à procura global, traduzem-se num contributo esperado positivo da procura externa líquida para o crescimento do PIB (1,3 p.p.) e na expectativa de recuperação do saldo da balança de bens e serviços em 1,4 p.p. para 0,1% do PIB.

Para o crescimento do PIB, este risco está mitigado pela expectativa mais pessimista do MF quanto à dinâmica do consumo privado, bem como pela consideração das medidas de política económica constantes da POE/2021, não consideradas nas demais projeções e previsões. Atendendo à dimensão das novas medidas de suporte à atividade económica e ao rendimento é de esperar um efeito positivo sobre a dinâmica de crescimento. No tocante ao consumo privado, o seu cujo contributo para o crescimento é menor do que o esperado pelas outras instituições consideradas na análise (Gráfico 3). Esta hipótese, se estiver devidamente refletida na receita fiscal (não foi possível ao CFP aferir), poderá contribuir, *ceteris paribus*, para uma perspetiva prudente do saldo das Administrações Públicas.

A evolução prevista pelo MF para a taxa de desemprego, abaixo das restantes projeções conhecidas (Quadro 2 e Gráfico 3), representa também um risco descendente neste cenário com impacto orçamental. A especificidade da contração económica em 2020 e as medidas em vigor de apoio ao emprego, levam à desconexão ou desfasamento entre a evolução da atividade económica e os desenvolvimentos no mercado de trabalho. Para 2021, a criação de emprego está dependente não só da rápida recuperação da economia, como da duração e manutenção das medidas de apoio ao emprego adotadas no atual contexto.

CONCLUSÃO

A conclusão desta análise do Conselho das Finanças Públicas tem em conta os princípios do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro): “As projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente”. Este mesmo princípio orientador de utilização de previsões realistas para a condução das políticas orçamentais encontra-se também vertido na legislação europeia, em particular no Pacto de Estabilidade e Crescimento e na Diretiva n.º 2011/85/UE do Conselho de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

Nos termos do número 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013, em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2021, **o Conselho das Finanças Públicas endossa as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas.**

A7. Lista de Siglas e Acrónimos

ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho	CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
AdP	Águas de Portugal, SGPS, SA	CNCS	Centro Nacional de Cibersegurança
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.	CNQ	Catálogo Nacional de Qualificações
AEBT	Autoestradas do Baixo Tejo, S.A.	COVID-19	Coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2)
AEC	Modelo de atividades extracurriculares	COVID-IREE	Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas
AELO	Autoestradas do Litoral do Oeste	CP	Comboios de Portugal, EPE
AG	Ação Governativa	CP	Curto Prazo
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.	CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
AICIB	Agência de Investigação Clínica e Inovação Biomédica	CQ	Centros Qualifica
AMN	Autoridade Marítima Nacional	CRI	Centro de Responsabilidade Integrado
ANA	Aeroportos de Portugal, SA	CSP	Cuidados de Saúde Primários
ANI	Agência Nacional de Inovação	CT	Certificados do Tesouro
AP	Administração Pública (Administrações Públicas)	CT	Código do Trabalho
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.	CTIC	Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira	CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais
ATIVAR	Programa Reforçado de Apoio ao Emprego e à Formação Profissional	DE	Desporto Escolar
bbl	Barril	DGAV	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária
BCE	Banco Central Europeu	DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
BEI	Banco Europeu de Investimento	DGES	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
BMar	Balcão Eletrónico do Mar	DGO	Direção-Geral do Orçamento
BPI	Banco Português de Investimento	DGPM	Direção-Geral de Política do Mar
BPP	Banco Privado Português, S.A.	DGRM	Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
BT	Bilhetes do Tesouro	DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
BUPI	Balcão Único do Prédio	DLRR	Dedução de lucros retidos e reinvestidos
CAFE	Centros de Aprendizagem e Formação Escolar	DPE	Diário de Pesca Eletrónico
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	DUC	Documento Único de Cobrança
CCM	Centro de Contacto e Monitorização	DUP	Documento Único de Pesca
CCMSNS	Centro de Controlo e Monitorização do Serviço Nacional de Saúde	DUP	Sistema de Gestão de Direito de Utilidade Pública
CE	Comissão Europeia	EAAD	Estrutura de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa	EB	Escala Braga — Entidade Gestora do Estabelecimento, S.A.
CELP	Centros de ensino e da língua portuguesa	EG	Entidade Gestora
CF	Contribuição Financeira	ELOS	Ligações de Alta Velocidade
CFEI	Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento	EM	Estados-membros
CFP	Conselho das Finanças Públicas	EM	Estatuto do Mecenato
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.	EMCFM	Estrutura de Missão para as Comemorações do V Centenário da Circum-Navegação
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.	EMEP	<i>European Monitoring and Evaluation Programme</i>
CIM	Comunidades Intermunicipais	EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS SA
CIUC	Código do Imposto Único de Circulação	ENAR	Estratégia Nacional para o Ar

ENDC	Estratégia Nacional para os Direitos da Criança	GNR	Guarda Nacional Republicana
ENEAPAI	Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais	GNSS	<i>Global Navigation Satellite System</i>
ENM	Estratégia Nacional para o Mar	GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
ENMAC	Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável	GW	Gigawatt
ENMAP	Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal	IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
ENRA	Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente	IAS	Indexante de Apoios Sociais
EPC	Entidade Pública Contratante	IAS	Instituto de Ação Social
EPC	Entidade Pública de Compras	IAS	International Accounting Standards
EPE	Entidade Pública Empresarial	IC	Instituições de Crédito
EPE	Escolas Portuguesas no Estrangeiro	ICM	Índice Case Mix
EQAVET	<i>European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training</i>	ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
ESA	Agência Espacial Europeia	IEC	Impostos Especiais sobre o Consumo
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.	IEFP	Instituto do Emprego e da Formação Profissional, IP
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais	IES	Informação Empresarial Simplificada
EUA	Estados Unidos da América	IES	Instituições de Ensino Superior
EUMETSAT	<i>European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites</i>	IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
EVF	Escala Vila Franca — Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A. (EVF),	IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento
FA	Forças Armadas	IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E.
FA	Fundo Ambiental	IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo	IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP	II	Instituto de Informática, IP
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia	IND	Infraestrutura Nacional de Dados
FEAMP	Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas	INE	Instituto Nacional de Estatística, IP
FE-AP	Fatura Eletrónica	INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica, IP
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira	INIAV	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P.
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	IP	Infraestruturas de Portugal
FEI	Fundo Europeu de Investimento	IP	Instituto Público
FMI	Fundo Monetário Internacional	IPC	Índice de Preços no Consumidor
FMJ	Fundo para a Modernização da Justiça	IPO	Instituto Português de Oncologia
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública	IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
FSE	Fundo Social Europeu	IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, IP
FSS	Forças e Serviços de Segurança	IRR	Instrumento de Recuperação e Resiliência
FSS	Fundo de Socorro Social	IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
GAMA	Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica	IS	Imposto do Selo
GerHuP	Gestão de Recursos Humanos da Administração Pública	ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
		ISP	Instituto de Seguros de Portugal

ISV	Imposto sobre Veículos	PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
IT	Imposto sobre o Consumo de Tabaco	PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
IUC	Imposto Único de Circulação	PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado	PDR2020	Plano de Desenvolvimento Rural 2020
IVDP	Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, I.P.	PEAAP	Programas Especiais de Albufeiras de Águas Públicas
IVV	Instituto da Vinha e do Vinho, IP	PEC	Pagamento Especial por Conta
LBS	Lei de Bases da Saúde	PEC	Plano de Estabilidade e Crescimento
LiDAR	<i>Light Detection And Ranging</i>	PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
LMPQF	Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
MAI	Ministério da Administração Interna	PERSU	Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos
MAIS	Mobilidade Apoiada para um Interior Saudável	PESCO	Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia
MAR2020	Programa Operacional Mar 2020	PGRH	Planos de Gestão de Regiões Hidrográficas
MAVI	Modelo de Apoio à Vida Independente	PIAS	Programa de Investimentos na Área da Saúde
MHTC	Centro Multinacional de Treino de Helicópteros	PIB	Produto Interno Bruto
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros	PIPSC	Plano de Intervenção das Pedreiras em Situação Crítica
MP	Metropolitano do Porto	PME	Pequenas e Médias Empresas
MS	Ministério da Saúde	PNAES	Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior
MST	Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo	PNCPC	Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado
MTN	<i>Medium Term Notes</i>	PNEC	Plano Nacional Energia e Clima
MTSSS	Ministério do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social	PNJ	Plano Nacional para a Juventude
MW	Megawatt	PNPOT	Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	PNR	Programa Nacional de Reformas
NRBQ	Riscos nucleares / radiológicos / biológicos / químicos	PO	Programa Operacional
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas	PO	Programa Orçamental
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico	POC	Plano Oficial de Contabilidade
OE	Orçamento do Estado	POC	Programa da Orla Costeira
OIGP	Operações Integradas de Gestão da Paisagem	POSEUR	Programa Operacional para a Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos
OIM	Organização Internacional das Migrações	POUE	Projeto de Orçamento Geral da União Europeia
ONG	Organizações Não Governamentais	PPI	Pedidos de Pagamento Intercalares
ONU	Organização das Nações Unidas	PPP	Parcerias Público-Privadas
OT	Obrigações do Tesouro	PPUE 2021	Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia 2021
p.p.	pontos percentuais	PRIMA	Partnership on Research and Innovation in the Mediterranean Area
P3AC	Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas	PROT	Planos Regionais de Ordenamento do Território
PAC	Política Agrícola Comum	PROTransP	Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público
PAC	Programas de Atividades Conjuntas	PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PAEC	Plano de Ação para a Economia Circular	PSP	Polícia de Segurança Pública
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa	PT2020	Programas Portugal 2020
PAO	Planos de Atividades e Orçamentos	PTT	Ponto de Troca de Trafego
PARE	Programa Europeu de Apoio às Reformas Estruturais		

PVE	Parque de Veículos do Estado	SNC	Sistema de Normalização Contabilística
QFP	Quadro Financeiro Plurianual	SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional	SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização	SNID	Sistema Nacional de Informação Desportiva/Carta Desportiva Nacional
RCE	Rede de Cobranças do Estado	SNQ	Sistema Nacional de Qualificações
RCM	Resolução do Conselho de Ministros	SNS	Serviço Nacional de Saúde
REP	Recomendações Específicas por País	SPeM	Sistema Nacional para Políticas e Medidas
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento	SPGM	Sociedade de Investimentos, SA
RGA	Sistema de Recuperação e Gestão de Ativos	SRE	Registo de Saúde Eletrónico
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida	SRH	Sistema de Gestão de Recursos Humanos
RNB	Rendimento Nacional Bruto	STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA
RNC	Roteiro para a Neutralidade Carbónica	TAP	Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA
RNSI	Rede Nacional de Segurança Interna	TFUE	Tratado sobre o funcionamento da Unidade Europeia
ROV	<i>Remotely Operated Underwater Vehicle</i>	TGR	Taxa de Gestão de Resíduos
RSI	Rendimento Social de Inserção	TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
RU	Reino Unido	TPA	Terminais de Pagamento Automático
RVCC	Sistema nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	UE	União Europeia
SA	Sociedade Anónima	UFCD	Unidades de Formação de Curta Duração
SATA	Sociedade Açoreana de Transportes Aéreos	UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	USD	<i>United States Dollar</i>
SEAMIND	Indicadores e monitorização de suporte à Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020	USF	Unidade de Saúde Familiar
SEE	Setor Empresarial do Estado	UTAM	Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
SEF	Sistema de Execuções Fiscais	VAB	Valor Acrescentado Bruto
SEN	Sistema Elétrico Nacional	VIH/SIDA	Vírus da Imunodeficiência Humana — Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
SGHL	Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A.	VMS	<i>Vessel Monitoring System</i>
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais	WTTC	<i>World Travel Tourism Council</i>
SGPVE	Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado		
SIGIC	Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia		
SINCRO	Sistema Nacional de Controlo de Velocidade		
SIRESP	Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal		



REPÚBLICA
PORTUGUESA

XXII GOVERNO

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

AV. INFANTE D. HENRIQUE, 1

1149-009 LISBOA