

ORÇAMENTO DO ESTADO 2024

Nota Explicativa

Ministério das Finanças



ÍNDICE

1.	Orçamento do Estado para 2024: estabilidade, confiança, compromisso	1
2.	Prioridades Orçamentais para 2024	3
	Reforçar os Rendimentos	4
	Apostar nos Jovens	4
	Valorizar os Salários	5
	Promover a Habitação	8
	Promover o Investimento	10
	Incentivar o Transporte Público	10
	Capitalizar as Empresas	10
	Proteger o futuro	12
	Orçamento Equilibrado	12
	Dívida Abaixo de 100% do PIB	12
	Reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	12
	Fundo para financiar investimento público	13
	Equidade Fiscal	13
3.	Inovação na gestão orçamental	14
	Gestão e Responsabilidade Orçamental	14
	Orçamentação por Programas	15
	Qualidade da Despesa Pública	15
	Exercício de Revisão de Despesa Pública	15
	Iniciativas Promotoras da Eficiência e da Eficácia da Despesa Pública	20
	Orçamento do Estado e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	23
	Orçamentação Verde, um passo na transição ecológica	26
	Orçamentação com Perspetiva de Género	28
4.	Reforço da qualidade e gestão das Finanças Públicas	30
5.	Investimento Público	32
6.	Setor Empresarial do estado	36
	Setor financeiro	37
	Setor da saúde	38

Setor da requalificação urbana	39
Setor dos transportes.....	39
Setor dos portos	40
Setor da comunicação social.....	40
Setor da cultura.....	40
Dividendos Pagos ao Estado pelas Empresas Públicas.....	41
7. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia	41
8. Parcerias Público-Privadas	43
9. Ativos e Passivos do Estado	48
Divida Direta do Estado	48
Unidade de Tesouraria do Estado	52
10. Finanças (PO07)	55
11. Gestão da dívida pública (PO08)	59

1. ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2024: ESTABILIDADE, CONFIANÇA, COMPROMISSO

O ano de 2023 atestou a importância que contas públicas equilibradas têm na capacidade de o Estado dispor de instrumentos que ofereçam uma resposta à altura dos desafios conjunturais e estruturais do País. Não há uma contradição entre a robustez das políticas e contas públicas certas. Com efeito, este princípio orientador tem demonstrado ser a causa e o efeito do apoio às famílias e às empresas ao longo de 2022 e de 2023.

Portugal assumiu nos últimos anos um papel particularmente destacado a nível europeu no que respeita ao esforço orçamental das medidas de apoio a famílias e empresas, tendo sido, em 2022 e 2023, o terceiro país com o maior pacote de apoios em reação à crise energética. Aos apoios direcionados aos agregados familiares e tecido empresarial decorrentes dos custos impostos pela pandemia e do choque geopolítico, somam-se outras medidas de política, que alcançaram uma dimensão significativa numa perspetiva histórica.

As medidas de apoio que foram anunciadas e implementadas entre 2022 e 2023 demonstraram ser fundamentais para a estabilização da procura interna, nomeadamente para sustentar os níveis de consumo e assegurar a continuidade da valorização dos rendimentos num momento de elevada volatilidade da economia, com juros e inflação elevados.

As medidas adotadas podem ser organizadas em dois tipos: estruturais e extraordinárias. As primeiras para responder a alterações da realidade com efeito permanente e, as segundas, para fazer face a pressões que se assumem de carácter temporário.

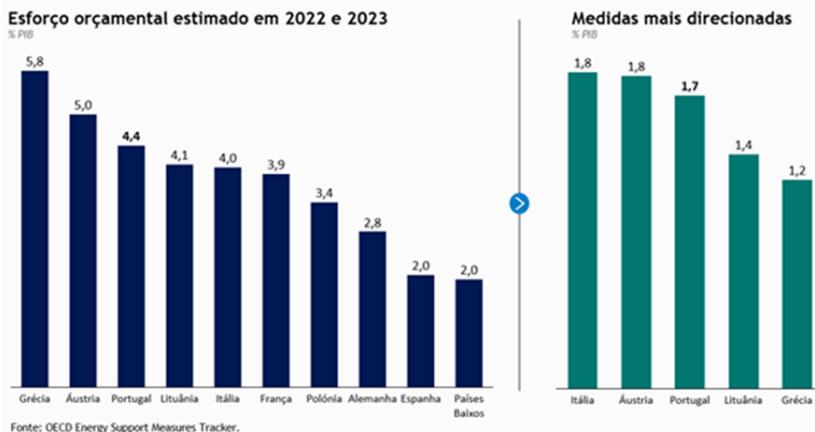
Entre as medidas estruturais, destaque, em 2023, para o aumento do salário mínimo nacional em 7,8%; as valorizações salariais para a função pública (aumento regular e intercalar); a meta de aumento salarial para o privado de 5,1%, com incentivos às empresas; os aumentos do subsídio de alimentação (tanto o inicial quanto o extraordinário), de 25,8% no total; a atualização de 8,4% do Indexante dos Apoios Sociais; os aumentos de pensões (com atualização equivalente pelo menos à inflação); e o alívio do IRS (reforma do mínimo de existência, descida da taxa no segundo escalão com efeitos nos demais e IRS Jovem).

No que concerne às medidas extraordinárias, as quais visam responder ao aumento dos preços incluíram a implementação do programa «IVA zero», os apoios direcionados aos agricultores, a redução dos impostos sobre os combustíveis, um apoio trimestral de 90 euros, destino às famílias mais vulneráveis, um apoio extraordinário do abono de família, também pago trimestralmente. Para responder aos custos da habitação, atribuiu-se a bonificação dos juros para quem tem crédito à habitação, a limitação ao aumento das rendas e um apoio à renda para quem é inquilino.

Os resultados orçamentais de 2023 oferecem às famílias e às empresas a segurança de que o Estado continuará a responder, tal como tem feito, no momento certo e na medida do necessário, sem comprometer a sustentabilidade das finanças públicas. Uma resposta que protege a procura interna da subida dos juros, mitiga os encargos do Estado com os mesmos, que pesam e limitam a ação futura, num momento em que subsiste um elevado grau de incertezas relativamente à evolução da economia internacional.

O Governo continuará a assegurar a progressiva redução do endividamento das administrações públicas, tendo em conta a posição da economia no ciclo económico, protegendo, assim, as gerações futuras, garantindo que estas poderão continuar a fazer as suas escolhas, em vez de se verem apenas obrigados a responder pelas escolhas do passado. É assim que se reforça a confiança no país junto dos investidores, evidenciando uma economia estável e sustentável, onde as condições para fazer negócio são favoráveis e previsíveis, sem descurar o ambiente de paz social existente, para o qual contribuiu o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade assinado com os Parceiros Sociais no final de 2022. Esta trajetória continuará assim assente em três pilares: proteger o rendimento das famílias, acelerar o investimento modernizador e prosseguir a redução da dívida pública.

2023 | 3º maior pacote de apoios na OCDE



Portugal tem demonstrado uma resiliência e um dinamismo notórios face à sucessão de choques que atingiram a economia mundial nos últimos anos: a pandemia, a invasão da Ucrânia pela Rússia, o escalar do preço das matérias-primas, a inflação e, mais recentemente, uma política monetária mais restritiva.

Os desafios colocados pela evolução da conjuntura externa reforçam a importância de políticas de investimento público, cujo impacto macroeconómico é particularmente relevante tanto no curto-prazo quanto num horizonte mais longo, promovendo um incremento do crescimento potencial da economia. O investimento público tem um efeito multiplicador e impulsionador da economia tendencialmente superior ao das restantes medidas de política. É a componente da despesa pública que oferece maior retorno à economia nacional, incentivando a procura agregada e promovendo a confiança no setor privado, especialmente em momentos de elevada incerteza, amplificando o efeito do estímulo inicial.

Em 2024, estima-se que o investimento público aumente 24% face a 2023, totalizando 9,2 mil milhões de euros, equivalente a cerca de 3,3% do PIB, o seu nível mais elevado desde 2011 – um aumento significativo face aos 2,3% registados em 2015 e essencial para garantir o aumento do stock de capital público.

Num contexto de subida generalizada e sustentada no tempo das taxas de juro de referência, o reforço da credibilidade orçamental, quer no contexto europeu quer nos mercados internacionais, tem sido conseguido em paralelo com uma gestão equilibrada das contas públicas, suportado na promoção de consensos, tal como vertido no Acordo de Médio Prazo para a Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade e num contexto de estabilidade política. A estratégia de consolidação orçamental continua assim a ser pautada por critérios de prudência, rigor e equilíbrio na gestão das contas públicas.

O processo de redução do endividamento das Administrações Públicas contribui, assim, para a mitigação dos efeitos do choque de política monetária operado pelo BCE, e cuja magnitude não tem precedentes na história da moeda única. O movimento tem ocorrido a par de uma desalavancagem significativa operada por famílias e empresas. O crédito ao setor privado não financeiro representava, no final do primeiro trimestre de 2023, 148,6% do PIB, após ter representado 160,9% em 2019, sendo o mais baixo desde 2001. É, neste momento, também inferior ao do conjunto da área do euro (157,1%), o que não sucedia desde pelo menos 1999.

O Orçamento do Estado elege como três eixos de ação em 2024 a valorização dos rendimentos, a promoção do investimento e a proteção do futuro.

No domínio da valorização dos rendimentos, traz uma significativa redução de IRS e assegura aumentos acima da inflação de salários, pensões, prestações sociais e outros apoios diretos – com destaque para os direcionados a mitigar os custos com a habitação. É, nesta dimensão, seguramente um dos orçamentos mais ambiciosos dos últimos anos.

É também um Orçamento que promove o investimento privado e público – em particular na educação, nos transportes e na saúde – e que incentiva a capitalização do tecido empresarial, enquanto elemento essencial da competitividade e resiliência da economia.

E é ainda um Orçamento que protege o futuro, ao mesmo tempo que o constrói mais justo: reafirma o compromisso do Estado com contas públicas equilibradas, ao prever um saldo orçamental positivo de 0,2% do PIB; promove a redução do peso da dívida pública, que ficará abaixo da barreira dos 100% do PIB; e traz medidas de equidade fiscal e de sustentabilidade da Segurança Social.

Nas suas escolhas, o Orçamento vai ao encontro dos principais desafios sentidos pelas famílias e nas empresas, focando-se na resolução de problemas concretos.

Tudo isto é possível num quadro orçamental prudente, que atesta o bom resultado das opções de política económica e orçamental prosseguida nos últimos anos.

A redução da dívida pública já retirou Portugal do pódio dos mais endividados da Europa e está a poupar centenas de euros por ano em impostos a famílias e empresas. A garantia de contas equilibradas continua a ser um elemento fundamental da credibilização externa do país. E o apoio à procura interna – em particular através do reforço do rendimento das famílias – ao mesmo tempo que as empresas conquistam mercados externos, tem garantido solidez ao mercado de trabalho, robustez à economia face a choques negativos, e convergência com a União Europeia.

Entramos assim em 2024 com a segurança de sabermos que continuaremos a trilhar um caminho prudente, atento às necessidades da nossa sociedade, e sempre com a ambição de continuar a construir um país mais rico, mais coeso, e mais inovador.

2. PRIORIDADES ORÇAMENTAIS PARA 2024

Perante uma conjuntura externa marcada por abrandamento económico e relevantes tensões geopolíticas, e reconhecendo os desafios que enfrenta a economia nacional, o Orçamento do Estado para 2024 responde com três prioridades: reforçar os rendimentos, promover o investimento e proteger o futuro.



Reforçar os rendimentos

Apostar **nos jovens**

Apoiar **os pais**

Valorizar **os salários**

Promover **a habitação**

Proteger **quem precisa**

Defender **os reformados**



Promover o investimento

Incentivar **o transporte público**

Capitalizar **as empresas**

Acelerar **o investimento público**



Proteger o futuro

Orçamento **equilibrado**

Dívida **abaixo de 100%**

Devolver excedente **via FEFSS**

Equidade **fiscal**

Reforçar os Rendimentos

Tanto para responder à conjuntura, promovendo a sustentação da procura interna, como para avançar no desenvolvimento estrutural da economia, o Governo tem vindo a apostar no reforço continuado dos rendimentos das famílias.

Neste Orçamento do Estado melhoram-se as condições de vida dos cidadãos, atendendo às principais dificuldades que neste momento enfrentam e encontrando soluções para os diferentes momentos do seu percurso de vida.

Desde logo, dá-se um passo muito significativo através de uma redução transversal do IRS, com um enfoque reforçado na classe média. Num momento em que as contas públicas estão equilibradas, e dado o dinamismo do mercado de trabalho, entendeu-se fundamental baixar a tributação sobre o trabalho, reforçando os rendimentos das famílias.

Ao mesmo tempo, os salários da função pública serão aumentados e o Orçamento incorpora já os impactos da subida do salário mínimo nacional para os 820 euros mensais, conforme acordado com os parceiros sociais.

Preveem-se medidas para os jovens (como a melhoria do regime do IRS Jovem), apoios para os pais (como o alargamento da gratuidade das creches e o reforço estrutural do abono de família) e a atualização de pensões para os reformados.

Reforça-se o apoio à habitação, por exemplo, com medidas para expandir o parque habitacional público, com medidas para estabilizar a prestação de quem tem crédito à habitação e reduzir os juros suportados através do reforço da bonificação, e com medidas para apoiar quem é inquilino.

Apostar nos Jovens

Reforço do IRS Jovem

Destinatários: Todos os jovens entre 18 e 26 anos (ou 30, no caso de doutoramento) com qualificações de nível 4 (curso profissional) ou superior.

Número de beneficiados: Mais de 80 mil jovens por ano.

Impacto orçamental em 2024: 200 milhões de euros (acréscimo face a 2023).

Desde a sua criação, em 2020, o número de jovens a beneficiar do regime tem crescido exponencialmente (10 286 beneficiários em 2020, 37 199 beneficiários em 2021 e 73 684 beneficiários em 2023).

O Governo propõe, para 2024, aumentar significativamente as isenções previstas no âmbito do regime do IRS Jovem assim como os respetivos limites de isenção, do seguinte modo:

Estas alterações permitirão um aumento substancial da proteção dos rendimentos dos jovens, sendo que o valor total

	1.º Ano	2.º Ano	3.º Ano	4.º Ano	5.º Ano
Isenção	100%	75%	50%	50%	25%
Limite de IAS	40 IAS	30 IAS	20 IAS	20 IAS	10 IAS

dos rendimentos isentos ao fim dos 5 anos do regime será de cerca de 70 mil euros.

Exemplos:

	1.º Ano	2.º Ano	3.º Ano
Salário mensal	1150€	1300€	1500€
Ganho anual	+ 785 €	+ 1 483 €	+ 1 497 €
Carga fiscal 2023	785 €	1 483 €	2 416 €
Carga fiscal 2024	0 €	0 €	919 €

Valorizar os Salários

Redução transversal do IRS

Destinatários: Todos os agregados com rendimentos e que paguem IRS

Número de beneficiados: cerca de 6 milhões de agregados

Impacto orçamental em 2024: 1327¹ milhões de euros (decrécimo face a 2023)

O Governo dá continuidade ao reforço e maior proteção dos rendimentos das famílias, de forma transversal e progressiva, assegurando um aumento do rendimento líquido disponível com enfoque na:

1. Atualização de escalões à taxa de 3%

Dando seguimento à proteção e reforço dos rendimentos das famílias, ajustando o sistema fiscal para o quadro macroeconómico previsto para o ano de 2024, o Governo propõe uma nova atualização dos escalões de IRS de 3%, alinhada com a taxa de inflação prevista para o ano de 2024 (2,9%).

2. Redução das taxas marginais

Em simultâneo, e à semelhança da redução da taxa do segundo escalão (de 23% para 21%) operada pela Lei do Orçamento do Estado para 2023, o Governo prossegue a concretização de uma redução generalizada do IRS das famílias portuguesas, cujo efeito se reflete nos cerca de 6 milhões de agregados que entregam declaração Modelo 3 de IRS.

Redução prevista nas taxas marginais dos seguintes escalões:

- i. 1,25 pontos percentuais no 1º escalão;
- ii. 3,0 pontos percentuais no 2º escalão;
- iii. 3,50 pontos percentuais no 3º escalão;
- iv. 2,50 pontos percentuais no 4º escalão;
- v. 2,25 pontos percentuais no 5º escalão

¹ O impacto total da medida ascende a 1769 milhões de euros, dos quais só 1327 milhões de euros têm impacto em 2024. Tal decorre de apenas os rendimentos das categorias A e H estarem sujeitos a retenção na fonte a taxas progressivas, pelo que apenas essa parte do impacto é refletida em 2024, aplicando-se o remanescente montante na liquidação de 2025.

A alteração proposta permitirá uma redução da taxa média de IRS até 2,4%, com maior ênfase em agregados com rendimentos brutos mensais de até 2000 euros. Todos os agregados beneficiarão desta redução: (i) por via da proteção do salário mínimo nacional; bem como (ii) por via da redução da taxa média de tributação para todos os escalões de rendimento.

Escalões atuais				Novos escalões			
Escalão de IRS	Limite superior (€)	Taxa marginal (%)	Taxa média (%)	Limite superior (€)	Taxa marginal (%)	Taxa média (%)	Var. taxa média (pp)
1	7 479	14,5	14,5	7 703	13,25	13,25	- 1,25
2	11 284	21,0	16,7	11 623	18,0	14,9	- 1,84
3	15 992	26,5	19,6	16 472	23,0	17,3	- 2,32
4	20 700	28,5	21,6	21 321	26,0	19,2	- 2,36
5	26 355	35,0	24,5	27 146	32,75	22,1	- 2,34
6	38 632	37,0	28,5	39 791	37,0	26,9	- 1,59
7	50 483	43,5	31,9	51 997	43,5	30,8	- 1,14
8	78 834	46,0	36,7	81 199	46,0	35,9	-0,78
9	> 78 834	48,0	-	> 81 199	48,0	-	-

FORNE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Exemplos:

	Trabalhador <i>Sem dependentes</i>	Casal <i>Com 1 filho</i>	Casal <i>Sem dependentes</i>	Pensionista <i>Sem dependentes</i>
Salário mensal bruto do agregado	1 300€	2 000€ (1 000 + 1 000)	3 000€ (1 500 + 1 500)	860 €
Ganho anual <i>Por agregado</i>	+ 334 €	+ 361 €	+ 874 €	+ 403 €
IRS apurado 2023	2 379 €	1 484 €	6 278 €	670 €
IRS apurado 2024	2 045 €	1 123 €	5 404 €	267 €

Aumento do Salário Mínimo Nacional

Destinatários: Sujeitos passivos que auferem o Salário Mínimo Nacional

Número de beneficiados: cerca de 1 milhão de trabalhadores

Impacto orçamental em 2024: 100 milhões de euros (impacto fiscal)

O salário mínimo nacional subirá de 760 euros para 820 euros em 2024 (+8%), correspondente a uma remuneração anual bruta de 11 480 euros. O Governo propõe, no ano de 2024 e por via do mecanismo do mínimo de existência, a salvaguarda plena dos agregados que auferem o salário mínimo nacional, garantido por esta via que estes não paguem IRS.

Aumentos salariais e outras valorizações na Administração Pública

Destinatários: Trabalhadores das Administrações Públicas

Número de beneficiados: 745 700

Impacto orçamental em 2024: 1538 milhões de euros (acréscimo face a 2023)

Em 2024, todos os trabalhadores das Administrações Públicas terão um aumento de pelo menos 52,63 euros ou 3% por mês, o que for superior nos seus salários base.

Este aumento decorre do acordo plurianual para a legislatura, assinado com as estruturas sindicais representativas dos trabalhadores das Administrações Públicas, e permite um quadro de previsibilidade, justiça e equidade no âmbito do qual as remunerações serão valorizadas em pelo menos 208 euros, até ao início de 2026.

Estes aumentos salariais acrescem à subida da base remuneratória da Administração Pública para 821,83 euros, às promoções, às progressões (que irão beneficiar dos aceleradores mediante a verificação de determinadas condições), e às restantes variações remuneratórias (por exemplo, nas ajudas de custo e subsídio de transporte). No total, a massa salarial aumenta 5,5%.

Remuneração do trabalho suplementar

Destinatários: Trabalhadores das Administrações Públicas

Número de beneficiados: 525 000

Impacto orçamental em 2024: 25 milhões de euros (acréscimo face a 2023)

O trabalho suplementar dos trabalhadores das Administrações Públicas é significativamente valorizado, no âmbito da Agenda do Trabalho Digno e das alterações ao Código do Trabalho.

A prestação de trabalho suplementar até 100 horas anuais confere ao trabalhador o direito aos seguintes acréscimos:

- 25% pela primeira hora ou fração desta e 37,5% por hora ou fração subsequente em dia normal de trabalho;
- 50% por cada hora ou fração, em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, ou em feriado;

E, ainda, que a prestação de trabalho suplementar superior a 100 horas anuais confere ao trabalhador o direito aos seguintes acréscimos:

- 50% pela primeira hora ou fração desta e 75% por hora ou fração subsequente, em dia normal de trabalho;
- 100% por cada hora ou fração, em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, ou em feriado.

Ajudas de custo e subsídio de transporte

Destinatários: Trabalhadores das Administrações Públicas

Número de beneficiados: 745 700

Impacto orçamental em 2024: 21 milhões de euros (acréscimo face a 2023)

Em 2024, o Governo elimina a redução em vigor do valor das ajudas de custo e subsídio de transporte, sendo dado mais um passo significativo no processo sustentado de reposição de direitos e valorização da Administração Pública.

Esta redução está prevista no Decreto-Lei nº 137/2010, de 28 de dezembro, na sua redação atual, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de redução da despesa com vista à consolidação orçamental prevista no Programa de Estabilidade e Crescimento – PEC – para 2010-2013.

Majoração da dedução de quotizações sindicais

Destinatários: Trabalhadores por conta de outrem

Número de beneficiados: Todos os trabalhadores com contrato de trabalho.

Impacto orçamental em 2024: cerca de 6 milhões de euros

Atualmente aos rendimentos brutos de trabalho dependente e de pensões são atualmente deduzidas as quotizações sindicais, desde que não excedam 1% do rendimento bruto de cada categoria, sendo majoradas em 50%.

Para reforçar a posição dos trabalhadores sindicalizados e a proteção dos seus rendimentos, o Governo propõe que a majoração das quotizações sindicais aumente de 50% para 100%.

Promover a Habitação

Arrendar para Subarrendar

Destinatários: Todos os agregados cujo rendimento anual bruto seja igual ou inferior ao 6º escalão de IRS

Número de beneficiados: em fase de concurso

Impacto orçamental em 2024: cerca de 5 milhões de euros

O Programa Arrendar para Subarrendar é uma das medidas inscritas no pacote Mais Habitação para aumentar o número de casas no mercado de arrendamento.

Promovido pelo IHRU, I.P. este programa destina-se a arrendar imóveis e posteriormente subarrendá-los às famílias a preços acessíveis.

As casas disponíveis são arrendadas diretamente pelo IHRU, I. P. ao proprietário e subarrendadas a preços acessíveis. O valor da renda do contrato de arrendamento é estabelecido livremente entre as partes (IHRU e proprietário) até aos limites gerais do preço da renda por tipologia e concelho de localização do imóvel.

Depois de celebrado o contrato de arrendamento, o imóvel é subarrendado aos candidatos, a preços acessíveis, por sorteio a realizar pelo IHRU, I.P. A abertura dos concursos será publicitada no Portal da Habitação e o procedimento concursal será tramitado na Plataforma IHRU Arrenda.

Os limites do valor da renda são fixados de acordo com os preços do Programa de Apoio ao Arrendamento e não podem ultrapassar uma taxa de esforço de 35% do rendimento mensal do agregado.

Os contratos têm a duração de cinco anos, renováveis por períodos iguais, salvo oposição de uma das partes. Em qualquer caso, o contrato não pode ser inferior a três anos.

Podem concorrer aos concursos:

- Agregados de uma pessoa cujo rendimento anual bruto máximo seja igual ou inferior ao 6º escalão do IRS;
- Agregados de duas pessoas cujo rendimento anual bruto máximo seja igual ou inferior ao 6º escalão do IRS, acrescido de 10 000 euros;
- Os agregados de mais de duas pessoas cujo rendimento anual bruto máximo seja igual ou inferior ao 6º escalão do IRS, acrescido de 10 000 euros, e de 5000 euros por cada pessoa adicional.

Cerca de 100 habitações para atribuição no 1º concurso iniciado a 6 de outubro de 2023. Até final do ano estima-se avançar com mais concursos.

Incentivo fiscal à habitação dos trabalhadores

Destinatários: Trabalhadores por conta de outrem

Número de beneficiários: Todos os trabalhadores com contrato de trabalho.

Impacto orçamental em 2024: cerca de 2 milhões de euros

Os subsídios de residência ou equivalentes ou a utilização de casa de habitação fornecida pela entidade patronal são considerados rendimentos de trabalho dependente na esfera dos trabalhadores, sendo sujeitos a IRS e contribuições sociais.

Atenta a evolução do mercado habitacional e o aumento das taxas de juro, o Governo propõe:

- Trabalhadores: isenção de IRS e contribuições sociais relativamente à cedência de imóvel para habitação, até aos limites equivalentes ao Programa de Apoio ao Arrendamento;
- Entidades empregadoras: isenção de contribuições sociais, bem como a aceleração das depreciações fiscais relativas ao imóvel cedido.

Esta medida promoverá a disponibilização de casas de habitação aos trabalhadores, promovendo o reforço da oferta habitacional.

Bonificação de juros

Destinatários: Mutuários de crédito à habitação própria e permanente, com rendimentos até ao 6º escalão de IRS, património financeiro inferior a 62 IAS e taxa de esforço igual ou superior a 35%, cujo contrato é a taxa de juro variável ou taxa mista em período de taxa variável, contratado até 15 de março de 2023 num montante máximo de 250 mil euros

Número de beneficiados: Cerca de 200 mil contratos de crédito à habitação elegíveis

Impacto orçamental em 2024: 200 milhões de euros em 2024

Em setembro de 2023 o Governo reforçou a medida de bonificação temporária de juros, criada em março deste ano, como resposta ao rápido e significativo aumento das taxas de juro, e com o objetivo de apoiar as famílias em situação mais vulnerável, através do Decreto-Lei nº 20-B/2023, de 22 de março.

A bonificação, no seu desenho mais alargado, incide sobre a diferença entre o indexante do contrato e o limiar de 3%, sendo de 100% quando o mutuário apresente uma taxa de esforço igual ou superior a 50% e de 75% quando o mutuário apresente uma taxa de esforço igual ou superior a 35% e inferior a 50%.

São elegíveis mutuários com rendimentos que se enquadrem até ao limite do 6º escalão do IRS (38 632 euros em 2023) e cujo património financeiro seja inferior a 62 IAS (29 786,70 euros em 2023).

O limite máximo anual do apoio é de 800 euros por contrato.

Este apoio pode representar uma diminuição de mais de 66 euros na prestação mensal do crédito à habitação.

Estabilização e redução da prestação de crédito à habitação

Destinatários: Mutuários de crédito à habitação própria e permanente, com taxa de juro variável ou taxa mista em período de taxa variável, contratados até 15 de março de 2023 e com maturidade residual igual ou superior a cinco anos

Número de beneficiados: cerca de 800 a 900 mil contratos de crédito à habitação elegíveis

Impacto orçamental em 2024: -

Em resposta ao rápido e significativo aumento das taxas de juro, e com os objetivos de assegurar maior estabilidade nas prestações do crédito à habitação e de conferir maior segurança às famílias, foi aprovada, em setembro, uma medida que permite reduzir a prestação paga pelos mutuários de crédito à habitação e estabilizá-la pelo prazo de dois anos.

Os mutuários de contratos de crédito à habitação, com taxa de juro variável ou taxa mista em período de taxa variável, podem pedir às instituições de crédito que procedam à revisão da prestação. A revisão consiste na fixação do respetivo valor naquele que resultar da aplicação do indexante que corresponder a 70% da Euribor a 6 meses, acrescido do spread

previsto contratualmente, mantendo-se inalteradas as demais condições do contrato de crédito, designadamente, o prazo e a periodicidade da revisão da taxa de juro prevista contratualmente.

A diferença entre a prestação que seria devida nos termos do contrato e aquela que resulta da fixação é paga posteriormente, podendo ser amortizada antecipadamente, sem qualquer comissão ou encargo para o mutuário.

Se, durante o período da prestação reduzida, o indexante do contrato for inferior ao utilizado para a definição da prestação, a aplicação da medida suspende-se, sendo retomada automaticamente sempre que o valor do indexante do contrato de crédito volte a ser superior.

A adesão a esta medida não implica alterações das condições do empréstimo (e.g. maturidade, spread), não sendo também afetado o seu valor atual. Adicionalmente, é salvaguardado que o valor em dívida pelos mutuários não aumenta, podendo, para isso, o montante da prestação ter de ser aumentado para cobrir os juros devidos no período.

Após o período da prestação reduzida, o empréstimo regressa à sua execução de acordo com os termos contratados. A amortização do montante diferido iniciar-se-á 4 anos após o final do período da prestação reduzida, sendo diluída ao longo do prazo remanescente do empréstimo. No caso da maturidade residual, no final da fixação da prestação, ser inferior a 6 anos, a amortização terá lugar nos dois últimos anos do contrato de crédito.

Promover o Investimento

O Orçamento do Estado para 2024 estabelece o investimento como prioridade. Para tal, prevê medidas para acelerar o investimento público e melhorar os serviços públicos, para capitalizar as empresas e para incentivar a utilização de transportes públicos.

Incentivar o Transporte Público

Programa de incentivo ao abate

Destinatários: Todos os proprietários de veículo ligeiros de passageiros e comerciais ligeiros em fim de vida, matriculados até 2007

Número de beneficiados: estimam-se 45 mil veículos a abater em 2024

Impacto orçamental em 2024: 129 milhões de euros

Cria-se o Programa de Incentivo ao Abate de automóveis ligeiros em fim de vida (matriculados até 2007), com o objetivo de reduzir a idade média das frotas nacionais e dessa forma melhorar a segurança rodoviária e a qualidade do ambiente.

O veículo ligeiro abatido terá como incentivo um valor pecuniário a atribuir pelo Fundo Ambiental, contra a aquisição de um veículo novo ou usado zero emissões (até quatro anos), de veículo novo a combustão interna com emissões reduzidas, de bicicletas de carga, ou tome a opção de depósito em Cartão da Mobilidade (para aquisição de serviços de transporte público e mobilidade partilhada).

Em articulação com este incentivo, é incrementado o IUC para veículos anteriores a 2007, como medida complementar para o reforço da renovação das frotas nacionais.

Este Programa dá cumprimento ao disposto na Lei do Clima e nas metas do Programa de Governo e responde ao Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade.

Capitalizar as Empresas

Reforço do incentivo fiscal à capitalização das empresas

Destinatários: Empresas

Número de beneficiários: Todas as empresas

Impacto orçamental em 2024: 180 milhões de euros

Em linha com o reforço do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, celebrado entre o Governo e Parceiros Sociais, promove-se uma melhoria do regime de incentivo fiscal à capitalização das empresas, no quadro de estímulo ao recurso a capitais próprios, em detrimento do recurso ao endividamento.

A medida proposta assenta nos seguintes eixos:

- Alargamento da taxa de benefício dos atuais 4,5% (5% se PME ou *Small Mid Cap*) para uma taxa variável por referência à Euribor a 12 meses, acrescida de um spread de 1,5 pp (2 pp se PME ou *Small Mid Cap*);
- Majoração do benefício em:
 - 50% em 2024;
 - 30% em 2025;
 - 20% em 2026.
- Ajustamento do período de referência de 10 anos para 7 anos.

Aprofundamento do regime de tributação de *Stock Options*

Destinatários: Trabalhadores de *Startups*, Pequenas e Médias Empresas e Empresas de Investigação e Desenvolvimento

Número de beneficiados: Todos os trabalhadores de *Startups*, Pequenas e Médias Empresas e Empresas de Investigação e Desenvolvimento

Impacto orçamental em 2024: –

O Governo promove o alargamento do regime fiscal aplicável às *stock options*, com as seguintes medidas:

- Alarga a aplicabilidade do regime aos membros de órgãos sociais;
- Extensão às entidades que tenham criado o plano de opções no ano da sua constituição / primeiro ano de atividade;
- Clarificação que o regime é também aplicável quando o plano de opções ou direitos de natureza equivalente são criados por outras entidades, com quem a entidade patronal dos trabalhadores tenha uma relação de domínio, grupo ou simples participação;
- Alteração das regras nos casos de perda da qualidade de residente em Portugal (*exit tax*), por via de uma isenção até 20 IAS e à alteração do valor tributável, o qual tem por base o momento do exercício da opção ou direito.

Incentivos fiscais à investigação científica e inovação

Destinatários: Sujeitos passivos que vivam no estrangeiro durante 5 anos

Número de beneficiados: –

Impacto orçamental em 2024: Sem impacto

É criado um novo incentivo fiscal à investigação científica e inovação (IFICI), orientado à atração e retenção de quadros altamente qualificados para os domínios da investigação científica, investimento e desenvolvimento empresarial.

O incentivo será aplicado aos investigadores e trabalhadores altamente qualificados que, não tendo sido residentes fiscais nos últimos 5 anos em Portugal, se tenham tornado residentes e auferiram rendimentos que se enquadrem em:

- i. Carreiras de docentes de ensino superior e de investigação científica, incluindo emprego científico em entidades, estruturas e redes dedicadas à produção, difusão e transmissão de conhecimento, integradas no sistema nacional de ciência e tecnologia;
- ii. Postos de trabalho qualificados no âmbito de benefícios contratuais ao investimento;
- iii. Postos de trabalho de investigação e desenvolvimento, de trabalhadores com doutoramento, no âmbito do SIFIDE.

O regime aplica-se durante um prazo de 10 anos a partir do ano de inscrição como residente em Portugal e só pode ser utilizado uma vez pelos sujeitos passivos. Os rendimentos de trabalho ou rendimentos empresariais e profissionais, auferidos no âmbito das atividades referidas, podem ser tributadas à taxa especial de 20%.

Adicionalmente, no que respeita às empresas, alargam-se os atuais regimes fiscais de apoio ao investimento produtivo (RFAI e benefícios contratuais), apoiando a criação de postos de trabalhos qualificados (com grau de mestre ou superior).

Proteger o futuro

O Orçamento do Estado para 2024 tem como terceiro pilar fundamental a proteção do futuro. Depois do esforço nacional para equilibrar as contas públicas e reduzir a dívida pública, o Governo assegura que manterá saldos orçamentais equilibrados, garantindo dessa forma uma margem de escolha a cada momento e assegurando a justiça intergeracional.

Com este Orçamento, a dívida pública deverá ficar abaixo de 100% do PIB, afastando Portugal dos países mais endividados da área do euro. O saldo orçamental ficará próximo do equilíbrio, permitindo apoiar a economia num momento de abrandamento – sem perder de vista o objetivo de sustentabilidade das contas públicas, do investimento e da segurança social.

Orçamento Equilibrado

O Governo assegura que manterá saldos orçamentais equilibrados, garantindo dessa forma uma margem de escolha confortável a cada momento e assegurando a justiça intergeracional. No Orçamento do Estado para 2024 prevê-se um saldo orçamental de 0,2% do PIB, o que representa uma redução de 0,6 pontos percentuais face ao valor estimado para 2023. Esta opção permite suportar a economia num momento de abrandamento de atividade, assegurando o reforço dos rendimentos, a promoção do investimento e a proteção do futuro.

Dívida Abaixo de 100% do PIB

A dívida pública deverá ficar abaixo de 100% do PIB, afastando Portugal dos países mais endividados da área do euro. Para isso, contribuirá também o objetivo de saldo orçamental próximo do equilíbrio. Se a dívida se mantivesse no mesmo valor de 2022, cada residente seria chamado a suportar cerca de 125 euros a mais em impostos em 2024.

Reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Criado em 1989, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é um património autónomo que tem por objetivo assegurar a estabilização financeira de sistema contributivo de Segurança Social, constituindo-se como uma reserva.

Esta reserva visa cobrir, em caso de necessidade, despesas previsíveis com pensões, designadamente em períodos em que as receita contributiva seja inferior à despesa contributiva, não tendo nunca sido utilizado.

O reforço do FEFSS tem sido uma prioridade do Governo, em que para além das tradicionais fontes de financiamento – designadamente uma parcela do valor das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, os saldos do sistema previdencial e a rentabilização do património da segurança social – tem apostado na diversificação das fontes de financiamento, através da consignação ao FEFSS da receita do Adicional ao IMI, desde 2017, da receita de uma parcela do IRC, desde 2018, e do Adicional à Contribuição do Setor Bancário, desde 2020.

Fundo para financiar investimento público

Criação um fundo para financiar investimento público, assegurando um fluxo adequado de investimento ao longo do ciclo económico, nomeadamente compensando futuras variações de financiamento comunitário.

Equidade Fiscal

Reforma ambiental do IUC

Destinatários: proprietários dos veículos de categoria A e E

Universo de abrangidos: cerca de 3 milhões de veículos de categoria A e de 500 mil da categoria E

Impacto orçamental: 84 milhões de euros

O IUC procura onerar os contribuintes na medida do custo ambiental e viário que estes provocam.

Os veículos ligeiros de passageiros com matrícula posterior a 2007 (categoria B do IUC) são tributados com base na cilindrada e nas emissões de CO₂ (componente ambiental). No entanto, os veículos de matrícula anterior a 2007 (categoria A) e os motociclos (categoria E) são tributados exclusivamente com base na cilindrada, sem se considerar a componente ambiental.

Com a reforma proposta, a tributação dos veículos da categoria A e E passa agora a cumprir as exigências ambientais que o Governo pretende acautelar, através da introdução da componente ambiental (emissões de CO₂) também para estes veículos.

A reforma terá um limite de 25 euros por veículo em 2024, sendo este progressivamente aumentado até que a taxa de IUC represente a totalidade da tributação relativa ao CO₂ emitido por estes veículos.

Esta medida conjuga-se com a criação de um incentivo ao abate de veículos antigos, que visa promover a renovação do parque automóvel e a descarbonização do transporte de passageiros.

Reforma da tributação sobre produtos de tabaco

Destinatários: cidadãos fumadores

Universo de abrangidos: 1,5 milhões de cidadãos

Impacto orçamental: 177 milhões de euros

No quadro da promoção do desincentivo ao consumo, procede-se a uma reforma no paradigma da tributação sobre o tabaco.

Esta reforma assenta nos seguintes eixos:

- Tributação dos cigarros, independentemente do seu preço, com base no respetivo malefício para a saúde pública, com um aumento da tributação, sobretudo nos produtos mais baratos, constituindo um entrave à entrada de novos consumidores;

- Alinhamento do nível mínimo de tributação dos cigarros em Portugal com a média europeia, prevendo um mecanismo de atualização automática do imposto sobre o tabaco;
- Harmonização da tributação dos restantes produtos de tabaco ou equivalente (cigarilhas, tabaco de enrolar/corte fino, tabaco aquecido, cigarros eletrónicos com nicotina) com a tributação dos cigarros;
- Alargamento da tributação aos cigarros eletrónicos sem nicotina, face ao crescimento exponencial do consumo destes produtos em Portugal, constituído, por um lado, uma porta de entrada de novos consumidores em hábitos de fumo e, por outro lado, um risco para a saúde pública da ausência de controlo destes produtos.

3. INOVAÇÃO NA GESTÃO ORÇAMENTAL

Gestão e Responsabilidade Orçamental

O Governo prossegue a adoção de medidas de melhoria da gestão dos recursos públicos, através de modificações nos procedimentos subjacentes à gestão orçamental e ao reforço da transparência orçamental. Esta melhoria contínua permite dar centralidade e materializar vários princípios constantes da Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente a economia, a eficácia e a eficiência. Estes princípios são garantes da obtenção de melhores resultados na implementação de políticas públicas no quadro dos recursos disponíveis. A capacitação dos decisores e a disponibilização de instrumentos eficazes à sua avaliação permitem que as políticas públicas sejam implementadas de um modo de crescimento mais eficaz e mais rigoroso.

Neste âmbito, o Orçamento do Estado para 2024 apresenta como prioridades:

- O aumento da autonomia e, também assim, da responsabilização dos gestores dos recursos públicos, concretizado mediante:
 - O fim da autorização obrigatória do membro do Governo com competência em matéria de Finanças para a utilização de verbas cativadas, transferindo-a exclusivamente para os membros do Governo responsáveis por cada um dos programas orçamentais;

Este instrumento de gestão orçamental tem o intuito de assegurar que existe financiamento para a assunção de compromissos por parte das entidades (particularmente relevante na despesa financiada por receita própria, cuja arrecadação pode não corresponder ao previsto), promovendo ainda a redução dos pagamentos em atraso e do prazo médio de pagamentos;
 - O fim da autorização obrigatória do membro do Governo com competência em matéria de Finanças para aumentos no valor dos contratos de aquisição de bens e serviços, relativamente ao ano anterior, desde que acomodáveis nas dotações orçamentais e financeiras disponíveis;
 - O reforço do acompanhamento do Ministério das Finanças em projetos de revisão de despesa pública, em colaboração com as restantes áreas setoriais, por forma a permitir identificar e libertar recursos que poderão ser realocados a outras prioridades de política pública.
- O aumento da transparência orçamental, através da introdução, ou da melhoria, de elementos informativos para a análise dos orçamentos, oferecendo novas perspetivas de análise desde o momento do planeamento até ao momento de prestação de contas. Um bom exemplo dessa orientação que vem sendo adotada nos últimos anos, é a divulgação da execução das medidas extraordinárias, como é o caso das associadas à pandemia de COVID-19 ou ao choque geopolítico. Estas alterações visam assegurar uma maior disponibilização da informação aos cidadãos e entidades interessadas, incorporando recomendações de instituições que acompanham as finanças públicas e as melhores práticas internacionais nestas matérias, designadamente:
 - Orçamentação por programas – permite a alocação mais coerente dos recursos, com reflexo mais direto nos objetivos e metas definidas para cada área;

- Orçamento do Estado e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – permite identificar medidas/projetos que contribuem para a implementação de um ODS;
- Orçamentação com perspetiva de género – permite sensibilizar e fomentar, nas várias fases de implementação das políticas públicas, a consideração dos potenciais impactos nas desigualdades de género;
- Orçamentação verde – permite identificar o contributo de cada rubrica orçamental (receita e despesa) para os objetivos das políticas climáticas e ambientais.

Orçamentação por Programas

A orçamentação por programas constitui um dos pilares da reforma das Finanças Públicas, contribuindo para um modelo de gestão pública orientado para os resultados das políticas, e para aumentar a eficiência e eficácia da despesa, promovendo a sustentabilidade das finanças públicas. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) prevê assim um novo modelo de orçamentação, que visa evidenciar a forma como os recursos públicos são utilizados na produção de bens e serviços públicos, com ênfase nos resultados das políticas públicas.

Este novo modelo de orçamentação estabelece uma relação direta entre os recursos públicos disponíveis e a sua afetação ao cumprimento da estratégia política, económica e orçamental vertida nos documentos de orientação política e estratégica e nos Planos de Estabilidade e programação orçamental plurianual elaborados na primeira fase do processo orçamental. Introduce por isso maior transparência e responsabilização no processo orçamental, fornecendo informação a todos os intervenientes neste processo, e aos cidadãos, relativamente à forma como são utilizados os dinheiros públicos e os resultados alcançados.

A implementação do modelo de orçamentação por programas assenta numa abordagem progressiva, possibilitando a colaboração de todas as entidades intervenientes no processo orçamental. Assim, a metodologia prosseguida foi iniciada com a implementação de um programa-piloto no Orçamento do Estado para 2022, alargando-se no Orçamento do Estado para 2023 a mais dois programas orçamentais, integrados na Missão de Base Orgânica Economia e Mar.

Em 2024, a orçamentação por programas prossegue e os programas-piloto passam a incluir todas as entidades da Missão de Base Orgânica Economia e Mar e ainda às entidades da Missão de Base Orgânica da Cultura.

A implementação gradual da orçamentação por programas contempla uma análise das experiências dos programas-piloto, por forma a prosseguir o aperfeiçoamento do modelo no que concerne aos elementos, às regras e aos seus instrumentos antes da sua efetiva generalização.

Em paralelo, está a ser desenvolvida a solução tecnológica de suporte à orçamentação por programas, encontrando-se igualmente em análise e ajustamento aos pilotos quer na perspetiva orçamental quer no que respeita à informação de desempenho (objetivos, indicadores, metas, público-alvo, entre outros).

Qualidade da Despesa Pública

Exercício de Revisão de Despesa Pública

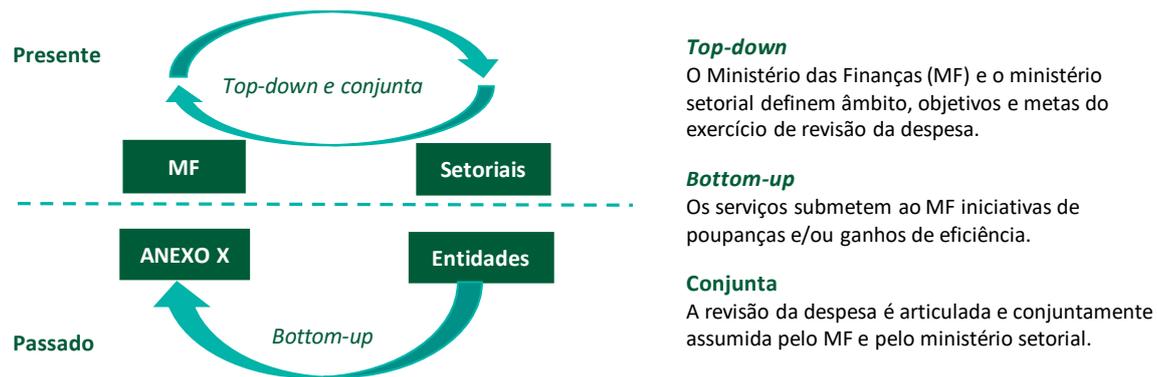
O exercício de revisão de despesa pública constitui um importante instrumento da gestão financeira pública. Este exercício consiste num processo de análise detalhada da despesa em curso com o objetivo de otimizar a alocação de recursos, melhorar a qualidade da despesa pública, e a sua adequação aos objetivos de política, bem como criar margem orçamental que pode ser dirigida para financiar novas políticas públicas e lidar com pressões na despesa emergentes.

O atual exercício de revisão de despesa pública incorpora importantes inovações, representando um ponto de viragem face às práticas anteriores. Tal como referido no Programa de Estabilidade apresentado no passado mês de abril, procedeu-se a uma reestruturação do processo de revisão de despesa com o objetivo principal de o tornar mais efetivo,

tendo-se clarificado o modelo de governação e robustecido o exercício em todas as suas fases (definição de objetivos e âmbito, formulação de opções de política, decisão, implementação e, posteriormente, monitorização e avaliação *ex post*). O processo de reformulação, em curso, beneficia do apoio técnico internacional (OCDE, através da Comissão Europeia/DG REFORM), tendo-se progredido para um maior alinhamento com as melhores práticas internacionais, nomeadamente em termos da estrutura de governação, metodologias e integração no ciclo do processo orçamental.

O modelo vigente assenta numa abordagem seletiva e *top-down* (em contraste com a abordagem abrangente e *bottom-up*, seguida no passado recente), baseada numa colaboração conjunta entre o Ministério das Finanças e os ministérios setoriais.

Gráfico 1. Abordagem ao modelo de revisão de despesa



“
Joint reviews in which all relevant government entities are closely involved in the process *prove to be most effective and deliver more realistic options for development.*”

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Em termos de governação, o exercício é conduzido por uma estrutura funcional² constituída por: (i) uma equipa de coordenação geral/decisão, a quem compete definir os termos de referência (incluindo o âmbito da despesa em análise, os objetivos/metad da revisão e o cenário de referência, elaborado no pressuposto de manutenção de políticas); (ii) uma equipa técnica permanente, que acompanha a implementação e a monitorização do exercício; e (iii) equipas temáticas dedicadas à revisão de despesa nas áreas definidas nos termos de referência e às quais compete apresentar medidas para as opções de política definidas nos termos de referência. A decisão acerca da opção de política a implementar é da responsabilidade conjunta do Ministério das Finanças e da tutela setorial.

² Despacho nº 7690/2023, Diário da República, 2ª série, 25 de julho.

Gráfico 2. Exercício da revisão de despesa: estrutura organizacional

(Despacho nº 7890/2023, de 25 de julho)



FORNE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Para o exercício do presente orçamento foram selecionadas duas áreas objeto de revisão de despesa:

- Saúde, abrangendo duas áreas de intervenção, o setor convencionado nas valências de diálise e medicina física e reabilitação e a área dos medicamentos com genéricos e biossimilares;
- Programa ECO.AP 2030.

Saúde

O crescimento contínuo da despesa em saúde, associada ao envelhecimento da população, ao aumento da quantidade e complexidade das doenças crónicas e à inovação terapêutica, tem que ser avaliado de forma contínua quanto à sua eficiência e eficácia, dada a necessidade de garantir a sustentabilidade das políticas públicas e de assegurar adequados padrões de qualidade dos serviços públicos do SNS.

Neste contexto, os exercícios de revisão da despesa constituem um importante instrumento para promover a eficiência e a previsibilidade no uso dos recursos por forma a garantir uma evolução sustentável da despesa que permita acomodar as crescentes necessidades em cuidados de saúde da população.

Com o objetivo de dar maior previsibilidade e sustentabilidade ao crescimento da despesa do SNS foram, neste primeiro exercício, selecionadas duas áreas para revisão, cuja despesa tem evoluído a um ritmo elevado:

- No setor convencionado, as valências de medicina física e reabilitação e diálise;
- Na área dos medicamentos, o segmento dos medicamentos com genéricos e biossimilares.

Entre 2019 e 2023, o conjunto desta despesa evoluiu ao ritmo médio anual de 5%, com tendência crescente, representando, em 2022, 7,3% da despesa do SNS. Num cenário de políticas invariantes (*baseline*), projeta-se um crescimento para esta despesa, em média anual, de cerca de 6%, no período 2024-2026.

O diagnóstico efetuado no âmbito deste exercício aponta para a existência de margem para poupanças financeiras nas áreas de despesa em análise, mantendo ou aumentando a qualidade de serviço prestado ao utente do SNS.

Na medicina física e reabilitação (MFR), é expectável que o investimento previsto no PRR e a operacionalização de novas regras de referenciação, associadas a um novo sistema de classificação de doentes e a um novo modelo de financiamento do SNS, permitam ganhos de poupanças. Em concreto, pretende-se:

- Criar equipas de reabilitação nos cuidados de saúde primários, multiprofissionais e interdisciplinares, que permitam o acompanhamento de cidadãos com necessidades avaliadas em função de instrumentos e de escalas de medição, agrupadas através de sistemas de classificação de doentes;
- Criar um sistema de classificação de doentes para a área da reabilitação em ambulatório;
- Criar um sistema de informação integrado de reabilitação;
- Redefinir o processo de referenciação de utentes para as diversas tipologias de rede de prestação de cuidados de reabilitação em ambulatório no SNS;
- Criar Centros de Responsabilidade Integrada (CRI) que prevejam a internalização de atos de MFR através de um processo de contratualização interna nas Unidades Locais de Saúde.

Na diálise, é possível identificar um conjunto de iniciativas – legislativas e de melhoria da organização e gestão da doença – que aportam valor à prestação e reduzem os custos. Neste contexto, o papel das Unidades Locais de Saúde será crucial quer através da internalização quer na perspetiva de integrar na prestação de cuidados de saúde o objetivo de retardar o tratamento dialítico o máximo de tempo possível. De entre as medidas preconizadas, destacam-se:

- A criação de CRI dedicados a consultas de doença renal avançada (DRC), focada no aumento da sobrevivência livre de diálise, também com a preocupação de garantir poupanças e de equilibrar a oferta com qualidade e segurança;
- A correção da concentração de oferta em hemodiálise em centro *versus* diálise domiciliária;
- O alargamento da atribuição de convenções a unidades que integrem hemodiálise em centro e diálise domiciliária;
- Compras centralizadas dos produtos utilizados na diálise domiciliária;
- O alargamento do modelo de telemonitorização dos doentes em diálise domiciliária.

No que se refere à área dos medicamentos, a importância da análise do uso dos medicamentos genéricos é assumida por todos os países da OCDE que encaram este mercado, assim como o de medicamentos bioequivalentes como uma oportunidade para aumentar a eficiência das despesas farmacêuticas.³

Nesta área, propõem-se alterações legislativas e o reforço da implementação de boas práticas para potenciar as poupanças com os medicamentos que já têm genéricos ou bioequivalentes comercializados. As medidas propostas têm incidência sobre a prescrição e sobre preços e comparticipações, destacando-se as seguintes:

- Implementação de uma redução do preço do medicamento biológico não bioequivalente em 30% para os medicamentos com bioequivalente disponível no mercado;
- Implementação de uma redução de 10% do preço do medicamento não genérico, inserido em grupo homogêneo, da qual não poderá resultar um preço inferior ao preço do medicamento genérico mais caro inserido no mesmo grupo homogêneo;
- Criação de equipas internas de apoio aos hospitais que promovam a utilização de genéricos e bioequivalentes numa ótica de *benchmarking*;
- Criação de um sistema de preços de referência para medicamentos biológicos.

³ Evolução do desempenho do SNS em 2022, relatório nº 07/2023, Conselho das Finanças Públicas.

Através da implementação destas medidas (e outras não discriminadas aqui), a revisão da despesa tem por objetivo alcançar poupanças de 10%, face ao *baseline* e em termos acumulados, até 2026.

Os relatórios de monitorização a produzir constituem *input* para o relatório a ser elaborado pelo GTRDP 2023 no âmbito do cumprimento da meta definida no Programa de Recuperação e Resiliência (C17-r32 17.5) relativa à integração das revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação *ex post* (relatório a apresentar no quarto trimestre de 2024, marco crítico de desembolso financeiro).

Programa ECO.AP

O Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública, para o horizonte 2030 (ECO.AP 2030) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 104/2020, de 24 de novembro (RCM nº 104/2020), que, em linha com os objetivos e metas do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), estabelece como objetivos promover a descarbonização e a transição energética das atividades desenvolvidas pelo Estado, dando continuidade ao Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP 2020).

A RCM nº 104/2020 estabelece que, da execução do ECO.AP 2030 pelas entidades da Administração Pública elegíveis, deve resultar o cumprimento, em 2030, das seguintes metas agregadas:

- 40% de redução do consumo de energia primária;
- 10% do consumo de energia assegurado através de fontes de energia renovável em regime de autoconsumo;
- 20% de redução do consumo de água;
- 20% de redução do consumo de materiais;
- 5% ao ano de renovação energética e hídrica de edifícios abrangidos pelo ECO.AP.

Os mecanismos de monitorização do Programa incluem a elaboração de Planos de Eficiência por cada entidade e por cada área governativa para os triénios 2022-2024, 2025-2027 e 2028-2030, sendo que, para o triénio em vigor, os objetivos e as metas relativos ao consumo de energia e outros recursos, bem como às emissões de gases com efeito de estufa, estabelecidos numa base anual, foram fixados tendo por referência o ano de 2019.

Apesar de o ECO.AP 2030 ser aplicável a todas as entidades da Administração Pública elegíveis, o exercício de revisão de despesa incide sobre o cumprimento das metas de consumo das áreas governativas da Administração Central e sobre os impactos orçamentais das entidades pertencentes ao perímetro do Orçamento do Estado.

A análise preliminar efetuada no âmbito da elaboração dos termos de referência que orientaram o exercício de revisão de despesa do ECO.AP 2030, posteriormente reforçada pelas conclusões do relatório elaborado pela equipa temática, aponta para a necessidade de se reforçar a eficácia deste programa, uma vez que a pouca adesão e compromisso das entidades abrangidas tem-se traduzido numa implementação aquém do desejável. A esta preocupação, acresce o facto de o sistema de monitorização do ECO.AP 2030 se encontrar ainda numa fase evolutiva, sem a totalidade das suas funcionalidades implementadas, o que limita a avaliação da eficácia do Programa. O financiamento é outro aspeto relevante para a concretização do ECO.AP 2030. As entidades têm demonstrado uma especial procura por fontes de financiamento externas, tirando partido da existência de um quadro de financiamento favorável (Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de recursos – PO SEUR e Plano de Recuperação e Resiliência – PRR). Em paralelo, existem constrangimentos no acesso a financiamento com recursos próprios (falta de orçamento) ou, nas situações onde esses recursos existem, dificuldade técnica na concretização, quer seja pela ausência de recursos humanos (em quantidade e/ou capacidade técnica) quer seja pelos limites impostos pela Lei de Enquadramento Orçamental para a aquisição de serviços não cofinanciados. No caso concreto dos contratos de gestão de eficiência energética, persistem condicionantes que limitam a adesão das entidades a este tipo de contratos.

Com base no diagnóstico efetuado, a opção de política a implementar contempla um conjunto de iniciativas visando o reforço da eficácia do Programa, como sejam: uma maior responsabilização dos órgãos de gestão pelo não cumprimento das obrigações estabelecidas na RCM nº 104/2020; o reforço do sistema de monitorização (BARÓMETRO ECO.AP), através quer do aumento da informação recolhida necessária à monitorização da implementação do ECO.AP 2030 quer do

desenvolvimento de todas as funcionalidades e automatismos necessários para apoiar as entidades e as áreas governativas; elaboração dos Planos de Eficiência e despachos setoriais para o triénio 2025-2027; maior agilização na implementação das medidas de eficiência preconizadas nos planos de eficiência ECO.AP, através do recurso a acordos-quadro; e a criação de condições ao nível do financiamento que agilizem a operacionalização do Programa.

Assim, para o triénio em curso (2022-2024) consideraram-se as metas de redução de consumos de energia e de outros recursos estabelecidos pelas áreas governativas⁴, as quais apontam para reduções médias, em 2024, e em termos acumulados face a 2019, de cerca de 5% no consumo de energia primária, 3% no consumo de água, 4% no consumo de papel e 4% da energia final consumida assegurada através de fontes de energia renovável em regime de autoconsumo. Considerando estas metas e a estrutura da despesa por área governativa, estimam-se, para 2024, e face ao cenário *baseline* (cenário de referência, caso não se reforçassem as medidas de acompanhamento do Programa), poupanças de cerca de 16 milhões de euros, associadas a um consumo mais eficiente de recursos pela Administração Central.

Os relatórios de monitorização e avaliação a elaborar em 2024 constituem *input* para o relatório a ser elaborado pelo Grupo de Trabalho para a Revisão de Despesa Pública 2023 no âmbito do cumprimento da meta definida no PRR (C17-r32 17.5) relativa à integração das revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação *ex post* (relatório a apresentar no quarto trimestre de 2024, marco crítico de desembolso financeiro).

Iniciativas Promotoras da Eficiência e da Eficácia da Despesa Pública

Numa ótica complementar ao exercício de revisão de despesa pública centrado no Programa ECO.AP 2030 e na área da Saúde, as entidades da Administração Central propõem-se a implementar outras iniciativas com vista ao cumprimento dos princípios orçamentais da economia, eficiência e eficácia a que estão sujeitas.⁵ Assim, foi-lhes solicitada a identificação, através do Anexo X da Circular de preparação do Orçamento do Estado, de iniciativas que contribuam para o reforço da qualidade da despesa pública e para a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Este levantamento tem sido realizado anualmente no âmbito da preparação do Orçamento. Contudo, no caso do Orçamento do Estado para 2024, as medidas concentram-se na despesa, excluindo, ao contrário dos anos anteriores, iniciativas geradoras de recuperação de receitas próprias. Adicionalmente, foi solicitada a identificação dos custos associados à implementação das iniciativas propostas (possibilitando a estimativa do seu impacto líquido), bem como a intenção de alocar eventuais poupanças a outras despesas. Assim, o foco do exercício transfere-se da redução da despesa para a necessidade de reforçar a qualidade da despesa pública, através de iniciativas que podem não gerar poupanças no curto prazo.

A implementação e o impacto orçamental das iniciativas propostas pelas entidades, para 2024, serão monitorizados no decurso do ano. Este novo exercício de acompanhamento permitirá identificar atempadamente desvios e áreas de potencial interesse para futuros exercícios de revisão de despesa, contribuindo ainda para a maior sensibilização das entidades públicas para a utilização eficiente dos recursos públicos.

A maioria das medidas propostas visa uma maior racionalização na utilização de recursos energéticos ou acelerar a transição digital, em particular através da desmaterialização de processos. Adicionalmente, regista-se um enfoque em iniciativas centradas na revisão dos processos de aquisição de bens e serviços e na otimização dos procedimentos internos com vista à maior eficiência na gestão dos recursos disponíveis.

⁴ À data, 12 áreas governativas dispõem de Despacho publicado em Diário da República.

⁵ Artigo 18º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.

Gráfico 3. Contributo para o total de iniciativas em 2024

(percentagem)



FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Gráfico 4. Contributo para a poupança total em 2024

(percentagem)



FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Importa notar que a execução das medidas pode envolver custos que estão sobretudo concentrados nas fases iniciais de implementação, enquanto os ganhos de eficácia e/ou eficiência ocorrem a mais longo prazo. Esta dicotomia é particularmente relevante no caso das iniciativas nas áreas da digitalização ou da eficiência energética, cujo investimento inicial (por exemplo, em equipamento informático ou na adaptação dos edifícios) excede frequentemente os ganhos imediatos. Considerando apenas as iniciativas cujos custos de implementação, em 2024, não excedem os ganhos previstos para o mesmo ano, antecipa-se um impacto direto na despesa de menos 70,2 milhões de euros (menos 64,9 milhões de euros, se excluído o investimento inicial).

A poupança está essencialmente concentrada em medidas que visam a otimização de procedimentos internos ou melhorias nos processos de contratação pública, refletindo o maior peso do investimento inicial nas áreas da digitalização ou eficiência energética. Por área da despesa, destacam-se as poupanças na aquisição de bens e serviços (83,5% da poupança total), refletindo, em particular, menor despesa com a aquisição de serviços especializados e com encargos com instalações. As poupanças com a aquisição de serviços de saúde e produtos farmacêuticos assumem também uma magnitude não negligenciável, refletindo esforços enquadrados no exercício de revisão de despesa na área da saúde.

Quadro 1: Exemplos de iniciativas por Programa Orçamental

Programa Orçamental	Digitalização	Eficiência energética	Otimização de processos	Contratação pública
PO01. ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	Desenvolvimento de uma plataforma eletrónica para tramitação da Declaração Única de Rendimentos	n.a.	n.a.	Redução nas despesas de representação dos serviços
PO02. PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	Desenvolvimento de uma plataforma digital para disponibilização de um curso de formação no âmbito da Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto	Redução de consumo de combustíveis fósseis	Centralização na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros da prestação de serviços de apoio técnico e administrativo, num modelo transversal a várias áreas governativas e Programas Orçamentais	Aquisição centralizada de bens e serviços por parte da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPAP, I.P.)
PO03. NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	Racionalização de custos de atendimento (AICEP)	«MNE verde — Edifícios Sustentáveis»	Novo modelo de gestão consular	Centralização dos procedimentos de contratação de aquisições de bens e serviços.
PO04. DEFESA NACIONAL	Promoção da comunicação do Instituto de Ação Social das Forças Armadas através do «Portal do Beneficiário»	Substituição das luminárias por LED	Reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes	Realização de contrato de manutenção anual de motores de embarcações da Autoridade Marítima Nacional
PO05. ADMINISTRAÇÃO INTERNA	Manutenção do novo <i>software</i> de gestão da formação	Levantamentos e elaboração de desenhos para as instalações elétricas gerais (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil)	Ganhos de eficiência nos processos de reembolso aos beneficiários do Serviço de Assistência da PSP	Ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços.
PO06. JUSTIÇA	Modernização da ação executiva através da operacionalização do Sistema Informático de Liquidação de Processos Executivos	Substituição das luminárias por LED	Melhoria dos circuitos de faturação eletrónica	Contratos de agregação de produtos de economato
PO07. FINANÇAS	Possibilidade de submissão da participação de transmissões gratuitas no Portal das Finanças	Instalação de painéis solares	Otimização do SEE pela fusão e liquidação de empresas não estratégicas.	Procedimentos pré-contratuais de concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação
PO09. ECONOMIA E MAR	Digitalização e desmaterialização de comunicações por via postal	Redução do consumo de eletricidade por via da celebração de contratos de teletrabalho com os colaboradores da Secretaria-Geral	Criação de uma equipa interna de gestão integrada de processos	Redução de custos com serviços de comunicações
PO10. CULTURA	Promover a transformação digital ao nível do relacionamento com os cidadãos e as empresas, transformação dos processos operacionais e alteração do modelo e da oferta dos serviços públicos	Eletrificação da frota automóvel	Transição do acompanhamento dos processos do incentivo / <i>cash rebate</i> para a plataforma HAL	Diversificação de fornecedores

Programa Orçamental	Digitalização	Eficiência energética	Otimização de processos	Contratação pública
PO11. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	Desmaterialização e simplificação de processos	Colocação de sistemas de produção de energia para autoconsumo (fotovoltaica)	Simplificação e desburocratização dos procedimentos dos organismos do sistema de ensino superior, ciência e tecnologia, flexibilizando as regras de execução financeira e de contratação	Redução dos custos através da agregação da aquisição, quer de bens no geral quer dos serviços de energia
PO12. EDUCAÇÃO	Transição Digital na Educação — Escola Digital	Redução do consumo energético e de papel em impressões	Implementação de processos de gestão e comunicação com as entidades envolvidas nas atribuições da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.	Participação na agregação de necessidades relativas à aquisição de SIP TRUNKS (na Rede Ciência, Tecnologia e Sociedade)
PO13. TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	Incremento do número de aderentes individuais ao Serviço de Notificações Eletrónicas	Aquisição de viaturas elétricas com poupança no abastecimento de combustível	Alargar a consulta de mercado na aquisição de bens	Substituição da contratação externa de serviços de segurança por meios técnicos e colaboradores internos
PO14. SAÚDE	Automatização do processo de compras.	Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência de Recursos (PO SEUR)	Continuação do processo de substituição dos medicamentos biológicos por genéricos em diversos serviços.	Aumento da atividade de diálise e consequente redução da contratação externa
PO15. AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	Desenvolvimento do Balcão Único da Energia	Parque Fotovoltaico PMO Vila D'Este	Implementação do Reporte Ambiental Único no Sistema Integrado de Licenciamento no Ambiente	Lançamento de processo aquisitivo para manutenção global da frota por um período de maior duração
PO16. INFRAESTRUTURAS	Desmaterialização de títulos de transporte com recurso à utilização de <i>smartphones</i> (Metro Mondego, S.A.)	Substituição de lâmpadas e luminárias por lâmpadas LED em edifícios e no exterior do <i>campus</i> do Laboratório Nacional de Engenharia Civil	Desenvolvimento de um programa plurianual de inventariação do património imobiliário sob gestão da IP, S.A., permitindo uma melhor gestão dos custos de manutenção	Melhoria do processo de gestão de contratos de empreitada da IP, S.A.
PO17. HABITAÇÃO	Desenvolvimento da plataforma de <i>business intelligence</i> para reporte e monitorização dos investimentos PRR, bem como de outras iniciativas geridas pelo IHRU	n.a.	Implementação de um novo sistema de gestão de programas de financiamento	Gestão estratégica de compras
PO18. AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO	Gestão integrada dos sistemas de informação da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos	Substituição dos sistemas de iluminação por equipamentos LED	Reconfiguração de processos e eliminação de atividades redundantes	Revisão dos procedimentos de aprovisionamento de forma a potenciar a redução de custos

Orçamento do Estado e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A Resolução do Conselho de Ministros nº 5/2023, de 23 de janeiro (RCM), estabeleceu um novo modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), delegando no membro do Governo responsável pela área da Presidência do Conselho de Ministros a competência para, a nível governamental, coordenar e acompanhar a implementação dos ODS estabelecidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), no plano interno, sem prejuízo das competências da área governativa dos Negócios

Estrangeiros, no plano externo e na política de cooperação, assim como das demais áreas governativas no âmbito da implementação a nível setorial. A RCM definiu igualmente a elaboração e apresentação, designadamente através do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública – PlanAPP, em articulação com a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, durante o ano de 2023, de um Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030 (RNDS 2030), a desenvolver com uma ampla participação das várias partes interessadas, articulando os instrumentos estratégicos nacionais com os ODS e outros compromissos nacionais a nível europeu.

O RNDS 2030 deverá prever ações e medidas que concretizem os seguintes objetivos estratégicos:

- Melhorar a atividade de monitorização e avaliação do progresso face aos ODS, incluindo uma densificação do painel de metas/indicadores da Agenda 2030 para o contexto nacional;
- Sistematizar o quadro estratégico de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável;
- Desenvolver mecanismos que promovam a coerência e alinhamento das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável;
- Aumentar os níveis de apropriação e conhecimento público da Agenda 2030.

As normas de execução do Orçamento do Estado para 2023 (OE)⁶ foram alteradas pelo Decreto-Lei nº 54/2023, de 14 de julho, tendo sido aditado ao artigo 32º, relativo às competências e deveres dos coordenadores dos programas orçamentais, um novo nº 7 com a seguinte redação:

«7 – As entidades coordenadoras [dos programas orçamentais] asseguram a prestação de informação, trimestralmente, relativa às ações que contribuam para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030, nos termos a definir pela DGO na circular de execução orçamental.»

Neste contexto, a Circular da Direção-Geral do Orçamento de preparação do OE passou a conter um anexo com instrução de recolha de informação sobre ODS. O objetivo consiste em identificar medidas/projetos que contribuem para a implementação de um ODS. As respostas fornecidas pelas entidades a partir do *template* de recolha definido pela referida circular, cuja análise se apresenta nesta secção, dada a necessidade de aprofundar a ferramenta de recolha de informação nos anos subsequentes, numa perspetiva de melhoria contínua, foram consideradas no apuramento dos montantes a imputar a cada ODS, embora a metodologia utilizada vá muito além deste reporte.

Assim, para além das medidas indicadas por cada uma das áreas governativas, como princípio genérico, imputou-se o orçamento das entidades da Administração Central a um ou vários ODS, consoante a sua área de intervenção. Este exercício desconsidera a despesa: (i) referente às transferências para a Administração Local; (ii) com a ação governativa e funções de suporte da mesma; (iv) com juros e outros encargos, ativos e passivos financeiros. Foi ainda desconsiderada a despesa de entidades que, pela sua transversalidade, não contribuem diretamente para qualquer dos ODS, como por exemplo, o orçamento dos Programas Orçamentais 07 e 08, entre outros. Também a este nível, deve ser referido que se trata de um exercício pioneiro de introdução de uma visão inovadora sobre o Orçamento do Estado, paralela aos pilotos da orçamentação por Programas, e, portanto, passível de melhorias, mas que permite uma visão fidedigna das prioridades da política pública no que ao acompanhamento dos ODS concerne.

O resultado do exercício deve ainda ser lido considerando que, para a maioria das áreas setoriais da política pública, a atuação não é exclusivamente dedicada a uma única temática e, portanto, a um único ODS. Ações dirigidas à erradicação da pobreza concorrem necessariamente para a erradicação da fome e para a redução das desigualdades. Tal como ações no âmbito das energias renováveis ou dos transportes públicos não poderão ser desligadas da ação climática ou das cidades e comunidades sustentáveis.

⁶ Estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 10/2023, de 8 de fevereiro.

É de referir que os resultados apresentados resultam de um primeiro exercício exploratório, havendo nos próximos processos orçamentais uma oportunidade para se aprofundar a metodologia de imputação da despesa pública.

Do exercício síntese exposto anteriormente, de afetação das dotações orçamentais em cada Programa aos vários ODS, bem como da consideração das respostas das entidades, resulta:

Quadro 2. Orçamento do Estado e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(milhões de euros)

	PO01 Órgãos de soberania	PO02 Governação	PO03 Rep. Externa	PO04 Defesa	PO05 Segurança Interna	PO06 Justiça	PO09 Economia e Mar	PO10 Cultura	PO11 Ciência, Tec. e ES	PO12 EBS e Adm. Esc.	PO13 Trab. Sol. e SS	PO14 Saúde	PO15 Amb. e AC	PO16 Infraestr.	PO17 Habitação	PO18 Agr. e Alim.	Total
ODS 1 Erradicar a pobreza										35	9 570						9 605
ODS 2 Erradicar a fome			10														10
ODS 3 Saúde de qualidade		749		106								14 764					15 619
ODS 4 Educação de qualidade		101	30			12	20	42	3 344	7 016	156						10 721
ODS 5 Igualdade de género		6			5			4			312						327
ODS 6 Água potável e saneamento													50				50
ODS 7 Energias renováveis e acessíveis							321						111				433
ODS 8 Trabalho digno e crescimento económico							168				1 028						1 196
ODS 9 Indústria, inovação e infraestruturas		13	56	49		22	1 259		609				315	1 227			3 552
ODS 10 Reduzir as desigualdades		108									116				308	1	534
ODS 11 Cidades e comunidades sustentáveis		242					170	691	75				317	1 446	657	79	3 677
ODS 12 Produção e consumo sustentáveis							47						200			1 394	1 641
ODS 13 Ação climática							3						2 337	1 673			4 014
ODS 14 Proteger a vida marinha				12			50						34			2	98
ODS 15 Proteger a vida terrestre		5											183				189
ODS 16 Paz, justiça e instituições eficazes	1 074	116	14	2 516	2 137	2 401											8 257
ODS 17 Parcerias para a implementação dos objetivos		13	165														178
Subtotal	1 074	1 354	276	2 683	2 142	2 435	2 039	737	4 029	7 051	11 182	14 764	3 548	4 346	965	1 477	60 101

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Os ODS que concentram o maior esforço financeiro são o ODS 3 – Saúde de Qualidade e o ODS 4 – Educação de qualidade. De notar que na ótica dos ODS, há investimento realizado fora do âmbito da Administração Central, nomeadamente na Administração Local⁷ e na Segurança Social⁸, que, ainda que concorra para o esforço nacional.

Na análise por programa orçamental, observa-se, face aos ODS que concentram o maior esforço, que os programas respeitantes à Saúde (PO14), ao Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO13), às Infraestruturas (PO16), à Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO11), ao Ambiente e Ação Climática (PO15) se destacam pela dotação consignada aos ODS, concentrando 64% da dotação orçamental afetada aos ODS. Os orçamentos da Governação (PO02), da Economia e Mar (PO09) e do Ambiente e Ação Climática (PO15) são, pela abrangência destas áreas setoriais, os que contribuem para uma maior diversidade de ODS. Já os programas da Saúde, da Educação e dos Órgãos de Soberania, face metodologia de imputação utilizada, aparecem como especializados num único ODS – Saúde de Qualidade, Educação de Qualidade e Parcerias para a Implementação dos Objetivos, respetivamente – ainda que, como se reconhece, o acesso a saúde e educação de qualidade não possam ser desligados, por exemplo, da redução das desigualdades ou da igualdade de género.

⁷ Com destaque para o ODS 6, onde se observa despesa da Administração Local

⁸ Há despesa de combate à fome no subsector da Segurança Social, concorrendo para o ODS 2

Orçamentação Verde, um passo na transição ecológica

Os efeitos prejudiciais resultantes do aquecimento global e das alterações climáticas que ameaçam a sustentabilidade planetária têm conduzido a uma crescente consciencialização ambiental e ao estabelecimento de diversos compromissos internacionais com o objetivo de enfrentar e conter tais ameaças, salientando-se o Acordo de Paris em 2015 e o Pacto Ecológico Europeu [*Green Deal*], apresentado pela Comissão Europeia no final de 2019.

É neste contexto que o orçamento verde, uma prática relativamente recente e que se encontra numa fase inicial na generalidade dos países, tem vindo a ganhar relevância. É amplamente reconhecido que os orçamentos nacionais desempenham um papel fundamental na transição ecológica, que urge concretizar, preconizando a Comissão Europeia uma «maior utilização de instrumentos de *ecologização* dos orçamentos» como fator determinante para «reorientar o investimento público, o consumo e a tributação para prioridades ecológicas em vez de subsídios prejudiciais ao ambiente». Ao possibilitar uma maior perceção dos contributos ambientais de cada rubrica orçamental (despesa e receita), o orçamento verde permite alinhar a política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais.

O orçamento verde baseia-se na metodologia de *green budget tagging*, que consiste na classificação orçamental da receita e da despesa em verde (favorável ao ambiente), castanha (desfavorável ao ambiente), mista (com ambos os impactos) ou neutra (sem impacto significativo) em relação ao seu contributo para os objetivos climáticos e ambientais⁹ e na quantificação dos contributos ambientais de cada rubrica orçamental.

Portugal esteve sempre na linha da frente no que se refere ao reconhecimento da necessidade de uma transição ecológica, iniciando no presente orçamento a apresentação da aplicação da metodologia *green budget tagging*. Este exercício, numa fase ainda muito embrionária, apresenta algumas limitações, mas também pontos fortes, quando comparado com os exemplos internacionais.

Em termos de limitações, refira-se que, por um lado, o âmbito é restrito à despesa de três programas orçamentais e por outro lado não permite tirar conclusões quanto ao contributo da despesa classificada como verde para os objetivos das políticas climáticas e ambientais, por quanto não existem ainda indicadores de desempenho associados. Acresce o facto de o baixo nível de granularidade da informação não permitir classificar uma percentagem significativa da despesa, problema que é comum à generalidade dos países que aplicam esta metodologia e que se tentará colmatar em edições futuras do exercício.

Em termos de pontos fortes, destacam-se:

- Capacitação técnica | Participação no programa de formação e intercâmbio desenvolvido, ao longo de dois anos, pela Comissão Europeia, através da DG REFORM, ao abrigo do PARE – Programa de Apoio às Reformas Estruturais [*SRSP – Structural Reform Support Programme*]¹⁰ ;
- Estrutura de Referência de Orçamentação Verde [*Green Budgeting Reference Framework*] | Conformidade com a estrutura proposta pela Comissão Europeia de modo a enquadrar, e promover, o esforço de desenvolvimento desta abordagem junto dos Estados-Membros, visando orientar o desenvolvimento ou melhoramento das metodologias e estruturas de orçamentação verde nacionais, bem como gerar um referencial para a respetiva monitorização pela Comissão;
- Seis objetivos climáticos e ambientais | Consideração desde já desta ótica, que na estrutura europeia é considerada somente no respetivo nível avançado;

⁹ Uma síntese das notas metodológicas referentes a estes exercícios pode ser consultada nos Elementos Informativos e Complementares.

¹⁰ Culminando este processo formativo e de intercâmbio, realizou-se em julho, no Ministério das Finanças, um seminário intitulado «*Green Budgeting practices in the EU: The French example*», com a presença de entidades congêneres francesas e ampla participação de atores relevantes nacionais em termos de gestão financeira pública e transição ecológica.

- Taxonomias sobre despesas *green* e *brown* | Utilização de chaves de classificação já existentes e consensualizadas, nomeadamente propostas pela Comissão Europeia e/ou adotadas por alguns Estados-Membros;
- Cooperação interministerial | Exercício resultante de um trabalho conjunto entre o Ministério das Finanças e o Ministério do Ambiente e da Ação Climática.

Pretende-se evoluir para a classificação integral da despesa, incluindo a despesa fiscal, e da receita. Posteriormente, e em alinhamento com a Orçamentação por Programas, poder-se-á avaliar o contributo e o alinhamento do Orçamento do Estado para os objetivos das políticas climáticas e ambientais.

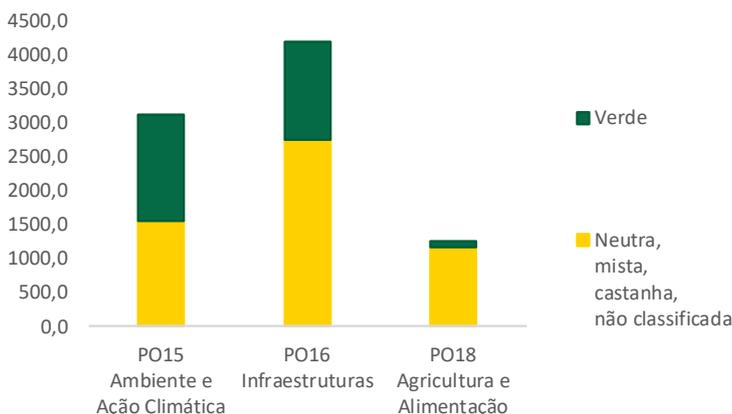
A metodologia de *green budget tagging* foi aplicada à despesa total de três programas orçamentais: o PO15 – Ambiente e Ação Climática, o PO16 – Infraestruturas e o PO18 – Agricultura e Alimentação, apresentando-se aqui os respetivos principais resultados.

A despesa total é inicialmente expurgada de despesa considerada não elegível, a qual resulta do facto de uma grande parte das despesas, pela sua natureza – tais como despesas com pessoal, encargos financeiros, ou também despesa sobre a qual não é possível identificar a sua finalidade – serem, por convenção, não classificáveis face aos objetivos climáticos e ambientais.

Em termos de despesa favorável ao ambiente, apurou-se, de entre os programas orçamentais analisados, ser o PO15 aquele que apresenta maior percentagem da despesa elegível classificada como verde (cerca de 50%).

Gráfico 5. Despesa classificada (face aos objetivos climáticos e ambientais)

(milhões de euros)



FORTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Da despesa remanescente, refira-se que esta corresponde maioritariamente a despesa não classificada (por detalhe insuficiente de informação) e, em, menor grau, a despesa mista (por contribuir positivamente para uns objetivos e negativamente para outros), neutra (por ausência de impacto significativo nos objetivos) e castanha (por contribuir desfavoravelmente para os objetivos).

O quadro seguinte ilustra a aplicação da classificação (*tagging*) a alguns projetos exemplificativos dos programas orçamentais analisados.

Quadro 3. Classificação (tagging) pelos objetivos climáticos e ambientais

(exemplos)

Projetos	Programa Orçamental	Climático (mitigação)	Climático (adaptação)	Água	Economia circular	Poluição	Biodiversidade	Classificação
Hidrogénio e renováveis	Ambiente e Ação Climática	●	●	●	●	●	●	Verde
Eficiência energética em edifícios da Administração Central		●	●	●	●	●	●	Verde
Aumento da capacidade da rede rodoviária	Infraestruturas	●	●	●	●	●	●	Castanho
Requalificação ferroviária		●	●	●	●	●	●	Verde
Parque Fotovoltaico de Alqueva	Agricultura e Alimentação	●	●	●	●	●	●	Verde
Hub Azul		●	●	●	●	●	●	Verde
Centrais fotovoltaicas		●	●	●	●	●	●	Mista

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

No caso do P015, a despesa verde está concentrada na área da proteção do ambiente e dos transportes. Nesta última, destaque para o transporte por metro, considerado favorável ao ambiente, onde estão em curso e previstos investimentos de expansão e melhoramento da rede. Face a um cenário contrafactual, esta despesa resulta num aumento da rede de transportes públicos, com impacto positivo nos objetivos climáticos e na redução da poluição, dado ser incentivador de um menor do uso de transporte privado.

No caso do P016, a despesa verde (35% da despesa elegível) encontra-se concentrada na área dos transportes, refletindo, principalmente, a forte aposta na ferrovia (beneficiação da infraestrutura e aquisição de material circulante).

No P018, a maior percentagem da despesa verde identificada está associada à prossecução de políticas de sustentabilidade ambiental da agricultura, silvicultura e pesca, seguida da despesa afeta a investigação.

Orçamentação com Perspetiva de Género

O orçamento com perspetiva de género é o processo através do qual se avalia o contributo dos orçamentos públicos para a igualdade entre mulheres e homens e, em função desta avaliação, se introduzem mudanças que garantam a promoção efetiva desta igualdade. O impacto da respetiva concretização poderá, designadamente: (1) aumentar a participação das mulheres no processo de decisões políticas e orçamentais; (2) promover uma maior participação pública na preparação e execução do processo orçamental; e (3) incrementar a responsabilização dos Governos relativamente ao compromisso sobre a igualdade.

Refira-se que o Governo está empenhado na integração progressiva e sistemática da perspetiva de igualdade de género no ciclo orçamental. A este propósito, veja-se que Portugal assumiu, pela primeira vez, o compromisso político de formulação de orçamentos com impacto de género no Orçamento do Estado para 2018, bem como na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação – Portugal + Igual 2018-2030, momento em que foram dados os primeiros passos.

Em 2018, este compromisso político concretizou-se através de uma ação-piloto, que se traduziu numa construção coletiva que envolveu componentes de informação/sensibilização, capacitação, troca de experiências e formação, num processo participado por vários interlocutores de diversas áreas governativas. De referir ainda que, desde 2019, o Orçamento do Estado estabelece que os orçamentos das entidades públicas incorporam a perspetiva de género, processo que tem vindo a registar progressos, conforme se explicitará de seguida. Em 2021, os elementos do Orçamento do Estado passaram a incluir um conjunto de indicadores em áreas-chave da política – relacionados, entre outros, com a redução das desigualdades –, tendo sido definidos indicadores sensíveis ao género.

Prevê-se assim um processo de avaliação gradual dos progressos, através do acompanhamento e da consolidação dos referidos indicadores ao longo do tempo.

A informação apresentada no Orçamento do Estado para 2024 corresponde a um aumento de qualidade e de abrangência, progresso assinalável face ao que se observava nos anos transatos.

Através da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), Portugal integrou o Projeto «*Gender mainstreaming in public policy and budget processes*». Iniciado em 2022, visa sensibilizar para o impacto destas políticas públicas, bem como para a importância de integrar uma perspetiva de género em todas as políticas e em todo o ciclo de vida do processo (*mainstreaming* de género) e ainda abordar a relação entre igualdade de género e orçamentos com perspetiva de género (*gender budgeting*). Os objetivos gerais do referido projeto assentam essencialmente no seguinte: (1) identificar boas práticas e necessidades; (2) desenvolver um plano de ação nacional no âmbito do reforço de competências para implementar e utilizar ferramentas de integração da perspetiva de género; e (3) elaborar guias metodológicos adaptados e testados para a implementação de boas práticas e de ferramentas.

Promover a igualdade envolve estruturar o processo orçamental, considerando o impacto das decisões em despesa e receita públicas nas mulheres e nos homens. Com vista a obter informação que permita conhecer este contributo, foi implementada uma metodologia de identificação das medidas que estão a ser propostas executar ao longo do ano pelas diferentes entidades. Neste contexto, foi solicitado que as mesmas reportassem as medidas que contribuem, de forma direta e indireta, para a concretização destes objetivos.

Ao reporte responderam 150 entidades, identificando um total de 564 medidas. Os quatro desafios estratégicos encontram-se identificados da seguinte forma:

1. Combater as alterações climáticas;
2. Responder ao desafio demográfico;
3. Construir a sociedade digital;
4. Reduzir as desigualdades.

Na análise da informação reportada, verifica-se que mais de metade das medidas inscritas se reportam ao eixo «Reduzir as desigualdades». Porém, estas medidas representam apenas 9,2% da dotação orçamental global. As medidas inscritas pelas entidades nos eixos estratégicos atrás mencionados representam 14,7% da dotação orçamental. Ou seja, as entidades remeteram para a categoria «Outro» as medidas com maior peso orçamental (85,3%).

Quadro 4. Orçamento com perspetiva de género segundo o desafio estratégico

Desafio Estratégico	Nº de Medidas	% Total Dotação Orçamental	% Total de Medidas
Combater as alterações climáticas	5	0,20%	0,90%
Construir a sociedade digital	33	4,90%	5,90%
Reduzir as desigualdades	301	9,20%	53,40%
Responder ao desafio demográfico	55	0,30%	9,80%
Outro	170	85,30%	30,10%
TOTAL	564	100,00%	100,00%

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Foi solicitada também a classificação das medidas de acordo com o sistema de Pontuações da União Europeia (UE) de seguimento da perspetiva de género. Em 39% das medidas inscritas pelas entidades, correspondendo a 81% da dotação orçamental, a igualdade é um objetivo importante, mas não é a razão principal destas medidas. O número de medidas cujo objetivo principal é melhorar a igualdade entre mulheres e homens, é significativo (214 medidas), embora corresponda somente a 5% da dotação orçamental. Existem 130 medidas cuja execução poderá vir a contribuir para a igualdade entre mulheres e homens, mas o conhecimento sobre o impacto ainda não é inequívoco, devido por exemplo à

ausência de uma análise de género na fase de conceção ou à inexistência de dados desagregados por sexo que permitam uma avaliação mais detalhada dos efeitos da intervenção.

As medidas podem ter um impacto interno quando a intervenção for orientada para os recursos humanos das entidades. O impacto externo deve ser considerado sempre que a intervenção for orientada para grupos beneficiários da ação das entidades (população em geral ou grupos sociais específicos). A maioria das intervenções identificadas, 47%, representando 87,8% da dotação orçamental, irá ter desejavelmente um impacto externo. Das medidas com impacto externo, são de destacar medidas que pretendem: reduzir o hiato entre mulheres e homens abrangidos em ações de formação; potenciar práticas de gestão sensíveis à questão da igualdade de género; aumentar o género sub-representado em atividades económicas com predominância de um dos géneros; promover as medidas de conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal; conhecer e disseminar informação; prevenir, sensibilizar e formar; proteger, apoiar e integrar; investigar criminalmente e reprimir o tráfico.

Devemos igualmente destacar que estão previstas 299 medidas orientadas para os trabalhadores das entidades. As medidas destinadas à Administração Pública passam pela promoção da paridade em cargos de gestão e direção; pelo incentivo ao teletrabalho enquanto política de conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal; pela inclusão digital e a participação igualitária de mulheres e homens nas tecnologias de informação e comunicação; pela formação profissional, para citarmos as mais relevantes.

4. REFORÇO DA QUALIDADE E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Em 2023, a economia portuguesa manteve a trajetória de recuperação pós-pandémica iniciada em 2021. Contudo, os indicadores de atividade disponíveis apontam para uma tendência de desaceleração para a segunda parte do ano.

Desse modo, em 2024, num contexto marcado pela persistência de um elevado grau de incerteza geopolítica, bem como por uma política monetária restritiva, cujos efeitos ainda não se materializaram em pleno, a economia portuguesa tenderá a desacelerar.

Os próximos anos deverão ser pautados por um crescimento económico, baseado em investimento público e privado com o apoio do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Este é um caminho que o Governo irá consolidar, prosseguindo uma política orçamental centrada na recuperação sustentável da economia, promovendo uma justiça fiscal para o relançamento da economia e proteção do ambiente.

Em 2024, a política do Ministério das Finanças continuará a apostar na promoção de um crescimento sustentável e inclusivo, através prossecução de uma política orçamental equilibrada e rigorosa, prosseguindo a trajetória de redução da dívida pública registada nos anos que antecederam a pandemia.

No âmbito da política orçamental, uma das principais condicionantes continua a ser o nível elevado da dívida pública, tendo esta registado um aumento devido ao impacto da pandemia na atividade económica, tanto em Portugal, como nos restantes países europeus. A redução da dívida não deixará de ser um desafio importante, em particular num contexto em que se antecipa a normalização da política monetária do Banco Central Europeu (BCE).

A utilização de forma criteriosa e rigorosa dos recursos financeiros que a União Europeia irá colocar à disposição do País constitui uma oportunidade única para transformar Portugal e aproximar o padrão de vida dos portugueses da média europeia. Para tal visa-se o pleno aproveitamento dos fundos europeus do PT 2020, a concretização integral e atempada dos investimentos previstos no PRR, o estabelecimento do Acordo de Parceria entre o Estado português e a Comissão Europeia quanto ao PT 2030, e o pleno aproveitamento dos fundos europeus atribuídos a Portugal.

Reforma e modernização da gestão financeira pública

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) veio introduzir novas perspetivas de gestão das finanças públicas, no universo da Administração Pública, enfatizando o alargamento na contabilidade pública da dimensão orçamental para as

dimensões financeira e de gestão, a efetivação da orçamentação por programas e a centralidade do quadro orçamental de médio prazo, conduzindo-se a um novo modelo de controlo orçamental, económico e financeiro que contribua para o robustecimento das contas públicas, a par da melhor avaliação das políticas públicas, criando bases sólidas para a uma diferente gestão de riscos e da sustentabilidade financeira, nos vários níveis de gestão.

No sentido de impulsionar esta reforma, estão aprovados investimentos enquadrados na Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas do PRR (2021-2026), que visam viabilizar e promover a modernização, integração e simplificação de processos suportados em soluções tecnológicas de negócio para a Gestão Financeira Pública.

Por esta via, pretende-se um robustecimento das ferramentas de gestão e dar corpo aos novos instrumentos preconizados pela LEO tendo em vista: (i) assegurar a tempestividade e qualidade da informação prestada e análises produzidas; (ii) apostar na interoperabilidade e automatização da integração de informação contabilística das entidades nos sistemas centrais do Ministério das Finanças e de dados de outras vertentes da gestão financeira, complementares ao processo orçamental; (iii) integrar processos e fluxos de informação, eliminando a proliferação de soluções avulsas de recolha/reporte de informação, necessárias ao planeamento, execução e acompanhamento de medidas de gestão orçamental.

Além do desenho e configuração de modelos conceituais associados aos vários instrumentos de gestão orçamental, merece destaque o trabalho de concretização de novos processos, mas também sobre a realidade e processos atuais, em funcionamento, sem os comprometer, prosseguindo uma implementação progressiva e sólida e de melhoria contínua, gerindo a mudança.

Em 2024 destacam-se como relevantes os avanços planeados para as dimensões relativas à Entidade Contabilística Estado, Orçamentação por programas e da Contabilidade e Contas Públicas e Consolidação de Contas.

A criação da Entidade Contabilística Estado insere-se no âmbito da implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) na Administração Central, sendo apresentada numa entidade um conjunto de operações específicas e relevantes, atualmente dispersas no Orçamento do Estado.

A implementação da Orçamentação por Programas vem seguindo uma abordagem de avanço gradual de pilotos, possibilitando a colaboração de todas as entidades intervenientes no processo orçamental, contemplando um processo de aprendizagem com as experiências dos programas-piloto à medida que os mesmos vão tomando forma. O aperfeiçoamento do modelo, no que concerne aos elementos, às regras e aos seus instrumentos antes da sua efetiva generalização, prosseguirá numa lógica de melhoria contínua.

Em 2024, a monitorização dos programas piloto estende-se a todas as entidades da Missão de Base Orgânica Economia e Mar e ainda às entidades da Missão de Base Orgânica da Cultura, sendo alargado a outras Missões de Base Orgânica para o OE/2025.

Em paralelo, prevê-se a solução tecnológica de suporte à Orçamentação por programas, devendo incorporar os ajustamentos decorrentes da experiência dos programas piloto, – tanto na perspetiva orçamental como no que respeita à informação de desempenho (objetivos, indicadores, metas, público-alvo, – entre outros), bem como a adequada abordagem aos novos desafios da orçamentação, designadamente o orçamento de género e verde e outros emergentes.

No que respeita à dimensão das Contabilidades Pública e Consolidação de Contas, prossegue-se a incorporação de melhorias ao nível da solução de suporte à recolha de informação orçamental e financeira, nomeadamente com a disponibilização de meios que possibilitem a análise da informação e o efetivo acompanhamento regular da execução e da transição para o SNC-AP pelas entidades públicas.

Em outras vertentes relevantes, as abordagens gerais à consolidação de contas, gestão da tesouraria pública e do modelo de controlo orçamental, económico e financeiro, serão igualmente objeto de desenvolvimento para assegurar a sua implementação futura e a transição para os novos processos orçamentais e financeiros, com a manutenção em execução dos processos atuais pelo período necessário.

Na senda da sustentabilidade e reforço da qualidade das finanças públicas, foi, adicionalmente, robustecido o exercício de revisão de despesa pública, o qual beneficia agora de um novo modelo de governação, enquadramento e abordagem metodológica, em consonância com as melhores práticas internacionais. Foi ainda iniciado um exercício de orçamentação verde, visando identificar e quantificar os contributos, para já, da despesa pública para os objetivos climáticos e ambientais.

Desenvolvimento do conhecimento e da colaboração

Em paralelo com o desenvolvimento dos projetos a cargo da UniLEO/DGO/eSPap, constitui uma preocupação do Ministério das Finanças a partilha de conhecimento, de boas práticas, de novos processos e a promoção de soluções e dinâmicas colaborativas com os agentes da administração pública, a corporizar através do centro de competências para a Gestão Financeira Pública, já estabelecido.¹¹

Simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública

No âmbito da simplificação da organização e funcionamento da Administração Pública, destacam-se as seguintes medidas, com a intervenção da eSPap:

- Manter o processo de melhoria contínua dos serviços de finanças da eSPap, de forma integrada com a evolução dos Sistemas da Gestão Financeira Pública (GFP) previstos no PRR para o Ministério das Finanças, em desenvolvimento no âmbito da reforma, potenciando assim a unificação e integração de processos, das perspetivas e das bases concetuais pelos vários parceiros da administração pública ; 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 no âmbito do SNC-AP, da implementação da LEO e outras obrigações legislativas, com otimizações e novas funcionalidades, no âmbito da Solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GeRFiP) e da fatura eletrónica (FE-AP), assegurando a disseminação massiva e a evolução de funcionalidades da solução de inbound, de que se salienta o programa piloto de integração de processamento de fatura no quarto trimestre de 2021 que constituiu um marco PRR, bem como de soluções orçamentais (designadamente soluções aplicacionais centrais do Ministério das Finanças, com a participação ativa da DGO) de que se salienta a implementação em 2022 dos novos outputs da Conta Geral do Estado conforme LEO, os automatismos criados na preparação do Orçamento Transitório e conversão da execução do Transitório e bem ainda de controlo de projetos PRR e Investimentos estruturantes e maior integração com outros processos, incluindo soluções aplicacionais das Administrações Públicas.
- Desenvolvimento de um Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público, que representa um esforço significativo de melhoria da qualidade da informação disponível sobre todo o património imobiliário. A plataforma a desenvolver e implementar visa garantir a existência de uma fonte única e fidedigna com a informação dos imóveis do Estado, a desmaterialização de documentos e processos e a existência de uma aplicação centralizada que permitirá gerir, monitorizar e controlar todos os procedimentos realizados no âmbito do tratamento dos processos relativos à gestão do património imobiliário público.

5. INVESTIMENTO PÚBLICO

O investimento público ascenderá a 3,3% do PIB em 2024, representando um aumento de 24,2% face à estimativa para 2023. Para o crescimento da despesa com investimento público concorrem em grande medida os projetos de investimentos estruturantes¹², fortemente influenciados pelos projetos promovidos pelo Plano de Recuperação e Resiliência.

¹¹ Estabelecido pelo artº 18º do decreto-lei nº 38/2022, de 30 de maio.

¹² Nos termos da alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº 151/2015, um projeto de investimento plurianual estruturante é aquele que ultrapassa 0,01% da despesa das administrações públicas

O montante global dos investimentos estruturantes ultrapassa os 15 500 milhões de euros, destacando-se as áreas associadas à ação climática, transição digital e infraestruturas de saúde e educação. Estes investimentos representam uma grande parte da resposta de médio e longo prazo aos cinco grandes desafios (um transversal e quatro estratégicos) identificados nas Grandes Opções.

As entregas de material militar ou circulante intensificar-se-ão nos próximos anos, fruto dos investimentos feitos em anos anteriores.

Investimento estruturante

Quadro 5. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte I

(milhões de euros)

	2022	2023	2024	TOTAL projeto	Entidade Responsável	Inclui PRR
Total	1 259	3 263	3 833	15 523	-	-
Boa Governação	395	720	890	4 648	-	-
Simplificar, uniformizar e desmaterializar o atendimento	28	88	54	238		
Reformulação Atendimento Serviços Públicos	27	73	39	168	AMA, I.P.	X
Reforço do quadro geral de segurança	1	11	11	57	GAF PCM	X
Desmaterialização da faturação	0	4	4	12	AMA, I.P.	X
Valorizar as funções de soberania	313	330	385	3 119		
Defesa (incluindo Lei de Programação Militar)	311	287	314	2 907	DGRDN Mar. Exé. F.Aér.	-
<i>das quais:</i>						
Aeronaves KC-390	148	107	154	992	DGRDN	-
Novos Navios Patrulha	1	24	34	461	Mar.	-
Centro de Operações de Defesa e Plataforma Naval	1	25	65	176	Mar.	X
Veículos Bombeiros		12	6	17	ANEPC	X
Embarcações GNR		2		11	GNR	-
Novos Radares ANSR	1	4	1	7	ANSR	
Contas certas para a recuperação e convergência	5	59	83	200		
Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública	5	59	83	200	ESPAP, I.P.	X
SNS mais justo e inclusivo	49	243	368	1 091		
Reforma dos Sistemas de Informação e da Rede de Dados da Saúde	2	100	92	380	SPMS	X
Novo Hospital Central do Alentejo	29	60	149	297	ARS Alentejo, I.P.	-
Novo Hospital Lisboa Oriental (Equipamento e Terreno) ²		5	79	148	ARS LVT, I.P.	-
Novo Hospital de Proximidade do Seixal	0	1	27	88	ARS LVT, I.P.	-
Novo Hospital de Proximidade de Sintra (equipamento)		12	14	26	ARS LVT, I.P.	-
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia - Espinho	11	5		42	CHVNG/E, EPE	-
IPO de Coimbra	4	24		29	IPO Coimbra, EPE	-
Centro Hospitalar de Setúbal		17	1	28	CHS, EPE	-
Hospital Pediátrico de São João	2			27	CHUSJ, EPE	-
Centro de Ambulatório e Radioterapia - Tondela/Viseu	0	20	6	26	CHT/E, EPE	-

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Quadro 6. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte II

(milhões de euros)

	2022	2023	2024	TOTAL projeto	Entidade Responsável	Inclui PRR
Total	1 259	3 263	3 833	15 523	-	-
Alterações climáticas	471	1 240	1 577	6 049	-	-
Ferrovias e transportes públicos	433	1 091	1 344	5 208		
Ferrovias 2020	248	423	422	1 808		
Corredor Internacional Sul	98	112	128	557	IP, S.A.	-
Corredor Internacional Norte	99	175	105	492	IP, S.A.	-
Corredor Norte-Sul1	39	60	60	388	IP, S.A.	-
Corredores Complementares	11	76	128	370	IP, S.A.	-
Expansão da rede	153	460	717	2 068		
Metro do Porto (Linha Amarela e Rosa)	98	213	115	512	MdP, S.A.	-
Metro do Porto (Linha Casa da Música - Santo Ovídio)	4	41	167	397	MdP, S.A.	X
BRT Boavista - Império	1	58	5	64	MdP, S.A.	X
Metro de Lisboa (Rato-Cais do Sodré)	38	85	159	335	MdL, EPE	-
Metro de Lisboa (linha vermelha até Alcântara)	1	25	137	409	MdL, EPE	X
Metro Ligeiro de Superfície (Odivelas/Loures)	1	10	97	258	MdL, EPE	X
Sistema de Mobilidade do Mondego	10	27	38	93	MM, S.A. IP, S.A.	-
Aquisição de frota	32	209	205	1 332		
Comboios da CP	5	99	99	977	CP, EPE	-
Metro de Lisboa	1	38	29	156	MdL, EPE	-
Barcos da Transtejo	11	36	30	90	Transtejo, S.A.	-
Metro do Porto	14	26	5	50	MdP, S.A.	-
Material Circulante Mondego	1	10	42	59	MM, S.A.	-
Agricultura Sustentável	1	26	100	306		
Regadio	1	26	100	306	IFAP, I.P. EDIA, S.A.	-
Adaptação e valorização do território	8	44	45	144		
Cadastro Propriedade Rústica e Sistema Monitorização e Ocupação do Solo	2	24	35	91	DGT SGMJ	X
Plano de Ação Mondego Mais Seguro	2	21	10	36	APA, I.P.	-
Remoção de Resíduos Perigosos (São Pedro da Cova)	4			16	CCDR N.	-
Floresta	13	34	21	187		
Aquisição de meios aéreos (DECIR)	6	28	21	168	F.Aér.	X
Meios de prevenção e combate a incêndios rurais	7	6		19	ICNF, I.P.	X
Produção e distribuição de energia renovável	0	2	25	45		
Projeto Fotovoltaico de Alqueva		2	25	45	EDIA, S.A.	-
Mobilidade urbana sustentável	0	12	0	12		
Viaturas elétricas (prestação de cuidados)	0	12	0	12	ARS Norte, I.P.	X
Valorização da faixa atlântica	10	4	16	49		
Dragagens de manutenção dos portos de pesca	4	4	1	18	DGRM	-
Alimentação artificial Costa a sul da Figueira da Foz (Cova-Gala – Costa de Lavos)	1	0	15	16	APA, I.P.	-
Dragagens da Zona Superior da Lagoa de Óbidos	5	0		15	APA, I.P.	-
Mar	0	13	7	20		
Hub Azul (inclui radares)	0	13	7	20	IPMA, I.P.	X
Recursos hídricos	6	14	19	78		
Aproveitamento Hidroagrícola (Óbidos, Amoreira, Cela e Algarve)	6	14	19	78	DGADR	X

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Quadro 7. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte III

(milhões de euros)

	2022	2023	2024	TOTAL projeto	Entidade Responsável	Inclui PRR
Total	1 259	3 263	3 833	15 523	-	-
Demografia	37	193	293	1 117	-	-
Envelhecimento e qualidade de vida		27	29	91		
Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados		27	29	91	ARS Norte, I.P.	X
Habituação	37	166	264	1 027		
Parque público de habitação a custos acessíveis	35	116	216	851	IHRU, I.P.	X
Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário	2	50	48	176	IHRU, I.P.	X
Desigualdades	295	598	641	2 348	-	-
Coesão Territorial	51	104	206	806		
Áreas de Acolhimento Empresarial	14	58	56	155	CCDR N., C., LV.T. e Alentejo	X
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	2	0	20	147	IP, S.A.	-
IC31 Castelo Branco/Monfortinho		1	1	45	IP, S.A.	-
Missing links - Eixo Rodoviário Aveiro-Águeda		4	11	40	CCDR C.	X
IC6 Tábua/Folhadosa		0	1	39	IP, S.A.	-
IP8 (EN259) - Santa Margarida do Sado/Ferreira do Alentejo	0	0	13	38	IP, S.A.	-
IP8 (A26) - Aumento de Capacidade na ligação entre Sines e a A2	0	0	24	58	IP, S.A.	X
IC35. Sever do Vouga/IP5 (A25)		0	1	52	IP, S.A.	-
EN14 Maia – V. N. Famalicão	12	16	12	54	IP, S.A.	-
Ligações Transfronteiriças	1	3	14	34	CCDR N., Alentejo e Algarve	X
EN326 - Feira (A32/IC2)/Escariz/Arouca	14	0		28	IP, S.A.	-
Ponte do Mondego (Tirantes)		7	9	17	IP, S.A.	-
IC17 Cril - Túnel do Grilo			6	14	IP, S.A.	-
Ligação da Zona Industrial de Cabeça de Porca (Felgueiras) à A11		0	6	13	IP, S.A.	X
Via do Tâmega - variante à EN210 (Celorico de Basto)		1	7	12	IP, S.A.	X
Ponte 25 de Abril	4	4		13	IP, S.A.	-
EN344 – Pampilhosa da Serra		1	11	12	IP, S.A.	-
EN229 – IP5 / Parque Empresarial do Mundão		1	10	11	IP, S.A.	X
Ligação do Parq. de Formariz à A3	3	2		9	IP, S.A.	-
IC2/EN1 Asseiceira/Freires	1	6		8	IP, S.A.	-
EN341 Alfarelos (EN342)/Taveiro (Acesso ao Terminal Ferroviário de Alfarelos)	0	0	4	7	IP, S.A.	-
Educação	244	488	414	1 497		
Transição Digital Educação	217	230	251	883	SGEC IGEFE, I.P. DGE IAVE	X
Programa Nacional para o Alojamento no Ensino Superior	10	217	153	447	AN-Erasmus+	X
Residência Universitária da Universidade de Lisboa	5	8		14	UL	X
Construção do Campus de Santiago da Universidade de Aveiro	1	10		12	UA, F.P.	-
ES António Arroio	1	1	0	38	CPub, E.P.E.	-
ES João de Barros	4	6	2	26	CPub, E.P.E.	-
Conservatório Nacional de Lisboa	2	7	7	21	CPub, E.P.E.	-
ES Camões	3	9	1	20	CPub, E.P.E.	-
ES Gago Coutinho - Alverca	0	0		19	CPub, E.P.E.	-
ES Monte da Caparica	0	0		17	CPub, E.P.E.	-
Igualdade de género e combate às discriminações	0	6	21	45		
Acessibilidades 360.º	0	6	21	45	INR, I.P.	X

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Quadro 8. Investimentos Estruturantes (Administração Central e Segurança Social): parte IV

(milhões de euros)

	2022	2023	2024	TOTAL projeto	Entidade Responsável	Inclui PRR
Total	1 259	3 263	3 833	15 523	-	-
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	62	512	432	1 361	-	-
Digitalização do Estado	15	105	86	267		
Sistemas de Informação da Justiça	3	49	54	144	IGFEJ, I.P. PJ IRN, I.P.	X
Serviços Eletrónicos Sustentáveis	12	27	23	80	AMA, I.P.	X
Digitalização do Ensino Português no Estrangeiro	0	19	2	21	Camões, ICL, I.P.	X
Centros Operacionais do 112		5	4	14	SGMAI	X
Plataforma de dados abertos		5	3	8	DGPJ	X
Cultura	14	60	117	297		
Requalificação e conservação (Teatros, Museus, Monumentos e palácios do Estado)	10	25	62	183	FSPC	X
Redes Culturais e Transição Digital	4	35	55	114	GEPAC	X
Compromisso com a ciência e inovação	14	308	145	567		
Centros Tecnológicos Especializados (instalação/modernização)		286	122	480	IGEFE, I.P.	X
Instalações MIA Portugal	5	6	13	24	UC	-
Novas Instalações do ISCAL			6	22	IPL	-
Remodelação do Pavilhão Portugal	1	7	4	15	UL	-
Computação Avançada	3	3	0	14	FCT, I.P.	-
Centro de Valorização e Transferência de Tecnologias - ISCTE	5	6		12	ISCTE - IUL, FP	-
Modernização da formação profissional contínua	19	40	84	230		
Modernização da Oferta e dos Estabel. de Ensino e da Form. Prof.	19	40	84	230	IEFP, I.P.	X

1 Inclui os valores de Sinalização e Telecomunicações transversais a corredores/linhas

2 Não reflete os encargos com a PPP (execução financeira e o investimento)

Notas:

– Montantes resultantes do reporte referente ao 1º semestre de 2023

– Valores sistematizados a partir de informação reportada pelas entidades coordenadoras dos Programas Orçamentais

– Valores com IVA, quando aplicável

– 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 nº151/2015, na sua redação atual

– Incluídos projetos PRR de natureza estruturante com procedimentos de contratação iniciados ou em execução

– Os valores apresentados poderão conter diferenças imateriais, resultantes de arredondamentos

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

6. SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO

À data de 30 de junho de 2023, o Estado detinha, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), um universo de 106 participações sociais diretas, das quais 80 assumiam uma particular importância estratégica para a prossecução do interesse público.

Quadro 9. Síntese evolutiva das participações do Estado

(milhões de euros)

	31.12.2022		Entradas	Saídas	30.06.2023	
	Nº Empresas	Montante *			Nº Empresas	Montante *
Carteira principal	81	50 529,8	1	2	80	52 167,7
Carteira acessória	27	104,3		1	26	104,3

Nota: * Montante do capital social/estatutário detido pelo Estado através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

FONTE: DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS.

A variação do número de empresas da carteira principal é justificada pela criação do Centro Hospitalar Universitário de Santo António, E.P.E., por fusão do Centro Hospitalar Universitário do Porto, E.P.E. com o Hospital de Magalhães Lemos, E.P.E., nos termos do Decreto-Lei nº 7-A/2023, de 30 de janeiro.

No primeiro semestre de 2023, deixou de fazer parte da carteira acessória a participação correspondente a 3422 ações representativas do capital social da Brisa – Autoestradas de Portugal, S.A., objeto de aquisição potestativa por parte da Rubicone BidCo, S.A.¹³

No primeiro semestre de 2023, tiveram ainda lugar várias operações que resultaram no aumento líquido, no montante de 1637,8 milhões de euros, do valor global das participações detidas pelo Estado através da DGTf. Esta variação líquida deveu-se sobretudo a operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, nomeadamente, na Infraestruturas de Portugal, S.A., na EDIA, S.A., e na Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD)¹⁴, assim como à redução de capital no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), resultante da redistribuição pelos Estados-Membros, que cobriram parte da subscrição da Estónia por ocasião da correção temporária concedida.

No final de 2022 integravam, ainda, o Setor Empresarial do Estado (SEE) 13 empresas públicas em liquidação, bem como 13 fundos, dos quais quatro de capital de risco.

Setor financeiro

Das empresas integrantes do SEE com atividade no setor financeiro, são de destacar a CGD e o Banco Português de Fomento, S.A. (BPF).

O desempenho do Grupo CGD demonstrou, até junho de 2023, uma evolução positiva e consistente dos principais indicadores e dos resultados.

A melhoria contínua dos rácios de capital e da rentabilidade dos capitais próprios, que alcançou os 13,5% no primeiro semestre de 2023, tem permitido à CGD manter uma posição sólida no mercado, bem como a distribuição de dividendos ao acionista Estado, que já representa o montante total de 1675 milhões de euros distribuídos desde a recapitalização, dos quais 713 milhões de euros em 2023, preservando, em simultâneo, a sua capacidade de fazer face a maiores exigências regulatórias. Nesse domínio, evidenciam-se os resultados obtidos no teste de esforço realizado em 2023 ao nível da União Europeia, onde a CGD obteve o melhor desempenho de entre os bancos portugueses, conseguindo também apresentar o rácio de capital CET1 mais elevado de todo o sistema financeiro da Península Ibérica, a menor redução de capital entre as entidades supervisionadas pelo Banco Central Europeu e colocar-se como o terceiro melhor entre os 70 bancos incluídos no teste, os maiores grupos do setor.

A situação financeira sólida da CGD permite-lhe cumprir os requisitos «*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*» (MREL), com efeitos a partir de 2024, e a manutenção da categoria de *investment grade* pelas três agências de rating.

Em termos da atividade, a CGD mantém o seu apoio às empresas portuguesas, tendo registado um crescimento de 10% no crédito a pequenas e médias empresas (PME), em 2022, face ao período homólogo de 2021, e, no primeiro semestre de 2023, um crescimento de 1% face ao final de 2022.

No segmento das famílias, registou-se um crescimento de 14% no crédito ao consumo, em 2022, face a 2021, e, no primeiro semestre de 2023, um crescimento de 3%, enquanto no crédito à habitação manteve a liderança do setor.

No final do primeiro semestre de 2023 o número de clientes ativos na utilização da banca digital (utilizadores *mobile*) registou um aumento de 16% e o número de operações financeiras nos canais digitais registou um aumento de 14% ambos face ao primeiro semestre de 2022.

Em 2024, o BPF irá prosseguir a sua missão, designadamente na disponibilização de instrumentos de dívida, garantia e capital ou quase-capital, e na gestão de diversos fundos, que visam a melhoria das condições de financiamento de

¹³ Pelo valor de 11 361 euros.

¹⁴ Decorrente do aumento do capital social em 681 570 760 euros e da emissão de 136 314 152 novas ações, com valor nominal unitário de 5 euros cada, por via da incorporação de reservas decorrentes de igual número de direitos de conversão, emitidos a favor do acionista na sequência da adesão da CGD ao regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos.

entidades do setor não financeiro, de forma a impulsionar o investimento, o desenvolvimento, a inovação, a neutralidade carbónica, a economia circular, a sustentabilidade ambiental e a reestruturação empresarial.

Nos instrumentos de capital e quase-capital, será dada continuidade à execução dos quatro programas do Fundo de Capitalização e Resiliência para investimento direto e indireto, através de coinvestidores, que irão permitir o apoio a empresas no valor global de 1300 milhões de euros, com o objetivo de fortalecer a capitalização das PME e colmatar as falhas de mercado identificadas no acesso a instrumentos financeiros e de capital por parte de empresas não financeiras.

Em 2024 serão igualmente desenvolvidos instrumentos financeiros a disponibilizar enquanto *implementing partner* do Invest EU.

No que respeita aos instrumentos de garantia, destaca-se o Fundo de Contragarantia Mútuo, sob gestão do BPF, atenta a sua particular relevância na disponibilização de linhas de financiamento ao tecido empresarial, e que registou um significativo aumento de atividade em 2020 e 2021.

O Estado é ainda titular de uma participação correspondente a 11,96% do capital social do Novo Banco, em resultado de operações de aumento de capital social realizadas no âmbito da conversão de direitos emitidos por referência aos exercícios de 2015 a 2019, ao abrigo do Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos, aprovado pela Lei nº 61/2014, de 26 de agosto, na sua redação atual.

Até ao final do primeiro semestre de 2024, deverá ser concluído o processo de fusão por incorporação da Parparticipadas, SGPS, S.A. na PARVALOREM, S.A., depois de finalizada a liquidação do Banco Efisa.

No que diz respeito aos fundos de capital de risco em que o Estado detém participações diretas, está previsto o termo do seu período de duração nos próximos dois anos, encontrando-se praticamente em fase de desinvestimento.

Setor da saúde

Ao longo de 2022, foram implementadas medidas visando o reequilíbrio financeiro das entidades públicas empresariais (EPE) integradas no SNS, a sua sustentabilidade ou a diminuição dos saldos em dívida, em linha com as recomendações da Comissão Europeia e com os objetivos consagrados no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Os Planos de Atividades e Orçamento e os Contratos-Programa promovem o alinhamento das prioridades de política de saúde e uma gestão previsional de recursos hospitalares, com autonomia e responsabilidades para os gestores públicos, visando ganhos de eficiência e produtividade que contribuam para a melhoria do desempenho assistencial e para a sustentabilidade do SNS.

Tornou-se imperioso acelerar a revisão do modelo de organização interna dos hospitais e o seu funcionamento em rede, não só para garantir estratégias de resposta adequadas à pandemia de COVID-19, como também às restantes doenças e à promoção da saúde, mas, sobretudo, avaliar e consolidar as alterações positivas operadas durante a pandemia e replicar e potenciar as boas práticas adquiridas naquele contexto de emergência nacional e internacional. Neste contexto, salienta-se a aprovação, em 2022, do novo Estatuto do SNS (Decreto-Lei nº 52/2022, de 4 de agosto), e dos novos Estatutos das Entidades Públicas Empresariais (EPE) do SNS, que introduziram um novo modelo de articulação entre os serviços e organismos do Ministério da Saúde, e de organização e funcionamento do próprio SNS.

Salienta-se a implementação da Direção Executiva do SNS, cujo funcionamento se iniciou aquando da entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado de 2023, a quem cabe assegurar a coordenação e a resposta assistencial das unidades de saúde do SNS, nas quais se incluem as EPE integradas no SNS, assegurando o seu funcionamento em rede, a melhoria contínua do acesso a cuidados de saúde, a participação dos utentes e o alinhamento da governação clínica e de saúde.

Neste setor, refira-se a criação, em 2023, do Centro Hospitalar Universitário de Santo António, EPE, por fusão do Centro Hospitalar Universitário do Porto, EPE, e do Hospital Magalhães Lemos, EPE, empresas que foram extintas a partir de 1 de fevereiro de 2023, data da entrada em vigor do novo Centro Hospitalar¹⁵.

Ainda no âmbito de uma nova organização, que prepare o SNS para o futuro, será alargado a todo o país, durante 2024, o modelo de organização e funcionamento em Unidades Locais de Saúde, visando organizar as respostas em saúde em função das pessoas e alcançar uma maior eficiência na gestão dos recursos públicos, potenciando a proximidade e a gestão em rede.

Setor da requalificação urbana

Todas as sociedades constituídas no âmbito do programa Polis Litoral e do programa Polis Cidades foram já objeto de dissolução

Das quatro sociedades criadas no quadro do programa Polis Litoral (Norte, Ria de Aveiro, Ria Formosa e Sudoeste) foram extintas, em 2022, a Polis Litoral Sudoeste e a Polis Litoral Ria Formosa, aguardando o registo de liquidação da Polis Litoral Norte e subsistindo por aprovar as contas finais de liquidação e partilha do património restante da liquidação da Polis Litoral Ria de Aveiro.

Quanto às 22 sociedades constituídas ao abrigo do programa Polis Cidades, subsistem sete em liquidação, após se ter verificado, no ano corrente, a extinção da Polis Albufeira.¹⁶

Em 2024, prosseguir-se-ão as diligências tendentes à conclusão dos processos de encerramento e extinção das sociedades Polis.

Setor dos transportes

Ao longo dos últimos dois anos, as empresas do SEE do setor dos transportes foram afetadas pelos impactos da pandemia de COVID-19, tendo mantido contudo a execução dos investimentos, designadamente a aquisição de comboios para a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. e de novas composições para os sistemas de metropolitano, bem como a conservação e modernização das infraestruturas ferroviária, de metropolitano e rodoviária.

No âmbito da mobilidade metropolitana, está em curso a construção das novas linhas de metro nas cidades do Porto e de Lisboa, bem como a concretização do novo sistema de mobilidade do Mondego para os municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã, cujos investimentos se enquadram no objetivo fundamental de alcançar a neutralidade carbónica em 2050.

No plano rodoviário, salienta-se o objetivo de renovação e reabilitação da rede rodoviária, promovendo a digitalização no setor das infraestruturas, a conclusão de obras em curso, visando a coesão territorial e a conectividade transfronteiriça, bem como a melhoria dos acessos às áreas empresariais, aos aeroportos e portos, com impacto quer para as economias locais quer para as ligações entre portos, aeroportos e ferrovia, a concretizar mediante um importante conjunto de investimentos plurianuais.

No que respeita ao transporte fluvial, a Transtejo prosseguirá a execução do plano de renovação da sua frota, o qual inclui a aquisição de cerca de dez novos navios elétricos, tendo já sido adjudicada a aquisição e construção de postos de carregamento e a respetiva manutenção. Em 2023, foi entregue o primeiro daqueles navios, tendo sido feita a sua viagem inaugural para a realização de testes e formação. A construção dos restantes encontra-se em curso. Este investimento permitirá à Transtejo potenciar a sua missão enquanto operadora de serviço público de transporte fluvial, ao serviço da mobilidade e da qualidade de vida das pessoas, e contribuir para a descarbonização do setor.

¹⁵ Decreto-Lei nº 7-A/2023, de 30 de janeiro.

¹⁶ Ocorrida em 6 de julho de 2023.

Em relação ao setor do transporte aéreo, a TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA continua a ser a principal companhia aérea a operar a partir de Portugal, assegurando a continuidade territorial do país e assumindo-se como pilar estratégico no transporte de pessoas e bens de e para Portugal. Em 2022, a empresa transportou cerca de 13,8 milhões de passageiros, o que representa um crescimento de 136,1% face a 2021 – e, no primeiro semestre de 2023, transportou 7,6 milhões de passageiros, – o que representa um aumento de 30,2% face ao período homólogo do ano anterior –, atingindo cerca de 96% do número de passageiros transportados ao longo dos primeiros seis meses de 2019. Neste contexto, as contas relativas ao ano de 2022 e ao primeiro semestre de 2023, refletem um aumento significativo das receitas e uma melhoria da eficiência operacional, que se traduzem numa trajetória positiva dos resultados da companhia.

Na sequência da viabilização da empresa, suportada pelo plano de reestruturação aprovado pela Comissão Europeia, e tendo em conta o contexto setorial positivo, o Governo aprovou, em setembro de 2023, o processo de reprivatização do capital social da TAP.

Assim, prevê-se que venha a ser alienada uma participação maioritária, através de venda direta, a um investidor com operação de escala no setor do transporte aéreo. Os potenciais investidores deverão apresentar projetos estratégicos de longo prazo que potenciem o crescimento da companhia e contribuam para o aproveitamento das valências da TAP e para o desenvolvimento da economia nacional. O processo de reprivatização prevê ainda uma oferta pública de venda dirigida exclusivamente a trabalhadores da TAP.

Setor dos portos

No que respeita ao setor portuário, estão em fase de definição novas Orientações Estratégicas para o Setor Portuário Nacional, que se prevê venham a incidir sobretudo nos seguintes eixos estratégicos: transição energética; diversificação de atividades e especialização dos portos; reforço da conectividade e da intermodalidade; digitalização, automação e inovação; e valorização e melhoria da capacitação dos trabalhadores.

Tendo em consideração o enorme potencial de Portugal para a produção de energia renovável e as metas ambiciosas definidas neste domínio, bem como as alterações do contexto geopolítico, os portos nacionais têm hoje todas as condições para se posicionarem como um *hub* exportador e um *hub* de *bunkering* de combustível de origem renovável.

Setor da comunicação social

No setor da comunicação social, são de referir a RTP, S.A. – operador do serviço público de rádio e televisão em Portugal – e a Lusa, S.A. – agência noticiosa –, com a qual foi celebrado, em 2022, o novo Contrato de Prestação de Serviço Noticioso e Informativo de Interesse Público, com a duração de seis anos, de 2022 a 2027. Através da Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2023, de 22 de junho, foi aprovada a autorização de realização da despesa relativa à revisão extraordinária dos montantes da indemnização compensatória a atribuir à Lusa, S.A. nos anos de 2023 e seguintes.

Setor da cultura

No setor da Cultura, prevê-se, em 2024, prosseguir a implementação de uma estratégia de recuperação e dinamização do setor, o desenvolvimento do processo de transição digital das redes culturais e a requalificação dos Teatros Nacionais.

O setor da cultura será ainda complementado por uma nova entidade empresarial, a Museus e Monumentos de Portugal, E.P.E., cuja criação foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 79/2023, de 4 de setembro, sucedendo à Direção-Geral do Património Cultural na missão, nas atribuições, no património e nos recursos humanos nos domínios da conservação, restauro, proteção, valorização e divulgação das coleções nacionais e do património cultural móvel; da gestão dos museus, monumentos e palácios nacionais; e da execução da política museológica nacional.

A esta nova entidade pública empresarial caberá gerir o conjunto de museus, monumentos e palácios, tendo em vista a sua progressiva autonomia administrativa e financeira e o exercício da sua missão, assente em princípios de serviço público e subsidiariedade imprescindíveis à viabilidade económica do novo modelo, mas também concretizando um planeamento plurianual com recurso a mecanismos de gestão que assegurem a melhoria da oferta, a internacionalização e o acréscimo das fontes de financiamento.

O novo modelo de gestão deverá promover a produção de conhecimento, a conservação e valorização das coleções nacionais, a requalificação dos museus, monumentos e palácios, a par de uma oferta de programação cultural de excelência, capaz de fomentar o envolvimento de públicos e mecenas e a participação alargada do tecido social e empresarial, contribuindo assim para a qualidade de vida das cidades, a conservação das paisagens culturais e a projeção internacional do património cultural português.

Dividendos Pagos ao Estado pelas Empresas Públicas

Os dividendos pagos ao Estado pelas empresas e outras entidades públicas totalizaram, até 30 de junho de 2023, cerca de 191,4 milhões de euros¹⁷, com destaque para os valores entregues pelo Banco de Portugal e pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.

No segundo semestre de 2023, prevê-se a entrega ao Estado de dividendos e remuneração de títulos de participação, no montante global de 593,8 milhões de euros¹⁸, com destaque, neste período, para os valores entregues pela Caixa Geral de Depósitos (CGD), pela PARPÚBLICA e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Relativamente a 2024, estima-se a entrega de dividendos ao Estado no montante de 463,1 milhões de euros, correspondendo essencialmente aos valores a entregar pela CGD.

7. 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 receita¹⁹, o recebimento de comparticipações 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, bem como o recebimento de subvenções ao abrigo do Instrumento de Recuperação Europeu *Next Generation EU*.²⁰

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registados nos anos de 2021 e 2022, os valores estimados para o ano de 2023 e a previsão para o ano de 2024.

¹⁷ Valor líquido de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC).

¹⁸ Incluindo distribuição em espécie, na forma de entrega da propriedade do edifício sede ao acionista único.

¹⁹ Não inclui Programas de Ação de Iniciativa Comunitária

²⁰ Foram apuradas estimativas e previsões para o MRR – Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Desenvolvimento Rural, o ReactEU – Assistência da Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa.

Quadro 10. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2021	2022	2023 Estimativa	2024 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a EU	2 608,5	2 457,1	2 474,1	2 284,0
Recursos próprios tradicionais (a)	305,8	359,9	365,0	380,0
Recursos próprios IVA	315,6	337,6	354,7	390,5
Recursos próprios RNB	1 734,1	1 568,0	1 645,8	1 324,3
Recursos Próprios Plástico	167,3	168,1	167,2	213,7
Financiamento da redução do RNB Áustria/Dinamarca/Alemanha/Holanda/Suécia	115,2	113,6	122,4	133,5
Diversos(b)	49,4	0,1	16,2	17,5
Restituições e reembolsos (c)	-8,0	-0,3	-109,5	-84,3
Despesas de cobrança DA (d)	-70,9	-89,9	-87,6	-91,2
2. Transferências da UE para Portugal (e)	7 908,1	5 614,7	8 728,7	8 104,4
2.1 PT2020 (f)	4 155,1	3 321,5	2 712,5	1 240,0
FEDER	2 255,7	1 322,3	948,9	371,1
FSE	1 075,2	1 058,7	729,3	184,0
Fundo de coesão	388,9	469,6	484,5	115,7
FEADER	385,5	479,5	533,4	529,9
FEAMP	61,6	50,0	55,4	39,2
Restituições e reembolsos(g)	-11,7	-58,5	-38,9	0,0
2.2 FEAC	23,7	31,8	24,1	8,1
FEAC	23,7	31,8	24,1	8,1
2.3 FEOGA-Garantia/FEAGA	860,0	885,2	883,5	1,5
FEOGA-Garantia/FEAGA (h)	860,0	885,2	883,5	1,5
2.4 Next Generation EU (MRR, DR, React e FTJ) - Subvenções	2 851,3	972,9	4 885,3	3 460,8
Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	1 807,9	553,4	4 477,7	2 975,2
Desenvolvimento Rural	7,0	92,0	107,9	121,1
ReactEU	1 036,4	327,5	299,7	364,5
2.5 PT2030	0,0	353,9	263,2	2 497,8
FEDER	0,0	184,5	133,1	1 038,0
FSE + (i)	0,0	116,6	77,8	1 133,2
Fundo de coesão	0,0	46,6	31,1	139,6
FEADER	0,0	0,0	13,2	123,6
FEAMPA	0,0	3,9	7,0	45,0
Fundo para a Transição Justa	0,0	2,2	1,1	18,5
Restituições e reembolsos (g)	0,0	0,0	0,0	0,0
2.6 FEOGA-Garantia/FEAGA	0,0	0,0	1,1	880,6
FEAGA (j)	0,0	0,0	1,1	880,6
2.7 Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração	0,0	4,9	3,5	15,5
FAMI (k)	0,0	4,9	3,5	15,5
2.8 Instrumentos Especiais	18,0	44,6	-44,6	0,0
Fundo de solidariedade da UE	18,0	0,0	0,0	0,0
Reserva de Ajustamento ao Brexit (BAR)	0,0	44,6	-44,6	0,0
Saldo global (2-1)	5 299,6	3 157,6	6 254,6	5 820,4

Notas: a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia. A estimativa para 2023 depende da evolução da atividade económica e, em particular, das importações extra-comunitárias, influyendo sobre o valor bruto de DA apurados e a disponibilizar à CE. (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. (d) Despesas de cobrança previstas no nº 2 do artigo 9º da Decisão do Conselho nº 2020/2053/UE, Euratom, de 14 de dezembro, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados. (e) Tratam-se de fluxos de tesouraria, não sendo comparáveis com os valores que constam da proposta de Orçamento do Estado para 2024, que refletem a previsão de execução orçamental dos projetos, ou seja, nesse caso a receita é registada no momento em que ocorre a despesa. Não Inclui Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC). (f) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os períodos de programação QREN (QFP UE 2007-2013) e PT2020 (QFP UE 2014-2020). (g) Devoluções e restituições à CE no âmbito dos diversos Fundos. (h) Inclui Medidas Veterinárias. Período de Programação do QFP UE 2014-2020. (i) No PT2030, não está previsto Fundo do FEAC, sendo que os financiamentos dessa medida/ objetivo são integrados no FSE+. (j) Inclui Medidas Veterinárias. Período de Programação do QFP UE 2021-2027 (k) Referente ao período de programação 2021-2027, tendo passado a AD&C a ser o órgão pagador ao abrigo do Decreto-lei nº 5/2023, de 25 de janeiro.

FONTES: DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO, AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA, AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PISCAS, I.P.

8. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No âmbito das parcerias público-privadas (PPP), em 2024, a política orçamental continuará a ser orientada por dois princípios fundamentais:

- Assegurar a gestão e utilização eficientes 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;
- Garantir a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazos, conduzindo os processos de negociação de contratos de PPP em vigor, a que houver lugar, de forma que desses esforços resultem medidas consentâneas com a defesa do interesse público e mitigadoras dos riscos afetos ao setor público.

A análise constante do presente capítulo tem por referência as 36 parcerias com incidência orçamental que são presentemente objeto de acompanhamento e reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP). O número de parcerias aumentou, face ao ano anterior, em virtude da entrada em vigor do novo contrato para a gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais em janeiro de 2023.^{21, 22}

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, não obstante serem, tal como os demais, objeto de acompanhamento e reporte pela UTAP.

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, aeroportuário e para a parceria do Oceanário, as estimativas quanto à evolução da utilização das respetivas infraestruturas.

²¹ Não obstante a data de entrada em vigor deste contrato, o Relatório do Orçamento do Estado para 2023 já contemplava uma estimativa dos fluxos financeiros associados a esta parceria.

²² Os contratos de gestão relativos aos Estabelecimentos do Hospital de Braga, do Hospital de Vila Franca de Xira e do Hospital de Loures ainda estão a ser considerados, para efeitos de acompanhamento da UTAP, em virtude de ainda estarem pendentes alguns litígios relacionados com a execução dos contratos. Relativamente ao Hospital de Cascais, embora a parceria de 2008 também tenha terminado, estima-se que, em 2023, ainda ocorram pagamentos de acerto e de reconciliação decorrentes da execução contratual.

Quadro 11. Previsão dos encargos plurianuais com as parcerias público-privadas

(milhões de euros)

Setores	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Rodoviário	1 105	1 002	630	649	162	328	269	240	276	166	112	100	40	(26)
encargos brutos	1 465	1 396	1 174	1 062	981	881	781	648	574	405	318	306	249	174
receitas	361	394	545	413	819	554	512	408	299	239	205	207	209	200
Ferrovário	63	64	41	8	-	-	-	-						
Saúde	142	211	185	183	183	185	189	191	57	41	39	37	37	37
Aeroporário	(9)	(10)	(11)	(12)	(12)	(24)	(25)	(25)	(26)	(26)	(39)	(40)	(41)	(41)
encargos brutos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	9	10	11	12	12	24	25	25	26	26	39	40	41	41
Oceanário	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
encargos brutos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Total	1 298	1 265	842	826	339	494	439	411	313	187	110	94	34	(33)

Setores	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050
Rodoviário	(19)	(11)	17	5	-									
encargos brutos	148	168	42	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	167	179	25	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ferrovário	-													
Saúde	37	33	25	9	3	-								
Aeroporário	(41)	(55)	(56)	(57)	(57)	(58)	(73)	(73)	(74)	(74)	(75)	(75)	(75)	(76)
encargos brutos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	41	55	56	57	57	58	73	73	74	74	75	75	75	76
Oceanário	(3)	(2)	-	-	-	-	-							
encargos brutos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	3	3	3	3	3	3	3	3	2	-	-	-	-	-
Total	(26)	(35)	(17)	(45)	(57)	(60)	(75)	(76)	(75)	(74)	(75)	(75)	(75)	(76)

Setores	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062	2063	2064
Rodoviário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
encargos brutos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ferrovário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporário	(76)	(76)	(152)	(153)	(153)	(154)	(155)	(155)	(155)	(156)	(156)	(156)	(156)	(156)
encargos brutos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	76	76	152	153	153	154	155	155	155	156	156	156	156	156
Oceanário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
encargos brutos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
receitas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	(76)	(76)	(152)	(153)	(153)	(154)	(155)	(155)	(155)	(156)	(156)	(156)	(156)	(156)

Notas:

1 – Os valores são apresentados em milhões de euros, numa ótica de *cash-flow*, e, quando aplicável, incluem Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) à taxa legal em vigor.

2 – Os valores de 2023 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente.

3 – Os valores futuros estão a preços constantes de 2024.

FONTES: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E ENTIDADES GESTORAS DAS PPP.

Setor rodoviário

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

Encargos do setor público

- Pagamentos pela disponibilidade das vias ajustados de eventuais deduções e penalidades 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 compensações a pagar a parceiros privados no âmbito de processos de reposição do equilíbrio financeiro e de decisões judiciais, quando aplicável.

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, com exceção daquelas em que não existem vias portajadas;
- 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 anterior, as previsões orçamentais basearam-se nos contratos em vigor, não se considerando expectativas de resultados dos processos negociais em curso, nem dos litígios pendentes²³, cuja descrição pode ser encontrada, neste Relatório, no ponto «6.3.2. Riscos das Responsabilidades Contingentes e do Setor Empresarial do Estado – Parcerias Público-Privadas».

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 nos exercícios orçamentais anteriores, as denominadas compensações contingentes – cujo pagamento não ocorrerá, em linha com a posição manifestada pelo Tribunal de Contas a esse respeito.

Face à previsão constante do Relatório do Orçamento do Estado para 2023, verifica-se um aumento dos encargos líquidos estimados, o qual resulta de um aumento dos encargos brutos, parcialmente mitigado por um aumento das receitas. O aumento dos encargos brutos é observável (i) nos pagamentos por disponibilidade e por serviço – tendo contribuído para este aumento o crescimento das taxas de inflação consideradas e do tráfego rodoviário (este apenas impacta os pagamentos por serviço) –, (ii) nos encargos com grandes reparações – estimando-se um investimento plurianual superior ao considerado no ano anterior – e (iii) nos custos com serviço de cobrança de taxas de portagem – consequência do aumento da inflação e do tráfego considerados, bem como de renegociações ocorridas nas concessões do Algarve e do Norte Litoral, que tiveram como objetivo diminuir o risco de operação por parte da IP.

No que respeita às receitas, sobretudo relacionadas com receitas de portagem, o incremento face à previsão apresentada no Relatório do Orçamento do Estado para 2023 é consequência da atualização das taxas de inflação consideradas e da perspetiva mais favorável de evolução do tráfego rodoviário.

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), fazendo ainda parte deste setor a concessão do Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul (Fertagus), mas sem qualquer fluxo financeiro estimado com o setor público. Face à previsão constante do Relatório do Orçamento do Estado para 2023, o aumento de encargos estimados regista-se essencialmente na parceria do Metro do Porto, em resultado da extensão da linha Amarela, a partir de abril de 2024, e da linha Rosa, a partir de abril de 2025.

Relativamente ao MST, os fluxos financeiros estimados decorrem das compensações previstas pagar à concessionária, em virtude da evolução estimada para a procura, que são devidas pelo concedente sempre que o tráfego real de passageiros seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão.

²³ Embora esteja pendente o processo principal intentado pela subconcessionária Rotas do Algarve Litoral, S.A. contra a IP, com fundamento na rescisão do contrato de subconcessão por motivo imputável à IP (na sequência da recusa de visto ao aditamento ao referido contrato pelo Tribunal de Contas em agosto de 2018), o tribunal arbitral já proferiu decisão no processo cautelar associado, que condena a IP ao pagamento, a título provisório, de cerca de 30 milhões de euros (já realizado em 2021), acrescido de um pagamento mensal, de 1,3 milhões de euros, até à decisão da causa principal. No quadro apenas são apresentados os encargos relativos a 2023, sendo a contingência futura considerada, neste Relatório, para efeitos do ponto «6.3.2. Riscos das Responsabilidades Contingentes e do Setor Empresarial do Estado – Parcerias Público-Privadas».

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 em receitas comerciais decorrentes da venda de títulos de transporte (efetuada diretamente pela Fertagus) e em compensações devidas pela Área Metropolitana de Lisboa, enquanto autoridade de transportes, como contrapartida das obrigações de redução tarifária assumidas por esta operadora. Em consequência da implementação do novo sistema tarifário, mediante o qual a Fertagus deixou de assumir integralmente o risco de procura, e do novo contrato renegociado, que entrou em vigor em janeiro de 2019, esta operadora tem direito a acertos caso se verifique uma evolução negativa das variáveis críticas para a sua operação, e, simetricamente, se essas variáveis evoluírem de forma positiva, o Estado terá direito aos acertos correspondentes. Tal como no Relatório do Orçamento do Estado para 2023, 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.

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, o Hospital de Vila Franca de Xira e o Hospital de Loures, sendo que, presentemente, o Hospital de Cascais é o único estabelecimento com a componente da prestação do serviço de gestão clínica concessionada no modelo de PPP, para além da parte de construção e manutenção do edifício.

No caso das parcerias 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 da diferença (positiva ou negativa) entre a despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar e a média no respetivo grupo de referência, sendo a remuneração do parceiro privado objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou específicas (definidas contratualmente).

Como referido, a única parceria clínica vigente atualmente é a do Hospital de Cascais, cujo contrato vigora desde 1 de janeiro de 2023. Sem prejuízo, continuam a registar-se encargos relacionados com as parcerias clínicas dos Hospitais de Braga, Loures e Vila Franca de Xira, apesar de estas já terem cessado vigência, nomeadamente em virtude das compensações a pagar pelos parceiros públicos em cumprimento das decisões arbitrais ou judiciais proferidas no âmbito dos processos relacionados com a execução destes contratos.

Face ao estimado no Relatório do Orçamento do Estado para 2023, verifica-se um aumento dos encargos líquidos com as parcerias responsáveis pela prestação do serviço de gestão clínica, concentrando-se esse incremento, quase na sua totalidade, no novo contrato do Hospital de Cascais, devido à atualização de pressupostos após a assinatura do contrato.

No caso das entidades gestoras dos edifícios hospitalares (Hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures), os encargos do setor público assumem a natureza de um pagamento por disponibilidade da infraestrutura (em função das tabelas predefinidas contratualmente e, total ou parcialmente, indexado à inflação), ajustado das eventuais deduções relativas a falhas da entidade gestora e dos 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.

Estes montantes dizem respeito aos compromissos contratuais e encontram-se em linha com os previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2023, sendo a única exceção a previsão do encargo de 13 milhões de euros, a realizar em 2024, com as obras de ampliação do Hospital de Cascais, que anteriormente se estimava ocorrer em 2023.

Relativamente a processos negociais em curso, está constituída uma comissão de negociação²⁴ para negociar a proposta de refinanciamento apresentada pela Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Loures, bem como a forma de partilha dos benefícios associados ao refinanciamento. Os eventuais impactos do resultado deste processo negocial não foram considerados na previsão dos encargos plurianuais.

No que se refere ao lançamento de novas parcerias, destaca-se, no concurso público tendente à celebração do contrato de concessão referente à parceria público-privada para a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, manutenção e exploração do Hospital de Lisboa Oriental, a adjudicação da proposta apresentada pelo agrupamento constituído pela Hygeia – Edifícios Hospitalares, SGPS, S.A., InfraRed Infrastructure V Investments Limited, Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A., Mota-Engil Europa, S.A. e Manvia – Manutenção e Exploração de Instalações de Construção, S.A. À data da apresentação do presente Relatório, encontra-se em curso a fase pós-adjudicatória desse procedimento de contratação. O contrato terá uma duração de 30 anos, tendo a proposta vencedora apresentado um valor atualizado líquido de 257,7 milhões de euros.²⁵

Setor aeroportuário

No setor aeroportuário, os encargos líquidos plurianuais apresentados consideram os fluxos financeiros associados aos contratos 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 e outras relativas à atividade de gestão da referida concessão, obrigando-se a concessionária a partilhar com o concedente, a partir de 2023²⁶, 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.

Oceanário

Nos termos do contrato de concessão atualmente em vigor, a remuneração da concessionária do Oceanário assenta unicamente na receita de bilhética e receitas decorrentes da exploração comercial das atividades concessionadas, não estando assim contratualmente previstos quaisquer encargos para o setor público com esta parceria.

Os únicos fluxos financeiros previstos correspondem aos pagamentos efetuados pela concessionária, os quais se decompõem (i) numa componente fixa, paga mensalmente e dividida em prestações iguais, e (ii) numa componente variável, que incide sobre as receitas da concessão decorrentes da atividade de exploração da concessionária.

²⁴ Através do Despacho nº 401/2022, de 28 de dezembro de 2021, do coordenador da UTAP.

²⁵ Com referência a 31 de dezembro de 2019. Tendo em consideração a fase em que se encontra este procedimento, os encargos relativos a esta parceria não foram considerados na previsão dos encargos plurianuais com as parcerias público-privadas.

²⁶ A partilha da receita referente a cada um dos anos abrangidos por este mecanismo contratual ocorre unicamente no ano seguinte e, como tal, a partilha a ocorrer em 2024 tem por referência a receita de 2023.

9. ATIVOS E PASSIVOS DO ESTADO

Divida Direta do Estado

No final de 2023, o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir 299,3 mil milhões de euros, aumentando 12,2 mil milhões de euros face ao final de 2022. A dívida após cobertura de derivados é estimada em 298,7 mil milhões de euros, refletindo os efeitos favoráveis das coberturas cambiais.

A variação anual, em torno de 4,3%, decorre maioritariamente do aumento esperado do saldo vivo dos produtos de retalho, em particular, do aumento do saldo vivo dos Certificados de Aforro (CA) em 14,7 mil milhões de euros, parcialmente compensado pela redução do saldo vivo de Certificados do Tesouro Poupança Crescimento (CTPC) e Certificados do Tesouro Poupança Valor (CTPV) em cerca de 4,2 mil milhões de euros. Para o aumento contribuirá também o aumento esperado da dívida de curto prazo em cerca de 2,1 mil milhões de euros, refletindo essencialmente o aumento do saldo de CEDIC em 5,5 mil milhões de euros e a redução do saldo de Bilhetes do Tesouro em 3,3 mil milhões de euros. Também o saldo de Obrigações do Tesouro (OT) deverá aumentar em cerca de 0,6 mil milhões de euros. No que respeita aos empréstimos no âmbito de instrumentos da UE, está previsto o recebimento de 0,7 milhões de euros, que respeita ao desembolso de 0,6 mil milhões de euros previsto para o final do presente ano, que se soma ao desembolso de 109 milhões de euros realizado em fevereiro e aos 960 milhões de euros recebidos em 2021 e 2022, ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Em sentido contrário o saldo dos empréstimos associados ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) reduzirá 1,5 mil milhões de euros em resultado da amortização no mesmo montante do empréstimo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF). Em termos de estrutura da dívida direta do Estado, apesar da ligeira descida, as OT continuarão a representar o principal instrumento com cerca de 52,5% do saldo vivo. Com o acréscimo do saldo vivo de CA, estima-se que o peso deste instrumento aumentará para 11,5%, face aos 6,8% no final de 2022, em contrapartida da redução do peso dos Certificados do Tesouro (de 5,3% para 3,7%) e dos empréstimos do PAEF (de 17,1% para 15,9%).

Em dezembro de 2024, perspetiva-se que o saldo da dívida direta do Estado atinja 312,2 mil milhões de euros, com um crescimento de 4,3% face a 2023. A variação anual de 13 mil milhões de euros esperada em 2024 resultará essencialmente do aumento do saldo vivo de OT (10,7 mil milhões de euros). A dívida de curto prazo deverá aumentar cerca de 3,5 mil milhões de euros devido ao aumento do saldo de BT em 5,3 mil milhões de euros, parcialmente compensado pela redução do saldo de CEDIC em 1,8 mil milhões de euros. O saldo de dívida em moeda não euro deverá reduzir em cerca de 2,7 mil milhões de euros, refletindo a amortização da Medium Term Note denominada em dólares. No que respeita aos empréstimos oficiais, esperam-se desembolsos adicionais ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (1,6 mil milhões de euros).

Quadro 12. Estrutura da dívida direta do Estado

(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2022		2023(P)		2024(P)	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - Obrigações do Tesouro	156 492	54,5	157 127	52,5	167 790	53,7
OTRV - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	1 000	0,3	1 000	0,3	1 000	0,3
CT - Certificados do Tesouro	15 243	5,3	11 089	3,7	10 513	3,4
CA - Certificados de Aforro	19 626	6,8	34 291	11,5	34 867	11,2
Dívida de curto prazo em euros	29 222	10,2	31 362	10,5	34 814	11,2
<i>da qual: BT - Bilhetes do Tesouro</i>	7 727	2,7	4 413	1,5	9 712	3,1
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa)	6 242	2,2	6 164	2,1	6 127	2,0
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa)	2 873	1,0	2 714	0,9	0	0,0
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	49 128	17,1	47 628	15,9	47 628	15,3
<i>FEFF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira</i>	25 328	8,8	25 328	8,5	25 328	8,1
<i>MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira</i>	23 800	8,3	22 300	7,5	22 300	7,1
<i>FMI - Fundo Monetário Internacional</i>	0	0,0	0	0,0	0	0,0
UE - SURE	6 234	2,2	6 234	2,1	6 234	2,0
UE - PRR	960	0,3	1 648	0,6	3 238	1,0
TOTAL	287 019	100,0	299 255	100,0	312 211	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-627		-552		-552	
Dívida total após cobertura de derivados	286 392		298 703		311 659	

Nota: (P) Previsão.

Fonte: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Necessidades e fontes de financiamento do Estado

Em 2023, as necessidades brutas de financiamento do Estado deverão ascender a 56,9 mil milhões de euros. Em termos de necessidades líquidas de financiamento do Estado, prevê-se que estas totalizem 6,6 mil milhões de euros, o que representa uma redução de 2,6 mil milhões de euros face a 2022. Em contraste, as amortizações de dívida fundada serão superiores ao valor de 2022, fixando-se em 50,2 mil milhões de euros. O financiamento relativo ao Orçamento do Estado para 2023 deverá atingir os 57 mil milhões de euros, traduzindo-se num saldo de financiamento para exercícios seguintes de 121 milhões de euros.

Para 2024, estimam-se necessidades brutas de financiamento de cerca de 55,4 mil milhões de euros. O decréscimo de 1,4 mil milhões de euros face a 2023 resulta sobretudo da redução das amortizações de dívida fundada em cerca de 6,7 mil milhões de euros, uma vez que as necessidades líquidas de financiamento do Estado deverão aumentar em cerca de 5,2 mil milhões de euros. Antecipa-se que as necessidades brutas de financiamento do Estado sejam cobertas por emissões de dívida fundada, num montante de 55,4 mil milhões de euros.

Quadro 13. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2022-2024

(milhões de euros)

	2022	2023(P)	2024(P)
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	9 251	6 649	11 881
Défice Orçamental	5 781	2 248	5 236
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	3 469	4 401	6 645
Receita de privatizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	47 763	50 209	43 559
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	5 566	6 146	3 662
Dívida de curto prazo em euros	24 530	29 222	31 362
Dívida de médio e longo prazo em euros	17 409	14 780	6 373
Dívida em moedas não euro	279	107	2 714
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-22	-46	-552
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	57 014	56 858	55 439
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	57 775	56 980	55 527
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	198	522	121
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	53 777	56 458	55 406
Emissões de dívida no Período Complementar	3 800	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	522	121	88
p.m. Discrepância estatística	-240	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	55 352	60 258	55 406
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	1 575	3 800	0
Relativas ao Orçamento do ano	53 777	56 458	55 406

Nota: (P) Previsão.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Composição do financiamento do Estado

Em 2023, as emissões de CA representam a principal fonte de financiamento, num montante líquido de 14,7 mil milhões de euros, mais do que compensando o financiamento líquido negativo através de CT no montante de cerca de 4,2 mil milhões de euros. Por seu turno, as emissões líquidas de CEDIC deverão ascender a 5,5 mil milhões de euros. Prevê-se que as OT apresentem um financiamento líquido negativo de 1,7 milhões de euros assim como os BT, com financiamento líquido negativo de 3,3 mil milhões de euros. O desembolso ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência deverá totalizar 0,7 mil milhões de euros, o que não será suficiente para compensar o financiamento líquido negativo de 1,5 mil milhões dos empréstimos do MEEF.

Quadro 14. Composição do financiamento do Estado em 2023

(dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

	Emissão		Líquido
DÍVIDA EURO	60 258	50 148	10 110
CA - Certificados de Aforro	16 567	1 901	14 665
CT - Certificados do Tesouro	90	4 245	-4 155
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	26 371	20 826	5 546
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	83	-83
BT - Bilhetes do Tesouro	4 413	7 727	-3 315
OT - taxa fixa	11 512	13 162	-1 650
OTRV	0	0	0
FEEF	0	0	0
MEEF	0	1 500	-1 500
SURE	0	0	0
PRR	688	0	688
Outra Dívida curto prazo	578	668	-91
Outra Dívida longo prazo	39	34	5
DÍVIDA NÃO EURO	0	107	-107
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-46	46
TOTAL	60 258	50 209	10 049

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Em 2024, o financiamento deverá ser maioritariamente assegurado por via de emissões líquidas de OT, num montante de 9 mil milhões de euros. Também o saldo de BT deverá aumentar 5,3 mil milhões de euros. Esperam-se ainda contributos positivos dos desembolsos ao abrigo dos acordos com a Comissão Europeia para o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência, em montantes em torno de 1,6 mil milhões de euros. Em sentido contrário, a dívida denominada em moedas não euro e os CEDIC representarão financiamento líquido negativo em 2,7 mil milhões de euros e 1,8 mil milhões de euros, respetivamente.

Quadro 15. Composição do financiamento do Estado em 2024

(estimativa da dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

	Emissão		Líquido
DÍVIDA EURO	55 406	41 397	14 009
CA - Certificados de Aforro	3 518	2 942	576
CT - Certificados do Tesouro	144	720	-576
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	24 524	26 371	-1 847
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	0	0
BT - Bilhetes do Tesouro	9 712	4 413	5 300
OT - taxa fixa	15 339	6 336	9 003
OTRV	0	0	0
FEEF	0	0	0
MEEF	0	0	0
SURE	0	0	0
PRR	1 590	0	1 590
Outra Dívida curto prazo	578	578	0
Outra Dívida longo prazo	0	37	-37
DÍVIDA NÃO EURO	0	2 714	-2 714
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-552	552
TOTAL	55 406	43 559	11 847

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

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 das disponibilidades 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 de cobrança do Estado;
- Tornar mais eficiente a contabilização da receita do Estado via 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 2024, continuará o alargamento da RCE a novas entidades públicas administradoras de receitas²⁷, como utilizadores do documento único de cobrança (DUC) para a arrecadação das receitas que lhes estão afetas.

No âmbito da parceria, iniciada em 2023, com a AMA, o IGCP irá promover, em 2024, o desenvolvimento de uma nova Plataforma que permitirá a evolução do atual DUC, para o DUC em tempo real (DUC-TR), permitindo a imediata emissão e cobrança desses documentos.

Este projeto implica a reformulação dos atuais circuitos de emissão e cobrança existentes na RCE, com impacto quer tecnológico, quer contratual nas Entidades Administradoras de Receitas (EAR) e nas Entidades Colaboradoras na Cobrança (ECC).

A nova Plataforma do DUC-TR, tem como objetivos:

- Modernizar a RCE, aproximando o Estado ao Cidadão/Empresa, ao introduzir o imediatismo nas emissões e cobranças DUC e ao potenciar o alargamento da oferta de novos meios para a realização de Pagamentos ao Estado;
- Reduzir os encargos de cobrança DUC, ao introduzir eficiência e simplicidade no circuito da cobrança;
- Dinamizar a integração das entidades públicas com reduzida capacidade tecnológica na RCE, em cumprimento do determinado no Regime da Tesouraria do Estado;
- Melhorar a informação de gestão para as EAR;
- Melhorar a informação para a gestão da Tesouraria do Estado, ao permitir o conhecimento imediato da informação sobre os valores a receber e respetivas datas limites de pagamento.

A densificação da disponibilização de Terminais de Pagamento Automático (TPA), móveis, fixos e virtuais, será continuada em 2024. Neste âmbito, refira-se que se estima existirem no final de 2023, cerca 5700 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.

²⁷ Atualmente, integram a RCE a Administração Central do Sistema de Saúde, a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, a Agência Portuguesa do Ambiente, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, a Autoridade para as Condições do Trabalho, a Autoridade Tributária e Aduaneira, a Caixa Geral de Aposentações, a Direção-Geral da Política da Justiça, a Direção-Geral do Território, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, a Entidade Reguladora da Saúde, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP, o Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP, o Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial, os Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, a Região do Turismo do Algarve e o Tribunal Constitucional.

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 do 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 16. Situação da tesouraria: saldos pontuais

(milhões de euros)

	dezembro 2021	dezembro 2022	julho 2023
Contas no BdP	9 306	6 980	17 706
Apli. Financeiras nas IC	0	0	0
Contas em Divisas	3	4	2
Contas Receb. IGCP-DUC	52	105	721
Outras Contas Bancárias	1	0	1
Contas RCE (Bancos, CTT, SIBS, IRN e Caixas do Tesouro)	424	151	371
Depósitos Externos nas IC	3	2	2
Cheques a Cobrar	1	1	1
TOTAL	9 790	7 243	18 804

FORNTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Centralização de fundos

Tendo como referência as entidades públicas atualmente com contas no Internet Banking do IGCP, observa-se no quadro abaixo a evolução da atividade que tem vindo a ser desenvolvida pela tesouraria do Estado, a qual se deverá manter em 2024.

Quadro 17. Centralização de fundos de terceiros

(milhões de euros)

	Depósitos à Ordem	Aplicações Financeiras (CEDIC+CEDIM)	Total
dezembro 21	11 553	18 104	29 657
dezembro 22	11 185	21 612	32 797
julho 23	20 837	10 955	31 792

FORNTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

10. FINANÇAS (PO07)

O Programa Orçamental Finanças evidencia uma dotação de despesa total consolidada de 23 413,7 milhões de euros, o que excede em 109,7% a estimativa para 2023, sobretudo pela evolução da despesa não efetiva – ativos financeiros, cujo peso na estrutura do Programa atinge 74,4%.

Quadro 18. Finanças (PO07) – Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2023	2024	Variação (%)	Estrutura 2024 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	4 646,7	5 099,5	9,7	21,8
Despesas com o pessoal	583,5	608,5	4,3	2,6
Aquisição de bens e serviços	279,9	302,2	8,0	1,3
Juros e outros encargos	14,5	91,5	n.r.	0,4
Transferências correntes	3 580,7	3 124,8	-12,7	13,3
Subsídios	97,6	469,1	380,7	2,0
Outras despesas correntes	90,5	503,4	456,0	2,2
Despesa de capital	619,5	905,3	46,1	3,9
Investimento	59,6	187,2	214,1	0,8
Transferências de capital	552,7	711,1	28,7	3,0
Outras despesas de capital	7,2	7,0	-3,1	0,0
Diferenças de consolidação	0,0	0,0		
Despesa efetiva consolidada	5 266,2	6 004,7	14,0	
Ativos Financeiros	5 672,3	17 408,9	206,9	74,4
Passivos Financeiros	224,7	0,0		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,0	0,0		
Despesa total consolidada	11 163,3	23 413,7	109,7	
Receita total consolidada	18 012,8	25 297,2	40,4	
Saldo Orçamental	6 849,6	1 883,5		
por memória:				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2024			
Receitas de Impostos	12 170,9			
Receitas Próprias	10 959,1			
Fundos Europeus	29,4			
Transferências entre entidades	254,2			
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.

Do total de despesa consolidada, 52% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (12 170,9 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias (10 959,1 milhões de euros), transferências no âmbito da Administração Pública (254,2 milhões de euros) e fundos europeus (29,4 milhões de euros).

Do total da despesa efetiva consolidada destaca-se as transferências, em particular a associada à contribuição financeira, que decorre do quadro de negociação do orçamento europeu para 2024 (quadro financeiro plurianual da União Europeia 2021-2027, de dezembro de 2020).

As dotação de despesas com o pessoal, destina-se maioritariamente, à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Quadro 19. Finanças (P007) – Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2023	2024	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
007 - FINANÇAS	5 833,0	12 588,6	115,8
ATIVOS FINANCEIROS	1 763,4	8 197,9	364,9
BONIFICAÇÃO JUROS	35,6	269,2	n.r.
CAPÍTULO 60 OUTRAS	880,2	1 003,6	14,0
COBRANÇAS COERCIVAS	49,5	49,5	0,0
ENCARGOS COM PROTOCOLO DE COBRANÇA	35,5	35,5	0,0
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	184,1	359,7	95,4
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	210,0	210,0	0,0
CONTRIBUIÇÕES SOBRE O SETOR BANCÁRIO	210,0	210,0	0,0
TRANSFERÊNCIAS UE (CAP. 70 DO MINISTÉRIO FINANÇAS)	2 674,8	2 463,1	-7,9

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

O Programa integra 12 588,6 milhões de euros de dotações específicas, financiadas em 96,3% por receitas de impostos, em que a referente à despesa com ativos financeiros apresenta maior expressão (8 197,9 milhões de euros).

Quadro 20. Finanças (PO07) – Despesas excecionais

(milhões de euros)

Despesas Excecionais	2023 Estimativa	2024 Orçamento	Variação % (OE2024 / Execução 2023)
01 - BONIFICAÇÃO DE JUROS	35,6	269,2	656,9
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	12,5	16,2	29,9
HABITAÇÃO	23,1	253,0	996,7
02 - SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATORIAS	184,1	359,7	95,4
APOIO À FAMÍLIA	90,0	244,0	171,1
HABITAÇÃO	31,8	41,9	31,8
SUBSÍDIOS AO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO	17,5	18,1	2,9
TRANSPORTES AÉREOS	18,4	24,8	34,7
TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	10,3	13,4	29,8
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	16,0	17,6	10,0
04 - AMOEDAÇÃO	12,5	10,0	-20,2
CUSTOS DE AMOEDAÇÃO - MOEDA CORRENTE/MOEDA DE COLEÇÃO	12,5	10,0	-20,2
05 - ATIVOS FINANCEIROS	1 763,4	8 197,9	364,9
AÇÕES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES	906,8	2 971,3	227,7
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	2,1	33,4	1 481,8
EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO	9,4	10,0	6,1
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO	808,8	5 069,7	526,8
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E EXPROPRIAÇÕES	36,3	113,4	212,6
06 - COMISSOES E OUTROS ENCARGOS	897,3	1 036,5	15,5
ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E RESPONSABILIDADES	9,1	13,4	47,1
COMISSAO DE GESTAO	2,5	2,3	-5,2
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	36,7	39,8	8,4
DESPEAS DA REPRIVATIZAÇÃO DO BPN	2,3	5,0	117,5
ENCARGOS COM PROTOCOLOS DE COBRANÇA	35,5	35,5	0,0
GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	8,4	6,9	-17,3
PROTECÇÃO SOCIAL DE BASE	4,5	3,8	-15,6
TRANSFERÊNCIA RAM	22,3	38,8	74,1
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS/DESPEAS	776,1	891,0	14,8
07 - ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMONIO DO ESTADO	58,1	0,0	-100,0
EDIFÍCIOS	58,1	0,0	-100,0
CAPÍTULO 50 - PROJETOS PRR	964,4	980,5	1,7
Total Geral	3 915,4	10 853,9	177,2

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

As despesas excecionais inscritas no Programa 07 – Finanças ascendem a 10 853,9 milhões de euros em 2024, dos quais 75,5% em ativos financeiros, que correspondem a participações do Estado em empresas públicas e empréstimos concedidos.

No contexto da bonificação de juros, designadamente na sua componente de habitação, destacam-se os apoios concedidos às famílias em virtude da subida dos juros dos empréstimos à habitação, consequência direta dos aumentos nas taxas de referênciado Banco Central Europeu, no âmbito do combate à inflação na zona Euro.

No contexto dos subsídios e indemnizações compensatórias, refira-se os atribuídos no âmbito da prossecução de objetivos de coesão social e territorial através do apoio às famílias, com a atribuição de um subsídio social de mobilidade,

no âmbito dos serviços aéreos, ferroviários e rodoviários, com especial destaque para o alargamento da gratuidade dos passes sociais para estudantes até aos 23 anos.

Relativamente aos encargos com ativos financeiros, destaca-se o financiamento a empresas do setor empresarial do estado, com particular relevância para a componente de empréstimos a médio e longo prazo, bem como a cooperação internacional, decorrente da participação do Estado Português nos aumentos de capital de diversas instituições financeiras internacionais, como é o caso do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), da Sociedade Financeira Internacional (SFI) e do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

Decorrente do novo modelo de gestão integrada do património imobiliário público, a ESTAMO S.A. vai exercer as competências atribuídas à DGTF em matéria de gestão do património com a implementação de um modelo de gestão de base empresarial, sob a direção estratégica do Governo, colocando o património do Estado ao serviço da prossecução de políticas públicas, designadamente, da habitação.

No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) está prevista dotação para intervenção nas áreas relevantes nos domínios da ampliação do parque habitacional público a preços acessíveis, capitalização de empresas e resiliência financeira através do Banco Português de Fomento (BPF) e o Programa Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES), no montante de 980,5 milhões de euros.

Quadro 21. Finanças (PO07) – Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2024 Orçamento	Estrutura 2024 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	6 514,9	100,0
001 - SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ADMINISTRAÇÃO GERAL	1 421,0	21,8
003 - SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	56,0	0,9
005 - DEFESA NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	216,6	3,3
007 - DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	93,6	1,4
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,2	0,0
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	27,9	0,4
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	38,8	0,6
026 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	3,8	0,1
030 - HABITAÇÃO E SERVIÇOS COLETIVOS - HABITAÇÃO	309,9	4,8
033 - HABITAÇÃO E SERVIÇOS COLETIVOS - PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	0,0	0,0
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	5,0	0,1
037 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - DESPORTO, RECREIO E LAZER	0,0	0,0
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	18,1	0,3
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILVICULTURA, CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	108,2	1,7
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	143,6	2,2
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	29,7	0,5
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	142,8	2,2
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	3,9	0,1
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	1 273,6	19,5
067 - OUTRAS FUNÇÕES - TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES	2 463,1	37,8
085 - FLORESTAS	0,0	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	158,9	2,4
Despesa Total Não Consolidada	24 037,2	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	23 413,7	
Despesa Efetiva Consolidada	6 004,7	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	17 412,7	
Passivos Financeiros	109,6	
Consolidação de Operações financeiras	113,4	

Notas:

A estrutura em percentagem 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 22 medidas, com um total consolidado de 23 413,7 milhões de euros, das quais se destacam as medidas relativas: à habitação, transportes, funções económicas e de administração geral e transferências entre administrações.

11. GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (PO08)

O Programa Orçamental de Gestão da Dívida Pública integra duas vertentes: (i) a da responsabilidade direta do Estado – associado ao orçamento dos encargos resultantes da dívida direta contraída pelo Estado, e às transferências para o FRDP – Fundo de Regularização da Dívida Pública (que regula o mercado da dívida pública); e (ii) a relativa ao orçamento próprio do FRDP.

Quanto à gestão dos encargos e responsabilidades resultantes da dívida pública direta e das necessidades de financiamento do Estado, dever-se-ão assegurar os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento de Estado atendendo à: (i) minimização do custo direto e indireto do endividamento num perspetiva de longo prazo; (ii) garantia de uma distribuição equilibrada dos custos de endividamento pelos orçamentos de diversos anos; (iii) prevenção de uma concentração excessiva de amortizações num determinado período; (iv) não assunção de riscos excessivos; e (v) promoção do funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros.

Importa salientar que o exercício de minimização dos encargos da dívida deve ser prosseguido numa perspetiva de longo prazo com respeito à gestão prudente dos riscos, designadamente os riscos de refinanciamento e de variação das taxas de juros.

No que diz respeito aos riscos de financiamento e de variação das taxas de juros, o Programa Orçamental da Gestão da Dívida Pública incorpora os efeitos resultantes da alteração da política monetária do BCE – Banco Central Europeu em matéria (i) de redução do stock da dívida pública detida pelo Eurosistema, (ii) de aumento das taxas monetárias de referência e (iii) de redução da remuneração dos saldos de tesouraria detidos pelos Estados no BCE.

Para o efeito, continuar-se-ão a prosseguir os objetivos de melhoria da gestão da tesouraria e do rating da República Portuguesa, bem como da diversificação dos investidores na dívida portuguesa, em termos geográficos e do perfil ESG, e do aumento da participação dos investidores domésticos de retalho, para o que contribuirá também o processo de transformação digital da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.

Quadro 22. Gestão da Dívida Pública (PO08) – Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2023	2024	Variação (%)	Estrutura 2024 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	6 588,9	7 158,6	8,6	5,2
Despesas com o pessoal				
Aquisição de bens e serviços		0,2		0,0
Juros e outros encargos	6 582,3	7 151,2	8,6	5,2
Transferências correntes				
Subsídios				
Outras despesas correntes	6,6	7,2	8,3	0,0
Despesa de capital				
Investimento				
Transferências de capital				
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação				
Despesa efetiva consolidada	6 588,9	7 158,6	8,6	
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros	133 019,0	130 528,1	-1,9	94,8
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	1 318,0	22,2		
Despesa total consolidada	140 925,9	137 708,9	-2,3	
Receita total consolidada	145 434,1	137 708,9	-5,3	
Saldo Orçamental	4 508,1	0,0		
por memória:				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada		Orçamento 2024		
Receitas de Impostos		137 678,0		
Receitas Próprias		8,7		
Fundos Europeus				
Transferências entre entidades				
Diferenças de consolidação		22,2		

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.

O Programa Gestão da Dívida Pública (PO08), com uma despesa total consolidada de 137 708,9 milhões de euros, dispõe de 7151,2 milhões de euros para suportar encargos com juros da dívida pública em 2024.