

Parecer

Conta Geral do Estado 2023

Autor: Deputado

Marta Silva (CHEGA)

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória
2. Contexto macroeconómico
3. Análise sectorial no âmbito das matérias conexas à 14ª Comissão
 - 3.1. Infraestruturas e Habitação (PO16)

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) da Assembleia da República recebeu a Conta Geral do Estado (CGE) de 2023 a 15 de maio de 2024, conforme as disposições da Lei de Enquadramento Orçamental, sendo que foi entregue pelo Governo tanto à Assembleia da República quanto ao Tribunal de Contas, em formato digital, no dia 15 de maio de 2024.

O Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), tendo por base a análise efetuada pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República e os pareceres do Tribunal de Contas (TC) e da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) enviados à Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (CIMH) objetivam que esta se pronuncie, elaborando um Parecer sobre as suas áreas de competência, com vista à sua inclusão no relatório final da COFAP sobre a CGE 2023.

2. Contexto macroeconómico

As economias da zona euro e da União Europeia (UE) tiveram, em 2023, um crescimento homólogo de 0,5% segundo dados do Eurostat, sendo que no 4.º trimestre de 2023, economia portuguesa apresentou um crescimento homólogo de 2,2% e também em cadeia 0,8%.

Entre outubro e dezembro, o PIB nos países da “área euro” teve um incremento de 0,1% quando comparado com o mesmo período de 2022, sendo que em relação ao conjunto dos 27 estados-membros cresceu 0,2%. Em ambas as zonas, de acordo com o serviço estatístico europeu, o PIB manteve-se estável na variação em cadeia.

Sendo que o PIB português tem apresentado apresenta uma evolução divergente da Área do Euro, que segundo o explicitado no Relatório UTAO n.º 12/2024 *“A divergência da economia portuguesa face à média da União Europeia é estrutural. O PIB real por habitante de Portugal vem a decair, face às médias da UE e da Área do Euro, desde o início do século. Em 2000, o PIB per capita português, em paridades de poder de compra, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 15.º lugar na escala dos estados-membros com maior rendimento real por habitante. Em 2023, Portugal caiu para o 18.º lugar e o seu rendimento já só representava 83% da média europeia.”*

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação

Quadro 1.2. Principais indicadores macroeconómicos

	2022	2023
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)		
PIB	6,8	2,3
Consumo privado	5,6	1,7
Consumo público	1,4	1,0
Investimento (FBCF)	3,0	2,5
Exportações de bens e serviços	17,4	4,1
Importações de bens e serviços	11,1	2,2
Contributos para a variação real do PIB (pp)		
Procura interna	4,4	1,4
Procura externa líquida	2,4	0,9
Preços (taxa de variação, %)		
Defiador do PIB	5,0	7,1
IHPC	8,1	5,3
Mercado de trabalho		
Emprego (ótica de contas nacionais)	1,5	0,9
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,1	6,5
Produtividade aparente do trabalho	5,2	1,4
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB)		
Necessidade (-)/Capacidade (+) de financiamento face ao exterior	-0,4	2,6
Saldo da balança corrente	-1,3	1,3
da qual Saldo da balança de bens e serviços	-2,4	0,8
Saldo da balança de capital	0,9	1,3

Fontes: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças, Eurostat.

3. Análise sectorial no âmbito das matérias conexas à 14ª Comissão

3.1. Infraestruturas e Habitação (PO16)

Na sequência da alteração da orgânica do XXIII Governo Constitucional, em janeiro de 2023, o Programa passou a incluir dois ministérios: Ministério das Infraestruturas e Ministério da Habitação, mantendo o universo de entidades, sendo a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) a respetiva entidade coordenadora.

Os indicadores de aferição e inerentes objetivos de aferição definidos pelo XXIII Governo Constitucional foram os seguintes:

Indicadores	2021	2022	2023
Eficácia			
Taxa de Execução dos Objetivos	139,8%	167,5%	192,7%
Variação da Taxa de Execução dos objetivos face ao P.H.	43,0 p.p.	27,7 p.p.	25,2 p.p.
Eficiência			
Taxa de autofinanciamento (despesa não financiada por RG face ao total de despesa)	77%	73%	69%
Variação da taxa de Autofinanciamento face ao P.H.	4 p.p.	-4 p.p.	-4 p.p.
Economia			
Variação da despesa face ao PH	99 M€	-82,34 M€	671,14 M€
Rácio taxa de execução dos objetivos / taxa de execução Orçamental	190%	246%	317%

Nota:
 Despesa total não consolidada do Programa Orçamental 16 — Infraestruturas e Habitação.
 P.H. = Período homólogo.
 RI = Receita de impostos.
 Fonte: Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

Tendo em termos globais uma média de execução dos objetivos de 192,7%, uma e variação positiva da taxa de execução dos objetivos de 25,2% face a 2022, uma evolução positiva do rácio entre a taxa de execução dos objetivos sobre a taxa de execução orçamental, bem como um reforço dos mecanismos de planeamento e definição de metas em sede de preparação do Orçamento do Estado, induz num nível de desempenho superior ao planeado.

No que respeita à análise destes indicadores, houve um aumento do indicador «Variação da despesa face ao P.H.», no valor de 671,14 milhões de euros, tendo como referências para este aumento da despesa as entidades: IP, ANACOM, ANAC, AMT e IHRU.

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação

Quadro 4.63. PO16 — Infraestruturas e Habitação: resultados, objetivos e análise dos desvios

Área Governativa/ Outras Situações	Entidades	Objetivos de Política	Indicadores	Meta anual	Resultado acumulado	Taxa de execução
Infraestruturas	IP	Potenciar o papel das infraestruturas e serviços de transportes no crescimento económico através do PETI3+	Taxa de execução financeira do investimento previsto no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI3+) - 2014-2020 (%)	69	65,8	95,4%
		Otimizar o recurso a financiamento comunitário para satisfação do desenvolvimento das infraestruturas e serviços de transportes	Taxa de cobertura das necessidades de investimento PETI 3+ por financiamento comunitário (%)	48,4	47,6	98,3%
	CP	Promover a utilização de modos de transportes ambientalmente sustentáveis	Acréscimo do número de passageiros transportados face ao homólogo do ano anterior	3,1	17	548,4%
		Promover a utilização de modos de transportes ambientalmente sustentáveis	Execução financeira na aquisição de 22 automotoras para o serviço regional	16 800 000	16 800 000	100,0%
Habitação	IMPIC	Aumentar a fiscalização do setor para combater a concorrência desleal	Número de empresas inspeccionadas (Nº)	450	522	116,0%
	IFFRU	Fomentar a eficiência energética e sísmica, através da reabilitação dos edifícios	Número de edifícios contratados (Nº)	436	474	108,7%
	IHRU	Apoiar soluções habitacionais urgentes, imprevisíveis, de transição e de mobilidade	Famílias com pedidos de apoio ao alojamento urgente e temporário aprovados ao abrigo do Programa - Porta de Entrada (Nº de famílias)	100	97	97,0%
		Apoiar soluções habitacionais ao abrigo do 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação	Acordos de Colaboração ou Financiamento aprovados ao abrigo do 1.º Direito (N.º de Acordos de Colaboração/Financiamento)	76	287	377,6%

Nota: valores da meta e resultado = valor acumulado

Fontes: Infraestruturas de Portugal, SA; Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção; Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Objetivos:

- Potenciar o papel das infraestruturas e serviços de transportes no crescimento económico através do PETI3+ → Execução de 2023 foi ligeiramente abaixo do previsto, ou seja, 95,4%, justificado essencialmente pelos atrasos na execução das obras em curso pela Infraestruturas de Portugal (IP, S.A.);
- Otimizar o recurso a financiamento comunitário para satisfação do desenvolvimento das infraestruturas e serviços de transportes → Execução de 2023 quase coincidiu com o previsto;
- Promover a utilização de modos de transportes ambientalmente sustentáveis → Composto por dois indicadores:
 - Acréscimo do número de passageiros transportados face ao homólogo do ano anterior → Teve uma taxa de execução de 548%, devido ao crescimento impulsionado pelos títulos mensais, designadamente nos Urbanos de Lisboa e Regional, apesar do impacto das greves nos primeiros sete meses do ano;

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação

- Execução financeira na aquisição de 22 automotoras para o serviço regional
→ Execução conforme o previsto;
- Aumentar a fiscalização do setor para combater a concorrência desleal → Em 2023 foram inspecionadas 522 entidades, das quais 455 referentes à atividade da construção, 60 a empresas da atividade de mediação imobiliária e sete de outras atividades. Considerando a meta anual estabelecida, de inspecionar 450 empresas, o indicador apresenta uma taxa de realização de 116%;
- Fomentar a eficiência energética e sísmica, através da reabilitação dos edifícios
→ Tendo como objetivo 346 edifícios contratados, verificou-se que foram contratados 474 edifícios;
- Apoiar soluções habitacionais urgentes, imprevisíveis, de transição e de mobilidade → Programa Porta de Entrada que foi criado no sentido de permitir o apoio a soluções habitacionais de emergência decorrentes de movimentos migratórios, incêndios e edificações em situação de risco, ficou 3% abaixo do previsto.

A execução faz-se depender da necessidade de apoiar soluções habitacionais e de emergência. Devido ao movimento migratório proveniente da Ucrânia foram muitos os municípios a aderirem ao Porta de Entrada — Programa de Apoio ao Alojamento Urgente e Temporário, por forma a assegurar respostas habitacionais àquele grupo populacional.

- Apoiar soluções habitacionais ao abrigo do 1º Direito — Programa de Apoio ao Acesso à Habitação → Foram celebrados mais 287 acordos de colaboração ou de financiamento para a concretização de soluções habitacionais que mitiguem a existência de situações habitacionais indignas. O Programa 1º direito está enquadrado na componente 2 do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), cujos prazos para o alcance de metas são muito exigentes. Dado os constrangimentos associados ao setor da construção civil (crise inflacionista, preço e acesso a materiais, escassez de mão de obra), para além do aumento não previsto dos pedidos, estava presente o risco de não serem cumpridas totalmente as metas nos prazos estabelecidos. Contudo, em 2023, os dados revelam que este indicador superou largamente o objetivo, apresentando uma taxa de execução de 377,6%.

Recursos Financeiros:

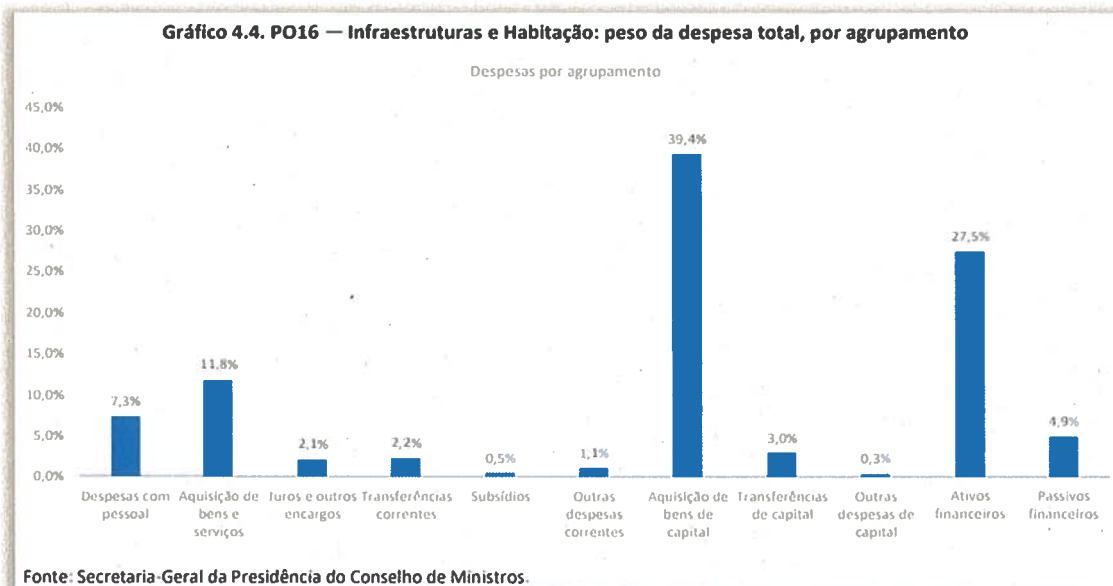
- Despesa efetiva consolidada → A taxa de execução orçamental face ao orçamento corrigido foi de 77,3%, a que correspondem 3755,6 milhões de euros, valor que ascende a 5556,8 milhões de euros caso se considere a despesa total consolidada (1528,6 milhões de euros referentes a ativos financeiros e 272,7 milhões de euros referentes a passivos financeiros, sendo principalmente justificados pela Infraestruturas de Portugal, S.A. (56%), pela ANACOM - Autoridade Nacional das Comunicações (15%) e pela CP - Comboios de Portugal, E.P.E. (9,8%), que, no seu conjunto, representam cerca de 80,8% do Programa.
- Destaca-se a despesa associada à manutenção das infraestruturas ferroviárias e rodoviárias a cargo da IP, S.A., bem como o investimento na requalificação e modernização da Rede Ferroviária Nacional, com base no Programa Ferrovia 2020 e a melhoria dos serviços ferroviários de passageiros, quer através da aquisição de material circulante novo, quer através da recuperação e modernização de material circulante existente, que é um investimento a cargo da CP, E.P.E.;
- Financiamento da despesa efetiva → 53,5% por receitas próprias, 32,8% por receitas de impostos, 8,9% por fundos comunitários e o 4,8% por transferências no âmbito das Administrações Públicas.

Analisando o peso da despesa total por tipologia, 24,9% reportam a despesas correntes, com maior incidência na aquisição de bens e serviços, e 75,1% são referentes a despesas de capital, destacando-se a aquisição de bens de capital.

Analisando o peso da despesa total por agrupamento, verifica-se que dois agrupamentos, no seu conjunto, representam mais de metade da despesa, sendo que 39,4% reportam a aquisição de bens de capital e 27,5% são despesas com ativos financeiros.

Por outro lado, as despesas com aquisições de bens e serviços são responsáveis por 11,8% da execução do Programa.

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação



Por sua vez, a despesa por medidas do Programa evidencia que a execução orçamental foi sobretudo direcionada para Parcerias Público Privadas (32,2%), seguindo-se Transportes e Comunicações, Transportes Ferroviários (31,8%) e a medida de Sistemas de Comunicações (13%):

Quadro 4.62. PO16 — Infraestruturas e Habitação: despesa por medidas do Programa
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Corrigido de 2023	Execução de 2023	Estrutura de 2023 face à execução(%)
001 - SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ADMINISTRAÇÃO GERAL	166,8	145,8	2,3
004 - SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁTER GERAL	0,9	0,8	0,0
030 - HABITAÇÃO E SERVIÇOS COLETIVOS - HABITAÇÃO	193,1	75,3	1,2
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	1,5	0,8	0,0
052 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	596,8	589,4	9,2
053 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - INVESTIGAÇÃO	57,1	48,9	0,8
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	417,4	341,1	5,3
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	4 457,2	2 042,3	31,8
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	4,1	3,6	0,1
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	6,5	6,5	0,1
058 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - SISTEMAS DE COMUNICAÇÕES	842,5	832,1	13,0
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	12,3	8,1	0,1
079 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	2 204,3	2 070,5	32,2
084 - SIMPLEX+	0,1	0,0	
095 - CONTINGÊNCIA COVID-19 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFECÇÃO EPIDEMIOLÓGICA	0,2	0,0	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID-19 - GARANTIR NORMALIDADE	0,1	0,0	0,0
101 - PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	17,9	11,1	0,2
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	647,4	237,0	3,7
103 - IMPACTO DO CHOQUE GEOPOLÍTICO	18,5	10,3	0,2
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	9 644,6	6 423,8	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	8 569,6	5 596,8	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	4 859,5	3 755,6	
<i>Por Memória</i>			
Ativos Financeiros	1 606,7	1 528,6	
Passivos Financeiros	2 103,4	272,7	

Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação

No domínio da habitação há que referir o explicitado pelo Tribunal no seu Parecer sobre as Conta Geral do Estado 2023, ao considerar que *“A despesa com habitação tem vindo a crescer desde 2019, não estando ainda reunidas as condições que permitam avaliar a intervenção do Estado neste âmbito. No período de 2019 a 2023, registou um aumento de 188,6%, atingindo 303 M€ em 2023, fruto da subida dos preços da habitação e dos valores das rendas, o que fez acelerar a intervenção do Estado no apoio à habitação. Cerca de um quinto desta despesa não é pelo Programa Infraestruturas e Habitação, mas por outros programas, o que prejudica a avaliação global do esforço financeiro do Estado com a habitação. Esta situação demonstra a necessidade de progredir na orçamentação por programas para aferir o custo e avaliar as políticas públicas.”*

Por sua vez no Relatório UTAO n.º 12/2024 é indicado que em 2023 *“a componente de habitação do PRR consubstanciou-se na implementação do Plano de alojamento para o ensino superior (gerido pelo Erasmus +), no Programa 1.º Direito (destinado a melhorar as condições de quem vive em habitações com situação indigna) e na criação de uma Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário, através do aumento do parque habitacional do Estado. Estes dois últimos programas são geridos pelo IHRU, mas implementados, essencialmente, pela Administração Local. Estas medidas foram parcialmente financiadas com recurso à componente de empréstimos do instrumento NextGenerationEU (53 M€).”*

No domínio das infraestruturas, houve em 2023 um crescimento do investimento nas redes ferroviária e rodoviária, que ascendeu a 621 M€, representando um aumento de 31% face ao período homólogo de 2022, sendo de registar:

- Requalificação e modernização da Rede Ferroviária Nacional, com 550 M€, dos quais 466 M€ no âmbito do Programa de Investimentos Ferrovia 2020 e 36M€ no Sistema Mobilidade do Mondego. Estes investimentos foram objeto de financiamento europeu via quadro financeiro plurianual 2014-2020, tendo a IP recebido em 2023 cerca de 208 M€, mais 57,5 M€ que em 2022;
- Plano Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030), com execução de aproximadamente 20M€ de investimentos integrados no Plano Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030) e ainda 26 M€ em outros investimentos na rede;
- No setor rodoviário, registou-se um investimento de 61 M€, representando um crescimento de 186% face a 2022, justificado essencialmente pelos investimentos enquadrados no PRR, que ascenderam a 49 M€.

Sendo que, o Tribunal de Contas indica no seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2023, que *“A informação respeitante ao financiamento do setor empresarial do Estado reportada no Relatório da Conta é incompleta. As limitações do Relatório derivam da informação se restringir às operações efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e extravasar o âmbito do setor ao incluir fluxos com empresas da administração regional e local e alguns fundos com autonomia administrativa e financeira, o que revela a importância de identificar corretamente as empresas que integram este setor. O financiamento líquido do setor totalizou 4 418 M€ (menos 13 M€ do que em 2022), destinando-se 63,0% a empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias.”*

Tal como em 2022, no setor rodoviário, os principais investimentos desenvolvidos em 2023 mantiveram-se como previsto na Resolução do Conselho de Ministros nº 46-A/2021, de 3 de maio *“Autoriza a Infraestruturas de Portugal, S. A., a desenvolver os procedimentos tendentes à implementação de cinco projetos rodoviários”,* objetivando a *“construção de um futuro mais robusto, mais coeso e mais sustentável, capacitando o país para prosperar num contexto de mudança, adaptando-se às transições em curso e garantindo a compatibilização de um processo de convergência externa com a coesão social e territorial, de forma a que ninguém seja deixado para trás.”*, assim como no PRR, aliás reforçado pela Portaria n.º 109/2024/1, de 18 de março, que *“Aprova o Regulamento do Sistema de Incentivo às Empresas «Descarbonização dos Transportes Públicos», inserido no investimento RP-C21-i12 medida reforçada: descarbonização dos transportes públicos, do PRR, em que um dos objetivos é o de “renovar e reforçar frotas com um impacto muito relevante na promoção da utilização do transporte público, através do reforço da oferta, do aumento do conforto e da qualidade de serviço prestado.”*

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado 2023, a qual é, de resto, de elaboração facultativa conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação o link de acesso à Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2023, à análise da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República e ao Parecer do Tribunal de Contas, para elaboração de Parecer nas áreas da respetiva competência material.

Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação

Apreciados os documentos referidos, a Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação é de parecer que o presente relatório sobre a Conta Geral do Estado 2023 deve ser presente à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, de acordo com a alínea c), do número 1, do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 28 de agosto de 2025

O Deputado Autor do Parecer



(Marta Silva)

O Presidente da Comissão



(Miguel Santos)