



Comissão de Educação e Ciência

Parecer

[Conta Geral do Estado 2023](#)

Relatora:

Aida Carvalho (PS)

ÍNDICE

PARTE I – Considerandos	3
1. Nota introdutória	3
2. Enquadramento e Metodologia	3
3. Contexto Macroeconómico	4
3.1. Contexto Económico Internacional	4
3.2. Contexto Económico Nacional	5
4. Análise Setorial	6
4.1. Despesa Consolidada por Programas Orçamentais	7
4.1.1. Despesa realizada face aos limites	7
4.1.2. Projetos	8
4.1.3. Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	8
4.2. Programa Orçamental «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior» (PO11)	9
4.2.1. Recursos utilizados	10
4.2.3. Resultados obtidos	12
Ensino superior	12
Ciência, tecnologia e inovação	16
4.3. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO12)	18
4.3.1 Recursos utilizados	19
4.3.2 Resultados obtidos	22
5. Pareceres/Contributos de Entidades	25
5.1. Parecer do Conselho Económico e Social (CES)	25
5.2. Parecer do Tribunal de Contas	26
5.2.1. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	26
5.2.2. Educação	27
5.3. Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)	33
PARTE II - Opinião da Deputada Relatora do Parecer	34
PARTE III – Conclusões e Parecer	34

PARTE I – Considerandos

1. Nota introdutória

Em conformidade com a Constituição da República Portuguesa, compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização, apreciar e aprovar a Conta Geral do Estado, nos termos do disposto nos artigos 107.º e 162.º, al. d): *«tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas, as quais serão apresentadas até 31 de dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e outros elementos necessários à sua apreciação»*.

A Conta Geral do Estado 2023 deu entrada na Assembleia da República no dia 15 de maio de 2024 e foi remetida, nos termos do número 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), competente em razão da matéria, sendo requerido à Comissão de Educação e Ciência (CEC) a elaboração de parecer sectorial.

A elaboração do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023, foi distribuída ao Grupo Parlamentar do Partido Socialista, em reunião realizada no dia 25 de julho de 2025, que indicou como relatora a Deputada Aida Carvalho.

Assim, o presente parecer incide sobre matérias que cabem no âmbito de competências da 8.ª Comissão de Educação e Ciência, ou seja, Educação, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

2. Enquadramento e Metodologia

A Conta Geral do Estado 2023 encontra-se acompanhada do parecer do Tribunal de Contas (TdC), do parecer do Conselho Económico e Social (CES), e, ainda, do parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO); a fim de ser elaborado o respetivo parecer nas áreas de competência material da Comissão de Educação e Ciência.

Desta forma, para a elaboração deste parecer, foi analisado o documento «Conta Geral do Estado 2023», bem como os respetivos anexos, assim como os pareceres emitidos e acima referidos.

O presente parecer, não sendo exaustivo nem pretendendo constituir uma reprodução do documento, centra a sua análise nas áreas que esta comissão parlamentar

acompanha, designadamente no PO11 «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior» e no PO12 «Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar».

Refere-se ainda que o relatório da Conta Geral do Estado começa por apresentar o contexto macroeconómico que enquadra a avaliação do desempenho da execução orçamental do Estado em 2023.

3. Contexto Macroeconómico

3.1. Contexto Económico Internacional

Em 2023, a economia mundial enfrentou fortes desafios, marcados por tensões geopolíticas prolongadas e pelo risco de fragmentação do comércio internacional. Apesar da descida gradual da inflação, resultado das políticas restritivas dos bancos centrais para conter os preços, as condições financeiras mantiveram-se apertadas, travando o crescimento global. A desaceleração ficou ainda mais evidente devido a conflitos como a guerra na Ucrânia, a instabilidade no Médio Oriente e as disputas comerciais entre os EUA e a China.

De acordo com o Parecer do Conselho Económico e Social, a guerra na Ucrânia, as sanções e outros conflitos alteraram o cenário geoestratégico, gerando impactos sociais, económicos e orçamentais. Estes choques, sobretudo o geopolítico e o energético, refletiram-se a nível mundial, com a desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB) global de 3,5% para 3,1% em 2023, sendo a Europa a mais afetada: a zona euro passou de 3,4% para 0,4% de crescimento e a Alemanha registou mesmo uma quebra de 0,4% no PIB.

Conforme assinalado no Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social (RAGCSS), em 2023 a economia mundial registou um abrandamento, com o PIB a crescer 3,1% (3,5% em 2022) e o comércio internacional a desacelerar para 0,4% (5,2% em 2022), refletindo as tensões geopolíticas e comerciais. Na área do euro, o crescimento caiu para 0,4%, embora países com maior peso dos serviços, como a Espanha, tenham mantido desempenhos mais positivos. Os preços da energia e da maioria dos produtos alimentares recuaram, enquanto a inflação abrandou para 4,1% nos EUA e 5,4% na zona euro, num contexto de políticas monetárias restritivas¹.

¹ Cfr. Quadro 1.1 - Principais indicadores económicos da economia internacional -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1, pág. 1.

3.2. Contexto Económico Nacional

Na análise ao crescimento económico, o Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social (RAGCSS) destaca que, em 2023, a economia portuguesa cresceu 2,3% (face a 6,8% em 2022), refletindo o carácter excecional do ano anterior devido ao efeito da pandemia. Ao longo do ano, o PIB registou aumentos relevantes no 1.º trimestre (1,5%) e no 4.º trimestre (0,7%), mas praticamente estagnou entre o 2.º e o 3.º trimestre. Em termos homólogos, o contributo para o crescimento alterou-se: no início do ano foi impulsionado pela procura externa líquida, que se esbateu no final do período, enquanto a procura interna ganhou peso, passando de 0,4 pp no 1.º trimestre para 2,1 pp no último trimestre ².

Relativamente à procura e ao consumo, o RAGCSS assinala que, em 2023, a procura interna contribuiu positivamente para o crescimento do PIB (1,4 pp), embora menos do que em 2022 (4,4 pp), devido ao abrandamento de todas as suas componentes. O consumo privado cresceu 1,7% (5,6% em 2022), apoiado pelo mercado de trabalho e pelas medidas de apoio às famílias, mas travado pelas condições financeiras mais restritivas e pelo aumento das prestações do crédito à habitação. Ao longo do ano registaram-se quedas em cadeia no 2.º e 3.º trimestres, associadas sobretudo aos bens não duradouros e serviços, e depois aos bens duradouros. Já o investimento cresceu 2,5%, impulsionado pelo investimento público ligado a fundos europeus, mas penalizado pela forte desaceleração do investimento privado devido ao custo do financiamento. O consumo público também abrandou para 1% (1,4% em 2022), refletindo menores despesas com consumos intermédios e prestações sociais em espécie.

Quanto ao investimento (formação bruta de capital fixo – FBCF) e às exportações, o RAGCSS refere que o investimento desacelerou sobretudo devido à queda de 0,4% no setor da construção, condicionada pela falta de mão de obra, materiais, equipamentos e dificuldades de financiamento, apesar da recuperação na segunda metade do ano. Em contrapartida, o investimento em equipamentos de transporte (+18,6%) e em máquinas e equipamentos (+4,4%) contribuiu positivamente. Já as exportações cresceram 4,1% (face a 17,4% em 2022), refletindo o abrandamento tanto dos bens (1%) como dos serviços (10,6%), em parte devido ao efeito base do ano anterior e à

² Cfr. Quadro 1.2 - Principais indicadores macroeconómicos nacionais -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1, pág. 4.

desaceleração global. Ainda assim, o turismo destacou-se, com valores recorde de hóspedes e dormidas, superando os níveis pré-pandemia em 10,7% e 10%, respetivamente.

Quanto ao mercado de trabalho, o RAGCSS sublinha que, em 2023, a população ativa e o emprego atingiram máximos históricos, com taxas de atividade e de emprego de 61% e 57%, respetivamente. O crescimento do emprego foi transversal a todos os setores, destacando-se o «Alojamento e restauração» (+12,4%). A população desempregada aumentou 8,6%, elevando a taxa de desemprego anual para 6,5%, ainda abaixo dos níveis pré-pandemia, com destaque para o crescimento do desemprego de curta duração (+22,5%) e a redução do desemprego de longa duração (-8,5%). A taxa de subutilização do trabalho situou-se em 11,7%, totalizando 640 mil pessoas, mais 3,3% do que em 2022.

No que se refere ao índice de preços ao consumidor, o RAGCSS evidencia que, em 2023, a inflação desacelerou para 4,3%, ligeiramente abaixo da média da área do euro (-0,2 pp), refletindo o alívio das pressões globais, a medida do IVA zero e a normalização da política monetária. A redução da inflação foi também observada nos preços da produção industrial, que estagnaram, com destaque para variações negativas nos setores da energia e dos bens intermédios³.

Quanto às contas externas, o RAGCSS refere que, em 2023, Portugal registou uma capacidade de financiamento de 2,6% do PIB, uma melhoria face à necessidade de 0,4% em 2022, apoiada na recuperação da balança corrente (1,3% do PIB) e da balança de capital (1,3% do PIB). Apesar da desaceleração das exportações e importações de bens e serviços (ambas 47% do PIB), o saldo da balança de bens e serviços melhorou significativamente, passando de -2,4% do PIB em 2022 para 0,8% em 2023⁴.

4. Análise Setorial

No âmbito da Conta Geral do Estado 2023 são objeto deste parecer, conforme referido supra, as matérias no âmbito das competências da 8.^a Comissão Parlamentar de Educação e Ciência.

³ Cfr. Quadro 1.3. Preços no consumidor (taxas de variação homóloga em percentagem) -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1, pág. 8.

⁴ Cfr. Quadro 1.4. Indicadores de contas externas (em percentagem do PIB) -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1, pág. 8.

4.1. Despesa Consolidada por Programas Orçamentais

A execução da despesa consolidada da Administração Central foi de 89,2% face ao orçamento disponível final, que ascende a 93,1% se considerada apenas a despesa financiada por recursos nacionais.

Cerca de 53% dos 17 Programas Orçamentais apresentaram uma execução superior a 85% do orçamento disponível final, acima de 90%, representando no seu conjunto 53% da despesa executada, salientando-se, neste circunspeto, o Programa do «Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar», com um total consolidado de 6638 milhões de euros, correspondendo a um grau de execução de 90,6%⁵.

4.1.1. Despesa realizada face aos limites

Em 2023, os limites de despesa estabelecidos para a Administração Central e Segurança Social no Quadro Plurianual das Despesas Públicas⁶, definido para o período 2023-2026, ascenderam a 339 869,6 milhões de euros, a que correspondeu uma execução de 269 653 milhões de euros (79,3%).

Relativamente ao programa «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior», o montante despendido excedeu os respetivos limites inicialmente previstos, por via de reforços Orçamentais, nos termos dispostos na Lei, o que perfez um grau de execução de 104,5%². Assim, face a estes reforços, maioritariamente disponibilizados pela dotação provisional e dotação centralizada para redução de passivos financeiros e não financeiros e aplicação de ativos financeiros do Ministério das Finanças, descativações e aplicação de saldos de gerência, estando em causa essencialmente as instituições de ensino superior e a Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P. (FCT).

Nas instituições de ensino superior, será de assinalar o cumprimento do contrato de legislatura celebrado com o Governo (2020-2023) no que respeita às atualizações da retribuição mínima mensal garantida e valorizações remuneratórias na Administração Pública.

⁵ Cfr. Quadro 4.1.- Despesa efetiva consolidada da Administração Central por Programa Orçamental -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1, pág. 215.

⁶ Cfr. Quadro 4.2.- Execução da despesa face aos limites -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1, pág. 217.

Relevaram, ainda, medidas para colmatar os impactos da inflação, o pagamento de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior, o financiamento de cursos técnicos superiores profissionais não financiados pelos programas operacionais regionais ou pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e do Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior, para cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 4/2023, de 20 de janeiro, e n.º 48/2023, de 2 de junho.

Na FCT, de destacar a maior despesa relativa a encargos com quotas e parcerias internacionais, projetos e unidades de investigação e desenvolvimento (I&D), emprego científico e formação avançada.

4.1.2. Projetos

No que diz respeito aos projetos, a despesa total com projetos na Administração Central atingiu os 7889,5 milhões de euros, destacando-se, entre outros, o Programa Orçamental «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior», com 620,6 milhões de euros.

Assim, o PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - com uma execução de 827,3 milhões de euros⁷, constata um volume acentuado de despesa, revelando-se nos seguintes projetos: «Formação Avançada e Inserção de RH, criação de Cátedras e Investigação», «Desenvolvimento, consolidação e reforço da Rede Nacional de Instituições de Investigação e Desenvolvimento», «Desafios científicos e tecnológicos orientados por missões», «Promover a Produção Científica e o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação», e «Cooperação bilateral e participação em organismos e parcerias internacionais», executados pela FCT (536 milhões de euros), e o «Programa Nacional para o Alojamento no Ensino Superior» (101,9 milhões de euros), executado pela Agência Nacional para a Gestão do Programa ERASMUS + Educação e Formação.

4.1.3. Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

Em 2023, na Administração Central, a despesa efetuada pelos programas orçamentais com financiamento no âmbito do PRR⁸ foi de 2074 milhões de euros. Salientam-se, entre outros, o Programas Orçamental «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior», com

⁷ Cfr. Quadro 4.3.- Despesas em projetos por Programa Orçamental -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1, pág. 221.

⁸ Cfr. Quadro 4.4. - Plano de Recuperação e Resiliência: por Programa Orçamental -, disponível na pág. 222 do Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo 1.

227,9 milhões de euros de execução, com realce para o Programa Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES).

4.2. Programa Orçamental «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior» (PO11)

A área da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Programa Orçamental 11 -, em 2023, teve como objetivos estratégicos:

- ✓ **Promover a equidade e o sucesso num ensino superior:**
 - Reforço da ação social escolar: eficiência do sistema de atribuição de bolsas de estudo e a garantia da sua previsibilidade;
 - Programa de promoção de sucesso e redução de abandono escolar;
 - Continuação das operações de construção, aquisição, adequação e renovação de residências para estudantes do ensino superior, no âmbito do PRR, reduzindo custos de frequência e promovendo justiça social.

- ✓ **Fortalecer as instituições de ensino superior e de I&D:**
 - Revisão do modelo de financiamento, com diversificação de fontes além do Orçamento do Estado;
 - Aumento de 44 milhões de euros nas dotações base das IES públicas (+ 3,5% face a 2022), em paralelo com financiamento às atividades das IES proveniente de outras fontes, designadamente: financiamentos atribuídos pela FCT ao desenvolvimento de projetos de investigação, formação avançada, emprego científico e atividade institucional das unidades de I&D integradas nas IES;
 - Reforço orçamental de 66,6 milhões de euros no âmbito do Contrato de Legislatura 2020-2023, para responder a aumentos salariais e inflação;
 - Financiamento dos cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP) através de fundos comunitários e nacionais (34,5 milhões de euros adicionais);
 - Financiamento dos programas Impulso Jovem STEAM e Impulso Adultos através do PRR, os quais garantem um investimento total de 252 milhões de euros até 2026, sendo 42% afetos à modernização de infraestruturas e equipamentos e 32% destinados ao reforço dos corpos docente e não docente;
 - Financiamento dos programas de modernização e inovação pedagógica, promoção de sucesso escolar e saúde mental.

- ✓ **Consolidar a ciência e o ensino superior como instrumentos de desenvolvimento sustentável e inclusivo**, com um reforço de 3,5% no financiamento atribuído à FCT para a concretização das seguintes metas:
- Simplificação de procedimentos entre os organismos públicos e as instituições científicas e académicas;
 - Concretização do Exercício de Avaliação e Financiamento Plurianual de Unidades de I&D;
 - Apoio competitivo e regular a projetos de I&D em todas as áreas;
 - Reforço da formação doutoral, sobretudo em contextos não académicos (empresas, administração pública, setor social);
 - Consolidação de 41 Laboratórios Colaborativos no âmbito do Programa Interface;
 - Reforço da investigação clínica em articulação com centros académicos clínicos e a AICIB;
 - Implementação da Estratégia Nacional para a Computação Avançada, incluindo a entrada em funcionamento do supercomputador Deucalion.

4.2.1. Recursos utilizados

O orçamento corrigido consolidado da despesa do Programa fixou-se em 4.443,1 milhões de euros, tendo a despesa total consolidada atingido 3.273,7 milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 73,7%. Para este resultado contribuiu de forma significativa a integração dos saldos de gerência das IES (756,9 milhões de euros), dos quais foram executados 423,4 milhões de euros.

A despesa efetiva consolidada, excluindo ativos e passivos financeiros, atingiu 3.086,4 milhões de euros, refletindo uma taxa de execução de 72,8% face ao orçamento corrigido.

No que toca à classificação económica da despesa, verifica-se o predomínio das despesas correntes sobre o total consolidado (80,7%). Dentro destas, destacam-se:

- Despesas com pessoal: 1 740,6 milhões de euros (65,9%);
- Aquisição de bens e serviços: 448,9 milhões de euros (17%);
- Transferências correntes: 422,5 milhões de euros (16%), sobretudo:

- Bolsas de ação social financiadas pelo Fundo de Ação Social (FAS) — 148,1 milhões de euros;
- Bolsas de investigação atribuídas pela FCT — 119 milhões de euros;
- Outras transferências correntes — 30,4 milhões de euros (1,2%).

As despesas de capital representaram 19,3% da despesa consolidada e distribuíram-se maioritariamente entre:

- Aquisição de bens de capital: 224,8 milhões de euros (35,6%), com relevo para obras de recuperação de edifícios das IES;
- Transferências de capital: 34,7% das despesas de capital, associadas sobretudo à atividade da FCT, incluindo cooperação e participação em organismos internacionais, reforço das unidades de I&D e financiamento de projetos de investigação em diferentes áreas científicas.

A execução dos ativos financeiros foi de 184,7 milhões de euros, correspondendo principalmente a aplicações financeiras no final do ano através dos CEDIC — Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo. Já os passivos financeiros somaram 2,6 milhões de euros, respeitantes a amortizações de empréstimos.

Analisando a execução por medidas de política, a maior fatia da despesa incidiu sobre a área da Educação (76% da despesa não consolidada), em particular na medida «Estabelecimentos de Ensino Superior» (61,3%). Em segundo lugar, surge a medida «Serviços Gerais da Administração Pública — Investigação científica de carácter geral», com 19%.

A despesa associada ao PRR representou 4,5% do total em 2023 (245,3 milhões de euros), destacando-se:

- O investimento em alojamento estudantil, suportado por adiantamentos da Agência ERASMUS (beneficiário intermediário), destinados sobretudo às IES;
- Os adiantamentos da Direção-Geral de Ensino Superior (DGES) (também beneficiário intermediário), no âmbito dos investimentos «Impulso Jovem STEAM» e «Incentivo Adultos — Programa Impulso Adultos», igualmente direcionados às IES.

4.2.3. Resultados obtidos

Ensino superior

No âmbito da área de intervenção do ensino superior e de acordo com as orientações estratégicas definidas para 2023 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, destacam-se as seguintes intervenções:

- **Aumento do estímulo na entrada e combate ao abandono no ensino superior**, com redução de custos no ensino superior com reforço de bolsas, residências e programa Erasmus:
 - Reforço da ação social escolar, através do aumento da eficiência e previsibilidade do sistema de bolsas, tendo sido introduzidas, para 2023-2024, as seguintes alterações ao Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior:
 - (i) Alargamento do limiar de elegibilidade para 11 049,89 euros (correspondente a 23 IAS — Indexante dos Apoios Sociais);
 - (ii) Definição de limiar de elegibilidade mais elevado para trabalhadores-estudantes e para estudantes que tenham auferido rendimentos. Corresponde ao limiar geral acrescido de 1.520€.
 - (iii) Antecipação das decisões de atribuição automática de bolsa de estudo no ensino superior aos estudantes que beneficiem do 1.º, 2.º ou 3.º escalão de abono de família e que ingressem através do concurso nacional de acesso ao ensino superior público;
 - (iv) Majoração permanente dos complementos de alojamento (medida extraordinária em 2022/2023);
 - (v) Continuação do apoio ao pagamento de propinas dos estudantes carenciados inscritos em ciclos de estudo de mestrado;
 - (vi) Renovação dos apoios estudantes deslocados, provenientes de conflitos militares, e em situação de emergência humanitária;
 - (vii) Alargamento das bolsas +Superior a todos os estudantes, incluindo mestrados, com prazos mais alargados.
 - Apoio específico ao alojamento para estudantes deslocados, do ensino superior público e privado, provenientes de famílias de baixos rendimentos, ainda que não bolseiros;

- Reforço e alargamento do Programa Nacional de Promoção de Sucesso e Redução do Abandono no Ensino Superior, já em curso no âmbito do projeto Skills 4 pós-COVID, com 39 candidaturas aprovadas (POCH e DGES);

O número de pedidos de atribuição de bolsas tem registado um crescimento contínuo de ano para ano, tendo, no ano letivo de 2023-2024, já durante 2023, superado o registado no ano anterior⁹.

Embora em 2022-2023 o total de bolsas atribuídas tenha sido ligeiramente inferior ao de anos anteriores, em 2023-2024, até 31 de dezembro, o número de bolsas concedidas era já 11,64% superior ao verificado no mesmo período do ano precedente¹⁰. Este aumento ficou também a dever-se à subida do número de bolsas automáticas atribuídas a estudantes do 1.º ano¹¹, cuja decisão foi antecipada e produziu efeitos ainda em 2023.

As alterações introduzidas em 2022 e 2023 tiveram impacto direto no sistema, traduzindo-se não só no aumento do número de requerimentos de novas bolsas¹², que, até 31 de dezembro de 2023, já duplicava o valor do ano letivo anterior, como também na subida do número de novas bolsas atribuídas e, de forma global, no acréscimo do número total de bolsas ativas (incluindo as renovações de anos anteriores).

No conjunto, a despesa realizada em 2023 com bolsas de diferentes tipologias atribuídas a estudantes do ensino superior atingiu os 148 milhões de euros¹³.

⁹ Cfr. Quadro 4.37.- PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: número de requerimentos submetidos -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 288.

¹⁰ Cfr. Quadro 4.38.- PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: número de bolsas atribuídas por ano letivo -, e Quadro 4.39.- PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: número de bolsas atribuídas por ano letivo até 31 de dezembro -, disponíveis no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 289.

¹¹ Cfr. Quadro 4.40.- PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: número de bolsas atribuídas automáticas 1.º ano por ano letivo -, disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 289.

¹² Cfr. Quadro 4.41.- PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: requerimentos de novas bolsas +Superior – e Quadro 4.42.- PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: bolsas atribuídas +Superior-, disponíveis no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 290.

¹³ Cfr. Quadro 4.43.- PO11 — Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: montante total executado nos diferentes tipos de bolsas – disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 290.

- **Continuação do incentivo ao acesso ao ensino superior dos estudantes das vias profissionalizantes do ensino secundário**, através do Decreto-Lei n.º 11/2020, de 2 de abril, que criou um concurso especial de acesso ao ensino superior para diplomados de cursos de dupla certificação do ensino secundário e cursos artísticos especializados, realizado pela primeira vez em 2020. Este concurso, de carácter voluntário, permite às universidades e politécnicos abrir uma nova via de ingresso em licenciaturas e mestrados integrados, adequada a percursos profissionalizantes e artísticos. O objetivo central foi reduzir a desigualdade entre estudantes das vias científico-humanísticas e das vias profissionalizantes do ensino secundário.

- **Aumento do investimento do ensino superior nos adultos**, no âmbito do PRR, foi criado em 2023 o investimento Impulso Mais Digital, tendo como objetivo aumentar competências digitais e tecnológicas relevantes para a competitividade da sociedade e das empresas, através da ampliação da oferta formativa pelas Instituições de Ensino Superior e do aumento do número de adultos formados e requalificados.
Este investimento divide-se em 5 submedidas:
 - 15 milhões de euros para a modernização tecnológica e digital das ciências agrárias;
 - 30 milhões de euros para a reforma e modernização da medicina;
 - 20 milhões de euros para o reforço das competências digitais;
 - 20 milhões de euros para criação de centros de excelência de inovação pedagógica;
 - 20 milhões de euros para o Programa de Promoção de Sucesso e Redução de Abandono no Ensino Superior.

- **Implementação de ações inovadoras de ensino e aprendizagem nas Instituições de Ensino Superior no âmbito do projeto Skills 4 pós-COVID**, através da criação de Centros de Excelência de inovação pedagógica, que tem por objetivos:
 - Criação de centros de excelência de inovação pedagógica em consórcios institucionais;
 - Formação pedagógica de docentes com prevalência da incorporação de componentes digitais nos métodos de ensino/aprendizagem/avaliação;

- Adaptação de salas de aula e outros espaços de ensino a metodologias ativas de aprendizagem com utilização de recursos tecnológicos e digitais.
- **Lançamento de um programa de apoio à saúde mental no ensino superior**, tendo como referência o relatório da comissão técnica constituída pelo Despacho n.º 5506/2023 (2.ª série), de 12 de maio, visando, especificamente, os seguintes objetivos:
 - Reforçar o apoio psicológico nas IES, garantindo qualidade e eficácia nos serviços prestados aos estudantes;
 - Promover projetos de prevenção com elevada escalabilidade, focados no desenvolvimento de competências socioemocionais como resiliência e gestão de stress;
 - Incentivar a intervenção precoce, de forma a evitar o agravamento de patologias, aproveitando a proximidade no contexto académico;
 - Aprofundar a articulação entre IES e SNS, sobretudo na identificação e encaminhamento de casos de doença mental grave para serviços especializados;
 - Apoiar iniciativas dirigidas a estudantes mais vulneráveis, incluindo novos estudantes, deslocados (nacionais ou internacionais), com necessidades educativas específicas ou pertencentes a minorias étnicas ou de género.
- **Fomentar a qualificação de profissionais** através do reforço do ensino superior de proximidade e das formações curtas de âmbito superior (designadamente os CTeSP) alargando o movimento dos últimos anos com a sua expansão para a formação de adultos e a pós-graduação
 - No âmbito do PRR, destacam-se os seguintes investimentos alinhados com os objetivos de alargamento da base social do ensino superior:
 - Incentivo Adultos (130 milhões de euros) — apoiando a conversão e atualização de competências de adultos ativos em formações de curta duração no ensino superior (universidades e politécnicos), de nível inicial e/ou de pós-graduação, assim como a formação ao longo da vida em articulação com empregadores públicos e privados;
 - Impulso Jovens STEAM (130 milhões de euros) — pretende-se aumentar a graduação superior de jovens em áreas de ciências, tecnologias,

engenharias, artes/humanidades e matemática, promovendo e apoiando iniciativas de instituições de ensino superior, incluindo universidades e politécnicos, em consórcio com empregadores;

- Até novembro de 2023 tinham-se graduado 10 071 novos jovens, em 720 programas de ensino superior, e concluído a participação em 1365 programas curtos de formação superior e pósgraduada 94 111 adultos.

- **Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES)**, pelo PRR, envolvendo IES e outras entidades, o mesmo apresentou em 2023 uma execução total de 106,1 milhões de euros, para um investimento total de 375 milhões de euros a executar até 2026.

Ciência, tecnologia e inovação

Na área da ciência, tecnologia e inovação, destacam-se, em 2023, as seguintes intervenções:

- **Formação Avançada:** O apoio da FCT correspondeu a cerca de 118,8 milhões de euros, acrescendo 2,8 milhões de euros para subsídios de inscrição e 0,7 milhões de euros para despesas de gestão das bolsas. Foram financiadas 8445 bolsas de investigação (98,22% de doutoramento), incluindo 1 942 novas bolsas, 298 em ambiente não académico. Destacam-se o Concurso de Bolsas de Doutoramento 2023, com 1488 bolsas atribuídas (332 em entidades não académicas); e a 1.ª edição do Concurso PALOP + Timor-Leste: 30 bolsas (execução a partir de 2024).
- **Apoio a Projetos de I&D:** Realizaram-se pagamentos a 2738 projetos, que totalizaram 73,5 milhões de euros, sobretudo concursos de 2017–2022 (82%), abrangendo todos os domínios científicos e iniciativas temáticas. Foram ainda financiados 51 novos projetos (4,1 milhões de euros), no âmbito de parcerias internacionais (CMU-P, MIT-P).

Em dezembro de 2023 foi lançado um aviso para projetos de I&D, no valor de 140 milhões de euros (65 milhões de euros provenientes do COMPETE2030 e 75 milhões de euros do orçamento da FCT), com impacto financeiro a partir de 2024, introduzindo a metodologia de «custos unitários», que impacta a redução da burocracia associada à gestão dos projetos.

- **Apoio ao emprego científico, instituições de I&D e apoios especiais:** As transferências para programas de contratação de doutorados totalizaram 118,7 milhões de euros, abrangendo o Concurso de Estímulo ao Emprego Científico Individual, o Decreto-Lei n.º 57, o programa Investigador FCT e o programa Ciência, o que contabiliza 3252 contratos ativos em 2023.

Foram ainda aplicados 1,4 milhões de euros para avaliação de concursos do Estímulo ao Emprego Científico e lançada a 6.ª edição do Concurso Individual. O apoio às instituições de ciência e tecnologia ascendeu a 111 milhões de euros, incluindo financiamento a Unidades de Investigação e Desenvolvimento, Laboratórios Associados e Colaborativos, Infraestruturas de Investigação e Centros Académicos Clínicos.

Foram ainda atribuídos 1,3 milhões de euros a apoios especiais, como o Programa ERC-Portugal, protocolos de cooperação e entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional. Em dezembro foi lançado o novo Programa Plurianual de Financiamento das Unidades de Investigação e Desenvolvimento 2023/2024, com execução prevista para 2025.

- **Internacionalização do sistema científico e tecnológico**

A execução global nesta área atingiu 70,3 milhões de euros:

- Cooperação Multilateral: 69,8 milhões de euros, sobretudo contribuições para organismos internacionais e serviços;
- Cooperação Bilateral: 0,2 milhões de euros, maioritariamente para mobilidade de investigadores.

Foram ainda geridos:

- Parcerias Internacionais (Carnegie Mellon Portugal, MIT Portugal, Universidade do Texas em Austin, Fraunhofer Portugal): 16,2 milhões de euros;
- Apoio à Inovação: 3 milhões de euros.

Destaca-se ainda o programa ERC-Portugal, com 7 projetos financiados até 1,75 milhões de euros; a participação em programas europeus como o Horizonte Europa e o PRIMA; o reforço da ligação às diásporas científicas portuguesas, às comunidades de língua portuguesa e ao Programa Ciência LP; e o apoio ao Atlantic International Research Centre e à implementação da Estratégia Portugal Espaço 2030

- **Serviços Digitais da FCT (FCCN)**

Serviços de Rede

Em 2023 houve duas novas adesões ao RCTS IP, totalizando 96 entidades. O RCTS Plus cresceu para 54 instâncias ativas (+9 face a 2022). O RCTS Lambda manteve 90 serviços usados pela FCCN (32 de 10Gbps e 58 de 100Gbps), sem alterações nos serviços Lambda e Fibra da Comunidade RCTS.

Foi feito o upgrade do backbone da RCTS para 200Gbps e iniciou-se a renovação de equipamentos de acesso fora do Projeto RCTS100, sobretudo em Lisboa, garantindo maior resiliência e anéis de fibra a 10Gbps.

Nas ligações internacionais, foi criada uma arquitetura Ativo-Ativo com a Rede GÉANT, duplicando para 200Gbps a capacidade de acesso, e concluída a ligação a 100Gbps à rede espanhola RedIRIS.

Eduroam (Education Roaming)

O eduroam registou 113,9 milhões de autenticações em roaming (+63%) e 471 mil utilizadores distintos (+51%), estando agora ativo em 80 instituições.

Computação

Foram instalados sistemas para a conectividade e gestão remota do supercomputador Deucalion e, no Porto, um sistema de Disaster Recovery (Domain Controller e cópia de ficheiros).

Manteve-se a divulgação do Acordo Quadro Europeu OCRE de serviços Cloud, com contratos de 417 mil euros, menos 12% do que em 2022, em parceria com a Secretaria-Geral da Educação e Ciência.

4.3. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO12)

A aposta na educação e formação ao longo da vida mantém-se essencial para o crescimento económico e para um desenvolvimento mais justo e sustentável, contribuindo para reduzir desigualdades sociais e melhorar o bem-estar. A educação integra assim o terceiro desafio estratégico «Desigualdades» das Grandes Opções do Plano 2022-2026.

O Programa Orçamental 12 — Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar enquadra as medidas neste domínio, alinhadas com os objetivos de uma sociedade mais justa, inclusiva, sustentável e esclarecida.

As ações, no âmbito do Plano 21|23 Escola+, focaram-se na recuperação e consolidação das aprendizagens, através da autonomia e flexibilidade curricular,

diversificação de ofertas, produção de conteúdos específicos e reforço da motivação dos alunos.

4.3.1 Recursos utilizados

Em 2023, a despesa total consolidada do Programa Orçamental atingiu 6.803 milhões de euros. Comparando com o orçamento corrigido, que foi de 7.494 milhões de euros, a execução correspondeu a 90,8%¹⁴. Deste valor global, 6567,8 milhões de euros foram destinados a despesa corrente (96,5% do total) e 235,2 milhões de euros a despesa de capital (3,5%).

Dentro da estrutura da despesa, o maior peso recaiu sobre os custos com pessoal, que ascenderam a 5.354 milhões de euros, representando 78,7% do total. Estes encargos dizem respeito a docentes e não docentes dos estabelecimentos públicos do ensino básico e secundário, incluindo despesas associadas ao Plano Escola+ 21|23, orientado para a recuperação e consolidação das aprendizagens e para o sucesso escolar.

A despesa com a aquisição de bens e serviços totalizou 446,3 milhões de euros, sobretudo para garantir o funcionamento dos 809 agrupamentos e escolas não agrupadas. Dentro deste montante, 117,7 milhões de euros foram destinados ao contrato-programa entre o Estado Português e a empresa pública Construção Pública. Destaca-se ainda a medida de gratuitidade dos manuais escolares, que representou 103,6 milhões de euros — 75,8 milhões de euros para aquisição de livros e 27,8 milhões de euros para licenças digitais. Esta rubrica abrange igualmente gastos com conservação de instalações, incluindo obras no âmbito do Programa de Modernização do Parque Escolar para o ensino secundário, despesas de *Internet* nas escolas e ações ligadas à Escola Digital, além de custos de funcionamento dos serviços do Ministério da Educação.

As transferências correntes atingiram 548,5 milhões de euros (8,1% do total). Incluem apoios ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, no âmbito da educação pré-escolar, transferências para instituições particulares de solidariedade social ligadas ao apoio educativo, para escolas profissionais privadas com contratos-programa e para

¹⁴ Cfr. Quadro 4.44.- PO12 — Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar: despesa por classificação económica – disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo, pág. 297.

estabelecimentos particulares e cooperativos com contratos com o Ministério da Educação.

As restantes despesas correntes, no valor de 35,4 milhões de euros, corresponderam sobretudo ao pagamento de imposto sobre o valor acrescentado pela Construção Pública e a perdas cambiais em escolas portuguesas no estrangeiro.

A aquisição de bens de capital, no montante de 56,7 milhões de euros, integrou despesa realizada no âmbito da Transição Digital na Educação, financiada pelo PRR, referente, designadamente, à aquisição de equipamentos de projeção para as salas de aula e aquisição de *hardware* e de novos licenciamentos. Também se realizaram investimentos em obras de modernização e requalificação de escolas básicas e secundárias, sob responsabilidade da Construção Pública, da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) e de outros serviços ligados ao setor. Foram ainda financiadas intervenções em escolas portuguesas no estrangeiro e em serviços centrais do Ministério da Educação¹⁵.

No que toca a ativos e passivos financeiros, registaram-se 43 milhões de euros de aplicação de excedentes de tesouraria em certificados especiais de dívida de curto prazo, realizados pela Construção Pública (40,8 milhões de euros) e pela Escola Portuguesa de Moçambique (2,2 milhões de euros). Já os passivos financeiros ascenderam a 122 milhões de euros, correspondentes a amortização de empréstimos.

O financiamento do Programa Orçamental proveio sobretudo de receitas fiscais, que cobriram 88% da despesa consolidada, com uma taxa de execução de 99,5%. As receitas próprias (359,8 milhões de euros) e as transferências dentro da administração pública (140,9 milhões de euros) representaram 7,4% do total, ambas com execução próxima dos 89%. Os fundos europeus financiaram 4,7% (318,7 milhões de euros), mas com uma taxa de execução baixa, de 34,8%, devido sobretudo a atrasos na implementação de projetos ligados ao PRR¹⁶.

¹⁵ Segundo o Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 298, este valor não traduz o total do investimento executado na modernização e requalificação nas escolas dos ensinos básico e secundário, tendo em conta que as operações financiadas por fundos europeus estruturais e de investimento são executadas pelas autarquias locais, quer no exercício de competências próprias, quer ao abrigo de contrato-programa estabelecidos com o Estado Português.

¹⁶ Cfr. Quadro 4.45.- PO12 — Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar: despesa por grupo de fonte de financiamento – disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 299.

A análise por medidas, em termos de despesa não consolidada, mostra que a maior parte se concentrou na medida «Educação — Estabelecimentos de Ensino não Superior», que representou 6665,6 milhões de euros (93,3% do total). Esta medida inclui custos com pessoal, funcionamento dos estabelecimentos públicos de ensino, atividades e projetos educativos, manuais escolares gratuitos, modernização e requalificação de escolas, transferências para municípios e apoios ao ensino particular, cooperativo e profissional privado no âmbito de contratos estabelecidos com o Estado.

A medida «019 — Educação — Serviços Auxiliares de Ensino», com uma despesa de 142,1 milhões de euros (2% do total), envolve essencialmente os apoios socioeducativos a alunos, como seguro escolar, indemnizações, auxílios económicos (visitas de estudo, material escolar, livros de apoio), transportes para alunos com necessidades especiais, residências escolares e bolsas de mérito para o ensino secundário. Já a medida «Educação — Administração e Regulamentação» representou 138,7 milhões de euros (1,9% do total), sobretudo ligada à gestão administrativa e a atividades da Administração Pública.

A despesa realizada no âmbito da medida «102 — Plano de Recuperação e Resiliência» — no montante de 78,2 milhões de euros e representando 1,1% do total — financiou a instalação e modernização de Centros Tecnológicos Especializados, ações do Acelerador Qualifica, projetos locais de qualificação de adultos no âmbito do programa Incentivo Adultos e medidas de Transição Digital na Educação, como novos projetores, laboratórios digitais e licenças de gestão de bases de dados para a Plataforma Digital da Educação. Incluiu também despesas associadas ao programa Impulso Jovens STEAM e ao alargamento da rede Ciência Viva.

Já a medida «Universalização da Escola Digital», sob responsabilidade da Secretaria-Geral da Educação e Ciência, destinou-se à aquisição de serviços de conectividade para alunos, professores e outros agentes educativos dos ensinos básico e secundário, tanto em escolas públicas como em escolas particulares e cooperativas abrangidas por contratos de associação.

Por fim, a despesa com o ensino e a aprendizagem do português no estrangeiro encontra-se integrada na medida «Serviços Gerais da Administração Pública — Cooperação Económica Externa»¹⁷.

4.3.2 Resultados obtidos

A despesa no âmbito do Programa Orçamental Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar visou prosseguir a concretização das medidas para o setor da educação, expressa na necessidade de garantir a continuidade da concretização de ações direcionadas para a recuperação das aprendizagens, considerando não terem sido ainda superados os impactos da pandemia de COVID-19, seja em termos de conhecimentos, capacidades e atitudes, ou de bem-estar social, emocional e mental dos alunos.

Destacam-se as ações do Plano 21|23 Escola+, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, que visa apoiar a autonomia das escolas, promover o sucesso escolar e reduzir desigualdades sociais. Com base na experiência adquirida, foi aprovado o Plano 23|24 Escola+ (Resolução do Conselho de Ministros nº 80-B/2023), consolidando e ampliando estas iniciativas. Assim, e neste quadro legislativo, foram desenvolvidas as seguintes medidas:

- Apoio Tutorial Específico: dirigido a alunos com retenção, incluindo do ensino secundário, promovendo o acompanhamento personalizado e estratégias de sucesso educativo;
- Equipas multidisciplinares de apoio à educação inclusiva: reforço do crédito horário para o apoio especializado;
- Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário, contratação de técnicos com competências multidisciplinares para promover a saúde mental e o bem-estar dos alunos;
- Projetos de autonomia curricular: consolidação da transição de ciclo (1.º, 5.º, 7.º anos de escolaridade), de nível de ensino (10.º ano de escolaridade) e no 1.º ano de formação de cursos organizados em ciclos de formação, com enfoque no desenvolvimento das aprendizagens essenciais, na gestão flexível das turmas, na organização do calendário escolar, na constituição de equipas educativas e

¹⁷ Cfr. Quadro 4.46.- PO12 — Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar: despesa por medidas do Programa – disponível no Relatório de Análise Global das Políticas setoriais para 2023 e Recursos Financeiros, Volume I, Tomo , pág. 299.

na promoção de formas de organização facilitadoras do acompanhamento, se necessário, de aulas de disciplinas do ano anterior em que o aluno não teve sucesso;

- Fomento da leitura: medidas de leitura orientada, criação de ambientes de leitura e aquisição de livros para bibliotecas escolares;
- Plano Nacional de Leitura 2027: desenvolvimento de projetos-piloto e Laboratórios PNL para o reforço das literacias da leitura e informação.

Com financiamento no âmbito do PRR, e convergindo para a recuperação e consolidação das aprendizagens, destacam-se:

- Escola Digital: melhoria da qualidade da *Internet* e equipamentos, capacitação digital de docentes e implementação de planos digitais nas escolas;
- Laboratórios de Educação Digital: 1300 laboratórios para promoção de competências digitais e aprendizagem prática;
- Centros tecnológicos especializados: criação/modernização de 365 centros em áreas como informática, energias renováveis e digital, para ensino profissional, financiados pelo PRR. Em 2023, em resultado da primeira fase de candidaturas, foram aprovados 104 centros, dos quais 29 dizem respeito a escolas privadas e 75 a escolas públicas. Relativamente à segunda fase de candidaturas, foram publicadas as propostas de decisão final, envolvendo 261 novos centros tecnológicos especializados.

Convergindo para a afirmação da escola pública como um meio privilegiado de combate às desigualdades sociais e de impulso à mobilidade social, desenvolveram-se ações para a concretização de medidas de política setorial, designadamente:

- Educação pré-escolar: consolidação da rede e formação contínua de educadores;
- Gratuidade de manuais escolares: mais de 5,5 milhões de manuais e licenças digitais atribuídas;
- Educação inclusiva: recursos e capacitação para práticas inclusivas e apoio a alunos com necessidades educativas específicas;
- Plano Nacional das Artes e Plano Nacional de Cinema: estímulo ao pensamento crítico, competências estéticas e culturais.

O ensino profissional manteve-se como prioridade, promovendo qualificações e reforçando as formações de nível secundário com certificação profissional. Para tal, investiu-se na capacidade técnica e pedagógica das escolas, sendo o modelo de dupla certificação um contributo importante para a modernização do País, a competitividade das empresas e a criação de emprego qualificado.

Foi reforçada a comparticipação pública para cursos profissionais em escolas privadas das regiões de Lisboa e do Algarve, no âmbito de contratos-programa.

No domínio da educação e formação de adultos, o Programa Qualifica continuou a expandir-se através de 313 Centros Qualifica, com 1,3 milhões de competências certificadas. O cálculo do crédito horário semanal dos centros foi ajustado, incluindo possíveis bonificações, e prosseguiu a oferta de cursos EFA, modalidade de dupla certificação alinhada com o Catálogo Nacional de Qualificações.

No ensino básico, continuaram as ações de requalificação, modernização e apetrechamento de várias escolas, algumas realizadas pelos municípios através de acordos de colaboração e cofinanciadas pelos programas operacionais regionais do Portugal 2020.

No ensino secundário, destacaram-se intervenções de modernização em escolas incluídas no Programa de Modernização do Parque Escolar, nomeadamente na ES Camões, no Conservatório de Música e Dança de Lisboa, na ES João de Barros, na ES Quinta do Marquês e na Escola Artística António Arroio. Para as escolas já requalificadas, mantiveram-se os serviços de conservação e manutenção dos espaços e equipamentos.

No plano internacional, prosseguiu a expansão do ensino do português no estrangeiro, abrangendo o ensino básico e secundário, com investimento nas escolas portuguesas no estrangeiro e nos centros de aprendizagem de Timor-Leste. Em 2023, a rede foi alargada com a criação do Polo do Mindelo (Escola Portuguesa de Cabo Verde), do Polo da Beira (Escola Portuguesa de Moçambique) e do Polo do Lubango (Escola Portuguesa de Luanda).

Quanto aos recursos humanos, continuaram as ações de motivação e formação contínua de docentes e não docentes, respondendo às necessidades identificadas. Destacou-se o reforço financeiro para valorização da carreira docente, incluindo a

vinculação de mais de 8 000 professores, a implementação de mecanismos de progressão de carreira para docentes com serviço desde 2005 e a criação de dois índices remuneratórios para professores contratados.

Para apoiar os docentes deslocados em regiões com dificuldades habitacionais, foi firmado um protocolo entre a Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE) e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

5. Pareceres/Contributos de Entidades

5.1. Parecer do Conselho Económico e Social (CES)

O Parecer do CES sobre a conta Geral do Estado 2023, foi solicitado pela Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças e insere-se nas competências constitucionais e legais do CES.

O CES considera que, num contexto de dificuldades económicas e sociais e de degradação dos serviços públicos, a resposta aos problemas das populações e do país tem de ser uma prioridade, nomeadamente no que respeita à escola pública, de modo a atingir o valor recomendado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) de investimento de 6% do PIB em educação.

O CES apresenta uma síntese conclusiva e de recomendações com 20 pontos, dos quais se destacam os pontos seguidamente identificados:

- 1- *O CES assinala o crescimento da economia portuguesa em 2023, de 2,3% em termos reais, mais 1 ponto percentual do que o previsto no Orçamento do Estado para 2023 e muito superior ao observado para a área do euro (0,4%);*
- 2- *O CES considera positiva a prossecução do processo de convergência com a economia da União Europeia em 2023;*
- 8- *O CES regista a assinatura do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade em outubro de 2022;*
- 13- *O CES manifesta a sua preocupação com o baixo nível de execução do valor previsto para 2023 do PRR, especialmente porque o investimento público foi apresentado no Orçamento do Estado como um dos principais fatores dinamizadores do crescimento económico neste ano e atendendo à dependência do país dos fundos europeus para a realização do mesmo;*

20- O CES recomenda que a CGE tenha uma versão “da e do cidadão” menos técnica e com informação relevante sobre o grau de cumprimento das políticas orçamentais e setoriais aprovadas.

5.2. Parecer do Tribunal de Contas

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023, o Tribunal analisa a atividade financeira do Estado e recomenda medidas ao Governo e à Assembleia da República para colmatar fragilidades detetadas. O Juízo emitido é de não conformidade da Conta com a Lei de Enquadramento Orçamental por esta não integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social. Inclui ainda reservas, por omissões e erros materialmente relevantes, e ênfases relativamente a outras matérias de destaque.

5.2.1. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Alterações Orçamentais

A dotação provisória de 814 milhões de euros foi quase totalmente utilizada (804 milhões de euros; 98,8%), mas cerca de 45% destinaram-se a despesas recorrentes, como pessoal e ensino superior, contrariando o fim legal de cobertura de despesas imprevisíveis e inadiáveis. Segundo o TdC, este procedimento é, mais uma vez, evidência de insuficiências no processo de orçamentação, já que parte significativa das despesas reforçadas por esta via respeitaram a encargos que, pela sua natureza, deveriam ser conhecidos e devidamente orçamentados¹⁸.

As dotações centralizadas no Ministério das Finanças (678 milhões de euros) têm vindo a diminuir desde 2021¹⁹, sendo a maior parte utilizada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, incluindo 456 milhões de euros em ativos financeiros reclassificados para reforço de despesas, sem cumprir a finalidade original.

Apoios públicos – subsídios e transferências a entidades não pertencentes à administração pública

Dos 4 664 milhões de euros em subsídios e transferências, 3 841 milhões de euros (82,4% do total), a que acrescem ainda 860 milhões de euros pagos através de

¹⁸ Cfr. Quadro 14 – Utilização da dotação provisional (AC) – disponível no Relatório do TdC, pág. 52.

¹⁹ Cfr. Gráfico 16 - Dotações centralizadas do Ministério das Finanças (MF) – 2019-2023 (AC) – disponível no Relatório do TdC, pág. 53.

operações extraorçamentais foram analisados em amostra, cobrindo mais de 300 mil beneficiários²⁰. Na Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, destacam-se 490 milhões de euros em apoios:

- ◆ FCT (245 milhões de euros) abrangendo um universo superior a oito mil e setecentos beneficiários, entre instituições e particulares. Os principais apoios destinaram-se sobretudo a bolsas de investigação (119 milhões de euros; 48,6%) e o restante a um conjunto de finalidades direcionadas ao emprego científico (35 milhões de euros); à promoção da produção científica, desenvolvimento tecnológico e inovação (30 milhões de euros); à rede nacional de instituições científicas e infraestruturas de investigação de interesse estratégico (26 milhões de euros) e à cooperação e parcerias internacionais (10 milhões de euros);
- ◆ DGES (158 milhões de euros) relativos, sobretudo, a bolsas de estudo (148 milhões de euros; 93,7%), maioritariamente a estudantes carenciados (132 milhões de euros; 83,5%) e estudantes com necessidades educativas especiais (2 milhões de euros). Os incentivos foram concedidos a um vasto universo de beneficiários, a título individual e coletivo, com os maiores valores atribuídos à Universidade Católica Portuguesa (4 milhões de euros) e à Cooperativa de Formação e Animação Cultural (COFAC) – (3 milhões de euros).

5.2.2. Educação

Execução Orçamental

No que refere à execução orçamental, a receita alcançou 108 585 milhões de euros, correspondendo 82,1% deste montante a receita fiscal e a contribuições sociais. A despesa totalizou 101 214 milhões de euros, dos quais 57,7% referentes a pensões (e outras prestações sociais) e a despesas com o pessoal, essencialmente nas áreas da saúde e da educação, e 772 milhões de euros (6,1%) na aquisição de bens e serviços.

Conta da administração central

Conforme supra referido, a despesa (81 308 milhões de euros) aumentou 2 393 milhões de euros (3,0%), envolvendo componentes de natureza estrutural, sobretudo despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços (mais 1 267 milhões de euros e 765 milhões

²⁰ Cfr. Gráfico 71 - Apoios concedidos por finalidades – 2021-2023 – disponível no Relatório do TdC, pág. 194.

de euros, respetivamente). Destacam-se as medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas e, a nível setorial, o crescimento da despesa nas áreas da saúde e da educação, apesar do processo de transferência de competências para os municípios em curso ter contribuído para minimizar esse efeito. O crescimento das transferências de capital para empresas privadas e para as autarquias locais explica a maior variação percentual destas despesas²¹.

Fluxos financeiros com as autarquias locais

Em 2023, os fluxos financeiros destinados às autarquias locais aumentaram 712 milhões de euros, totalizando 6 253 milhões de euros²². Neste circunspeto, salientam-se as transferências do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) (1 210 milhões de euros, um aumento de 741 milhões de euros), que explicam a redução dos pagamentos efetuados pelos serviços do Ministério da Educação, que reduziram as suas transferências em 403 milhões de euros.

A previsão e execução orçamental do FFD

Para o ano de 2023, o art. 66.º da Lei do OE previu o FFD até ao valor total de 1 204,9 milhões de euros, dotação inscrita no Programa Orçamental Encargos Gerais do Estado, visando financiar competências descentralizadas em várias áreas, nomeadamente na área da Educação (1 019,6 milhões de euros).

Ao longo do exercício orçamental, acordos entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) levaram à revisão do financiamento da descentralização em Educação, Saúde e Ação Social, resultando em três despachos que aumentaram o FFD para 1 287,6 milhões de euros (+82,7 milhões de euros). O FFD foi executado em 94%, com 100% em Educação, Ação Social e Cultura, mas apenas 39% na Saúde.

A área da Educação representa 84% da dotação global corrigida e 89% do valor total executado²³. Por comparação com o ano anterior, em 2023, os pagamentos aos municípios por conta do FFD aumentaram 41% (em 2022 o processo da

²¹ Cfr. ponto C.4.2.3. do Relatório do TDC, pág. 180 e segs.

²² Cfr. Quadro 9 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2022-2023 – disponível no Relatório do TdC, pág. 44.

²³ Cfr. Quadro 10 - Previsão e execução orçamental do FFD (em euros) – e Quadro 11 - Aceitação das competências (em número de municípios) – disponível no Relatório do TdC, pág. 47.

descentralização ainda estava em fase de implementação, pelo que o incremento registado reflete não apenas o reforço de verbas, como também a progressiva aceitação e exercício efetivo das competências²⁴).

Os montantes previstos e executados na área da Educação tiveram um impacto no orçamento do Ministério da Educação, evidenciado na diminuição da dotação corrigida em 1 024,7 milhões de euros (-12,8%) face ao registado em 2022, o que é essencialmente justificado pelo facto de os valores destinados ao FFD serem, a partir de 2023, diretamente relevados orçamentalmente nos Encargos Gerais do Estado²⁵. Quanto aos pagamentos registados no orçamento do Ministério da Educação, os mesmos decresceram 871,0 milhões de euros (-11,8%) relativamente a 2022. Trata-se de uma diminuição inferior ao valor dos pagamentos do FFD aos municípios (1 079,7 milhões de euros). Tal encontra justificação, em boa parte, no acréscimo da despesa com pessoal docente nas escolas, competência não descentralizada que continua a ser assegurada pelo Ministério da Educação²⁶.

Alterações orçamentais

A dotação provisional (814 milhões de euros) foi utilizada quase na totalidade (98,8% - 804 milhões de euros). No entanto, cerca de 45% não foram utilizados em despesas «imprevisíveis e inadiáveis», como determina a lei, mas em reforço de dotações para despesas de carácter recorrente, designadamente as despesas com o pessoal e outras na área da educação e ensino superior²⁷. Este procedimento é, mais uma vez, evidência de insuficiências no processo de orçamentação.

Despesa

Em 2023, a despesa orçamental subiu 2 393 milhões de euros (3,0%), totalizando 81 308 milhões de euros, um aumento inferior ao do ano anterior (6,0%). O crescimento incidiu sobretudo em despesas estruturais, como pessoal (6,7%) e bens e serviços correntes (6,1%), com destaque para saúde e educação, apesar da descentralização

²⁴ Cfr. Gráfico 12 – Fluxos financeiros da Descentralização – 2021-2023 – disponível no Relatório do TdC, pág. 47.

²⁵ Cfr. Quadro 12 – FFD por área e competências (dotação corrigida e pagamentos em 2023) – disponível no Relatório do TdC, pág. 48.

²⁶ Cfr. Gráfico 13 – Evolução dos pagamentos efetuados pelo orçamento do ME – disponível no Relatório do TdC, pág. 49.

²⁷ Cfr. Quadro 14 – Utilização da dotação provisional (AC) – disponível no Relatório do TdC, pág. 52.

para municípios. O aumento das transferências de capital para empresas privadas e autarquias explica a maior variação percentual nestas despesas²⁸.

Assim, na despesa corrente, que cresceu 1 426 milhões de euros (2,0%), destacam-se as despesas com pessoal (20 284 milhões de euros - 24,9%), que aumentaram 1 267 milhões de euros, justificado de forma transversal pelas medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas e, a nível setorial, pelo acréscimo da despesa, entre outras, na área da Educação (+151 milhões de euros), com a despesa com pessoal docente. As despesas com aquisições de bens e serviços (13 227 milhões de euros), com um peso de 16,3%, aumentaram, também, 446 milhões de euros, por efeito da reclassificação contabilística das despesas de funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino básicos e secundário que, até 2022, eram relevados orçamentalmente na classificação residual «outras despesas correntes» (350 milhões de euros nesse ano).

Quanto às despesas de capital, salienta-se o decréscimo da despesa realizada pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência, para aquisição de computadores, no âmbito do Projeto Universalização da Escola Digital (-205 milhões de euros)²⁹.

Na despesa da dotação provisional (AC) por programa orçamental, destacam-se, entre outros, as despesas do Programa Operacional (PO) Ensino básico e secundário e administração escolar (8,1%)³⁰. Nestes programa são de salientar as despesas com pessoal (5 354 milhões de euros), que representam 80,7% da despesa total; e no PO Órgãos de Soberania as transferências para a administração local (4 688 milhões de euros) e para as Regiões Autónomas (515 milhões de euros), em cumprimento da Lei das Finanças Regionais.

Operações extraorçamentais

O Instituto de Gestão Financeira da Educação registou um valor significativo em operações extraorçamentais, em reflexo da responsabilidade assumida de pagamento centralizado do processamento salarial dos docentes e não docentes afetos ao setor da Educação. Todavia, o valor reportado aos sistemas de informação centrais do Ministério

²⁸ Cfr. Gráfico 27 – Evolução da despesa consolidada da AC por classificação económica – 2022-2023 – disponível no Relatório do TdC, pág. 69.

²⁹ Cfr. Gráfico 29 – Principais desvios das despesas de investimento face ao OE – disponível no Relatório do TdC, pág. 71.

³⁰ Cfr. Gráfico 30 – Distribuição da despesa consolidada por programa orçamental – 2023 - disponível no Relatório do TdC, pág. 72.

das Finanças encontra-se sobrevalorizado em 7 966 milhões de euros na receita e em 7 653 milhões de euros na despesa (face aos valores contabilizados na prestação de contas)³¹.

Apoios públicos – subsídios e transferências a entidades não pertencentes à administração pública

Na Educação e Desporto (356 milhões de euros), salientam-se os apoios concedidos pelas seguintes entidades:

- ◆ DGEstE (204 milhões de euros):
 - Ensino profissional (104 milhões de euros - 51,0%);
 - Ensino artístico especializado (74 milhões de euros - 36,3%);
 - Ensino profissional (55 milhões de euros - 27,0%);
 - Educação especial (19 milhões de euros - 9,3%).
- ◆ DGAE (55 milhões de euros):
 - Redes de ensino privado, cooperativo e solidário (51 milhões de euros - 92,7%);
 - Educação pré-escolar (3 milhões de euros).

Num universo de trezentos e quarenta beneficiários, os incentivos foram concedidos, sobretudo, através de:

- Contratos de associação celebrados com escolas particulares, situadas em zonas carenciadas de escolas públicas (42 milhões de euros - 76,4%);
 - Contratos de condições especiais a famílias economicamente menos favorecidas, para frequência de escolas particulares sem contratos de associação (9 milhões de euros - 16,4%);
 - Contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar (3 milhões de euros).
- ◆ Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) (60 milhões de euros):
 - Atividades desportivas (33 milhões de euros -55,0%);
 - Atividades dirigidas à juventude (9 milhões de euros);
 - Programa de preparação para os jogos olímpicos (8 milhões de euros incluindo paralímpicos e surdolímpicos).

³¹ Cfr. Quadro 23 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais - disponível no Relatório do TdC, pág. 78.

Conta da Administração Central – Regime da Cobrança e Recolha de Receitas do Estado (RCRE)

Do exame realizado, verifica-se que o RCRE nunca foi integralmente cumprido, porquanto, continua a manter-se a intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP e a Autoridade Tributária - AT). Neste ponto, destaca-se o progresso verificado com a disseminação do Sistema de Gestão de Recursos (SGR) pelos estabelecimentos de educação dos ensinos básico e secundário em 2023.

Desta forma, o parecer do TdC elabora 67 recomendações, das quais se podem extrair 3 recomendações relevantes relacionadas indiretamente com as competências da Comissão de Educação e Ciência:

- I. A CGE não reflete a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR que integram o perímetro orçamental, por incorreta contabilização como receita orçamental ou extraorçamental, na parte que não se traduz em despesa orçamental, como legalmente estabelecido. Verificou-se ainda que a Direção-Geral do Orçamento (DGO) não elaborou os relatórios trimestrais sobre a execução do PRR previstos na lei ³².

Recomendação n.º 56: “Recomenda-se ao Ministro das Finanças que zele pela expressão integral da execução do Plano de Recuperação e Resiliência na Conta Geral do Estado e pela elaboração e divulgação dos relatórios trimestrais, como legalmente estabelecido”.

- II. A execução orçamental acumulada da despesa do PRR mantém-se baixa, face ao período de execução decorrido. A despesa consolidada registada na CGE foi de 2 792,9 milhões de euros, tendo a do ano de 2023 sido de 1 751,4 milhões de euros, o que representa uma execução orçamental acumulada de apenas 18,6% da dotação contratualizada entre a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) e os beneficiários diretos e intermediários integrados no perímetro da CGE³³.

Recomendação n.º 57: “Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleração da execução do Plano de Recuperação e Resiliência, com vista

³² Cfr. ponto C.4.2.3. do Relatório do TdC, pág. 180 e segs.

³³ *Ibidem*

ao cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da Comissão Europeia”.

- III. A taxa de execução do Portugal 2030, no final de 2023, de apenas 1,8%, era incipiente. A despesa programada para este Acordo de Parceria ascende a 22 995 milhões de euros e a validada, no final de 2023, era de 413,2 milhões de euros³⁴.

Recomendação n.º 58: *“Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleramento da generalidade dos Programas do Portugal 2030”.*

5.3. Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)

A UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira. O relatório disponibilizado aprecia a Conta Geral do Estado de 2023, elencando os principais resultados da análise da UTAO.

Infra segue a análise referente às áreas que esta comissão parlamentar acompanha, designadamente «Ciência, Tecnologia e Ensino Superior» e «Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar».

Em 2023, as medidas do PRR focaram-se principalmente em transferências para apoiar empresas e famílias nas transições climática e digital, investimento na Administração Pública e modernização de infraestruturas públicas, bem como em políticas de habitação.

Destacam-se³⁵:

- Apoio digital, com criação de centros de tecnologia e inovação e do programa STEAM, para aumentar qualificações no ensino superior e profissional;
- Componente de habitação, incluindo o Plano de Alojamento para o Ensino Superior (gerido pelo Erasmus+).

Em termos orçamentais:

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Cfr. Tabela 11 – Impacto direto consolidado das medidas da implementação do PRR no saldo global das AP em 2023 (ótica da contabilidade pública) – disponível no Relatório da UTAO, pág. 43.

- A despesa global manteve-se dentro do limite do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), embora seis programas ultrapassassem os tetos, incluindo Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (P011) e Ensino Básico e Secundário (P012), evidenciando falhas na disciplina orçamental da regra nacional de despesa;
- Persistem lacunas de transparência na Administração Local, particularmente na classificação das transferências de capital, como as do PNAES, que não são corretamente contabilizadas como FBCF;
- A despesa concentrou-se em capital (1 327 milhões de euros) e, em menor medida, em corrente (419 milhões de euros), com transferências correntes destinadas a famílias (65 milhões de euros), empresas privadas (50 milhões de euros) e Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL) (5 milhões de euros)³⁶. Visaram financiar, entre outros fins, os projetos destinados a aumentar o nível de qualificações, tanto no ensino profissional (18 milhões de euros), como superior (16 milhões de euros nos programas Impulso STEAM e Impulso Adultos)³⁷;
- A despesa da Administração Central e da Segurança Social totalizou 256 419 milhões de euros, abaixo do limite global do QPDP (339 870 milhões de euros), apesar de seis programas orçamentais ultrapassarem o limite de despesa, nomeadamente o programa da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (P011).

PARTE II - Opinião da Deputada Relatora do Parecer

Nos termos regimentais, a opinião do Relator é de elaboração facultativa, pelo que a Deputada Relatora se exime, nesta sede, de emitir considerações políticas sobre as matérias macroeconómicas e orçamentais constantes do documento em apreço. Desta forma, todo o conteúdo deste Parecer corresponde exclusivamente às apreciações do que constam da Conta Geral do Estado em análise e dos respetivos pareceres.

PARTE III – Conclusões e Parecer

Em face do exposto, a Comissão de Educação e Ciência conclui o seguinte:

³⁶ Cfr. Tabela 12 – Conta não ajustada do PRR - disponível no Relatório UTAO, pág. 44.

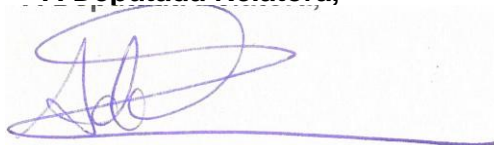
³⁷ Cfr. Tabela 11 – Impacto direto consolidado das medidas da implementação do PRR no saldo global das AP em 2023 (ótica da contabilidade pública) - disponível no Relatório da UTAO, pág. 43.

Comissão de Educação e Ciência

1. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) remeteu à Comissão de Educação e Ciência a Conta Geral do Estado 2023, acompanhada dos pareceres do Tribunal de Contas, do Conselho Económico e Social e do Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), para elaboração de parecer nas áreas da respetiva competência material.
2. Apreciados os documentos referidos, a Comissão de Educação e Ciência é de parecer que o presente relatório sobre a Conta Geral do Estado 2023 deve ser presente à COFAP, de acordo com a alínea c), do número 1, do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 09 de setembro de 2025.

A Deputada Relatora,



(Aida Carvalho)

A Presidente da Comissão,



(Manuela Tender)