



# OE2021

ORÇAMENTO DO ESTADO

**Nota Explicativa**  
Ministério das Finanças



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

XXII GOVERNO



## Índice

1. Combate à pandemia .....	1
2. Organização e funcionamento da Administração Pública .....	2
2.1 Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e da Revisão da Despesa Pública... 2	
2.2 Reforço da qualidade e gestão das finanças públicas .....	11
3. Administração do património imobiliário do Estado .....	13
4. Setor Empresarial do Estado .....	14
5. Gestão da dívida pública .....	21
6. Medidas de política fiscal .....	22
6.1 Medidas de Política Fiscal para proteção de rendimentos .....	22
6.2 Medidas de proteção do emprego e das empresas e de estímulo ao investimento .....	24
6.3 Medidas de desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental .....	25
6.4 Medidas de combate à Erosão das Bases Tributáveis .....	26
7. Anexos .....	28



## 1. Combate à pandemia

### *Efeitos da pandemia em 2020*

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

A economia portuguesa foi severamente afetada pela súbita paragem da atividade económica, interrompendo, conseqüentemente, a trajetória de melhoria das contas públicas, que havia proporcionado, em 2019, o primeiro excedente orçamental da história da democracia portuguesa (0,1%). Em 2020, estima-se um défice orçamental de 7,3%<sup>1</sup>, em consequência da implementação de medidas de mitigação dos impactos perniciosos da paragem abrupta da atividade económica, bem como do funcionamento dos estabilizadores automáticos.

Ao longo de 2020, reforçou-se o SNS e tomaram-se medidas essenciais para a estabilização económica e social, nomeadamente medidas de proteção do emprego (lay off simplificado, apoio à retoma progressiva, apoio à redução da atividade económica dos trabalhadores independentes e incentivo à normalização empresarial), de apoio às famílias (apoio excecional à família, complemento de estabilização, prorrogação de prestações sociais e moratórias bancárias), às pessoas em situação de desproteção económica (apoio extraordinário aos trabalhadores informais) e às empresas (diferimento de obrigações fiscais e a criação de linhas de crédito), que exigiram um grande esforço financeiro, tanto a nível nacional, como europeu. Com efeito, a resposta coordenada da União Europeia revelou-se importante na resposta do Governo à crise pandémica e aos seus efeitos. Neste sentido, importa destacar o programa SURE, que disponibiliza quase 6 mil milhões de euros para financiar medidas de resposta social e o REACT, com quase 2 mil milhões de euros dedicados a medidas de âmbito social, saúde e apoio a empresas, dotando a resposta nacional de uma robustez adicional para responder à crise pandémica.

### *Medidas fiscais transitórias no contexto da COVID-19*

No âmbito do contexto da pandemia provocada pela COVID-19, foram tomadas medidas ao longo de 2020 de cariz fiscal e aduaneiro, que podem ser consultadas no Portal das Finanças. O Orçamento do Estado para 2021 vem prever a continuidade de algumas dessas, considerando a necessidade de continuar a assegurar a promoção de medidas de proteção da saúde e evitar a propagação do coronavírus. Assim, prevê-se a prorrogação até abril de 2021 da aplicação da franquia de direitos de importação, bem como da isenção de IVA na aquisição de mercadorias necessárias ao combate à pandemia provocada pelo vírus COVID-19, de acordo com os termos da decisão da Comissão Europeia (UE) 2020/491. Em 2021, esta medida será alargada às instituições científicas do ensino superior que tenham celebrado protocolos com o Estado de

---

<sup>1</sup> Estima-se que o saldo orçamental se tenha agravado entre 2019 e 2020 em 7,5 p.p., dos quais 4,8 p.p. resultam do funcionamento dos estabilizadores automáticos e 2,7 p.p. da implementação de medidas de mitigação dos efeitos sanitários, sociais e económicos da pandemia.

forma a desenvolver atividade relacionada com a contenção da propagação da doença COVID-19, contribuindo assim para reforçar a capacidade de testagem. Do mesmo modo, e com objetivos de proteção e promoção da saúde e prevenção da doença, procede-se ainda à aplicação temporária da taxa reduzida de IVA à venda de máscaras de proteção respiratória, e de gel desinfetante cutâneo cuja utilização é recomendável como medida de combate à propagação do surto de COVID-19. Por último, é prorrogado o regime que estende a aplicabilidade dos benefícios fiscais previstos no Estatuto do Mecenato e prevê a exclusão de tributação de Imposto do Selo às doações efetuadas a favor de entidades públicas empresariais para posterior aplicação no combate à pandemia.

### ***Aposta no Investimento Público***

O investimento público, peça fundamental para o desenvolvimento económico, nomeadamente pela sua capacidade na melhoria dos serviços públicos e pela sua capacidade de estímulo à atividade económica, deverá aumentar cerca de 23,2%. Assim, em 2021, o investimento público apresentará um acréscimo por três vias:

- A primeira deriva dos investimentos estruturantes<sup>2</sup>, que demonstraram em 2020 uma forte execução face a 2019;
- A segunda através de um incremento do investimento no âmbito das medidas previstas no Programa de Estabilização Económica e Social, cuja preparação e implementação se iniciou já em 2020;
- Por último, o Plano de Recuperação e Resiliência que incorporará diversos projetos de investimento ligados a reformas essenciais para o desenvolvimento do País, alavancando até 2026 o nível de investimento público com financiamento europeu.

## **2. Organização e funcionamento da Administração Pública**

### **2.1 Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e da Revisão da Despesa Pública**

O exercício de revisão da despesa pública foi iniciado na anterior legislatura, no exercício orçamental de 2016, e tem como principal objetivo o desenho e implementação de medidas que resultem em ganhos de eficiência transversais a toda a Administração Pública portuguesa. Para esse efeito, são levados a cabo anualmente exercícios em diversos setores do Estado, nomeadamente na Saúde, Justiça e Administração Interna, de forma a otimizar e a melhorar a qualidade da despesa pública.

#### ***Saúde***

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

---

<sup>2</sup> Neste caso, consideram-se investimentos estruturantes aqueles cujo valor seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas, e que se encontrem em contratação ou em execução, tal como previsto na alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº 151/2015, na sua redação atual.

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

No que respeita às compras centralizadas da saúde na componente dos medicamentos, em termos globais, registou-se uma poupança de 726,2 milhões de euros entre 2016 e 2019, estando envolvidas as grandes áreas terapêuticas com maior impacto económico, nomeadamente as áreas de doenças crónicas, oncologia, imunoterapia, HIV e hepatite C crónica, que contribuem com maior expressão para este valor.

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

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

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

- A consolidação do projeto de identificação dos utilizadores frequentes da urgência e aprofundamento do modelo de gestão dos casos;
- O reforço do papel dos níveis de gestão intermédia nos hospitais públicos, com vinculação à realização de contratualização interna, aperfeiçoamento da contabilidade de gestão e

relançamento do modelo de organização em Centros de Responsabilidade Integrados (CRI), cujo impacto se estima próximo dos 100 milhões de euros;

- O fortalecimento dos mecanismos de controlo do absentismo;
- O reforço ao combate ao desperdício no SNS, através da melhoria da respetiva capacidade de deteção, análise, acompanhamento e reporte tempestivo, iniciativa que foi aprovada no âmbito do programa comunitário de apoio às empresas e entidades públicas do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020), ao abrigo do Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública (SAMA2020), e cujo projeto assume um carácter plurianual, tendo como objetivo:
  - a) Diagnosticar condutas que fomentem a utilização ineficiente de recursos no SNS;
  - b) Consolidar os mecanismos de monitorização da despesa com cuidados de saúde;
  - c) Desincentivar a adoção de condutas que gerem, direta ou indiretamente, o desperdício de recursos do SNS;

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

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

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



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

## **Justiça**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Serviços partilhados**

### ***Serviços partilhados de compras públicas***

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

Na área da contratação de serviços associados a viagens e alojamento, verificou-se uma redução significativa na utilização do Decreto-Lei nº 30/2018, de 7 de maio, e da Portaria nº 194/2018, de 4 de julho, que estabelece as regras a que devem obedecer as aquisições de serviços de viagens e alojamento no âmbito de deslocações em serviço público, nomeadamente na aquisição através da Internet, onde o sistema de registo, disponibilizado pela eSPap, apresentou mais de 2000 voos e alojamentos através da *internet* em 2019 e apenas cerca de 500 em 2020 (até setembro).

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

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

### ***Serviços partilhados financeiros***

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

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

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

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

### ***Serviços partilhados de tecnologias de informação e comunicação***

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

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

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

### ***Serviços partilhados de recursos humanos***

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

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

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

### **Administração Interna**

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

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

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

No que respeita às iniciativas de eficiência energética, estas assumem um impacto estimado em 150 mil euros, através da diminuição dos consumos de energia, por via da certificação energética e do investimento em energias renováveis, bem como da integração de viaturas elétricas na frota automóvel, o que, por sua vez, terá consequências ao nível de uma menor libertação de CO<sub>2</sub> para a atmosfera.

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

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

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

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

Ao nível dos recursos materiais, na sequência da aprovação da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da

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

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

### **Empresas Públicas**

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

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

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

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

- (i) *Ex ante*, pela análise detalhada dos planos de atividades e orçamentos (PAO) das empresas públicas, previamente à sua aprovação pelos membros do Governo, análise que incide na articulação das atividades propostas com os objetivos setoriais e financeiros, bem como na fundamentação da necessidade de aumento da despesa em determinadas áreas; o horizonte temporal desta análise foi alargado, de um para três anos, sendo também analisada a viabilidade dos investimentos propostos, num quadro de ciclo de vida do investimento; em 2019 foram analisados os PAO de mais de cem empresas, e emitidos 147 relatórios de análise,
- (ii) *On going*, estando em fase de implementação um mecanismo de acompanhamento de base trimestral do desenvolvimento da atividade da empresa, focalizado na deteção e

avaliação de desvios trimestrais de execução com base em relatórios trimestrais elaborados pelas empresas; serão analisados os desvios e, para os relevantes, as estratégias de correção, e estimado, para as principais empresas o impacto esperado no final do ano; este mecanismo incluirá um sistema de *early warnings* para potenciais desvios relevantes do cumprimento de objetivos, designadamente financeiros;

- (iii) *Ex post*, com a avaliação sistemática do desempenho das empresas e dos seus administradores integrada no modelo de governação e articulada com os incentivos à boa gestão, tendo sido, em particular, reforçada a análise de boas práticas de governação das empresas públicas, pela apreciação em detalhe dos relatórios de governo societário (RGS) das empresas públicas e, através destes, das práticas de governação das empresas; em 2019 foram apreciadas as práticas de mais de 120 empresas, e emitidos 216 relatórios sobre estas; será também revisto o modelo de contrato de gestão dos administradores e gestores públicos.

## 2.2 Reforço da qualidade e gestão das finanças públicas

No âmbito da gestão das finanças públicas, em 2021 pretende-se aprofundar a implementação da reforma do modelo de gestão financeira pública, nas suas várias dimensões, dando continuidade, em paralelo, ao exercício de revisão da despesa pública com vista à melhoria da sua eficiência. Prossegue igualmente o caminho de concretização do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) em todos os subsectores da Administração Pública, perspetivando-se que a sua implementação seja um instrumento da melhoria da gestão dos recursos financeiros públicos.

No que diz respeito à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, destaca-se no OE2021 um conjunto relevante de alterações estruturais, nomeadamente ao nível da apresentação de informação, quer no que diz respeito aos mapas contabilísticos, quer aos desenvolvimentos orçamentais e elementos informativos, cumprindo mais uma importante etapa da reforma do processo orçamental.

### **Implementação do SNC-AP**

A implementação do SNC-AP continua o seu percurso, tendo sido apresentadas em 2020 um total de 1 167 contas em SNC-AP, incluindo 2 entidades da Administração Local e 33 da Administração Regional, face ao total de 880 entidades que reportaram em 2019. O ano de 2021 será o primeiro ano em que as contas da Administração Local deverão ser prestadas com base no SNC-AP, com referência ao ano de 2020. Prevê-se igualmente para 2021 o reporte regular do subsector da Segurança Social em SNC-AP.

### **Implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental**

O orçamento de 2021 apresenta uma importante evolução no âmbito da adoção da nova Lei de Enquadramento Orçamental, de que se salienta a disponibilização de mais e melhor informação, reforçando não só a qualidade, mas também a transparência do exercício orçamental.

O Relatório do OE2021 passou a incorporar informação sobre o cenário macroeconómico de políticas invariantes e sobre projetos estruturantes de investimento público, sendo que este último será objeto de atualização regular, através da disponibilização de informação de base

trimestral relativamente aos compromissos assumidos pelo Estado e a respetiva execução ao nível dos grandes projetos de investimento no ano em curso e anos seguintes.

O Relatório do OE2021 e as Grandes opções do Plano passaram a incluir um novo quadro plurianual de despesa pública, mais abrangente, contemplando informação relativa à administração central e também do subsector da segurança social, compreendendo todas as fontes de financiamento do Estado (e não apenas a receita de impostos).

O Relatório do OE2021 passa a integrar as novas análises e elementos informativos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental. Dos novos elementos, destaca-se a inclusão de, designadamente:

- um quadro de políticas invariantes;
- uma análise de riscos orçamentais;
- uma análise de riscos e responsabilidades contingentes;
- uma evolução dos pagamentos em atraso em cada missão de base orgânica;
- informação sobre dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas;
- uma apresentação da conta do Programa Orçamental no âmbito da análise setorial, refletindo uma nova visão do orçamento por programas;
- um quadro dos investimentos estruturantes plurianuais.

No que respeita aos mapas da Lei e respetivos desenvolvimentos orçamentais e informativos, procedeu-se à adoção do modelo de informação preconizada pela nova Lei de Enquadramento Orçamental, assente numa arquitetura completamente nova. Ou seja, os mapas passam a ter uma nova estrutura e lógica de apresentação, para o subsector da Administração Central, facultando uma visão mais simples e integrada, sem a anterior separação por Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos, sendo este detalhe apresentado, em complemento, nos desenvolvimentos orçamentais. Assim, pela primeira vez, o OE2021 apresenta para os Serviços Integrados, tal como anteriormente se apresentava para os Serviços e Fundos Autónomos, informação relativa ao orçamento da receita discriminada por serviço, apresentando de forma clara o plafond (de receitas de impostos) e as demais receitas próprias e consignadas. Este constitui um claro avanço na transparência da informação facultada à Assembleia da República e aos Cidadãos.

No contexto da reforma em curso relativamente à adoção de uma orçamentação por Programas, os mapas contabilísticos e os desenvolvimentos orçamentais passaram a ter uma ordenação por Programas. Os próximos passos passam pela definição do novo modelo de orçamentação, criando condições para o desenvolvimento de um projeto Piloto no orçamento de 2022.

Neste ano procedeu-se igualmente à uniformização das Fontes de Financiamento de Serviços Integrados e de Serviços e Fundos Autónomos, criando uma tabela única de fontes de financiamento transversal à Administração Central, facilitando comparabilidade, consolidação e simplificação de processos.

No sentido da melhoria da transparência, o Orçamento do Estado e o Orçamento da Segurança Social passaram a apresentar pela primeira vez as despesas classificadas por funções com base



na classificação internacionalmente utilizada, nomeadamente para reporte ao Eurostat para efeitos de contas nacionais<sup>3</sup>, em substituição da anterior classificação, em vigor desde 1994.

No OE 2021, os elementos informativos e complementares incluem uma nota metodológica relativa ao modelo macro económico utilizado pela Ministério das Finanças<sup>4</sup> nas previsões subjacentes ao orçamento, os quadros do Projeto de Plano Orçamental a remeter à Comissão Europeia e bem como a apresentação de uma dimensão inovadora na análise do OE através do Orçamento com Perspetiva de Género.

Ao longo do ano de 2021 aprofundar-se-ão os trabalhos de implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental em diversas vertentes. Foi neste sentido que Portugal submeteu à Comissão Europeia, integrando o Plano de Recuperação e Resiliência, uma candidatura no âmbito da modernização e simplificação da Gestão Financeira Pública, para financiamento dos projetos integrantes da Reforma preconizada pela nova LEO e implementação do SNC-AP.

### ***Implementação da fatura eletrónica nas Administrações Públicas***

No âmbito do Programa Transformacional da Fatura Eletrónica, 2020 foi o ano de grande disseminação, encontrando-se no final de novembro de 2020, 1 107 entidades aderentes à solução de *inbound* (receção e processamento) da fatura eletrónica (designada FE-AP), e 11 entidades a utilizar a solução de *outbound* (solução de emissão de faturas eletrónicas, no mesmo formato europeu exigido pela Comissão Europeia às faturas recebidas no Estado) para integração e consolidação de novas funcionalidades prévias à disseminação massiva.

2021 será o ano de alargamento da base de fornecedores aderentes à FE-AP bem como o ano de entrada em produção piloto de contabilização automática.

## **3. Administração do património imobiliário do Estado**

As medidas de reorganização institucional relativas à gestão do património imobiliário público, decorrentes dos programas de política pública de habitação e de rentabilização do património, foram plasmadas num considerável pacote legislativo publicado nos últimos anos, tendo sido considerada pelo Governo a interação dos municípios e de outras entidades públicas com vista à eficiente utilização dos bens imóveis.

A implementação destes diplomas tem vindo a ser concretizada num quadro de atividades diversificadas prosseguidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças no âmbito da gestão integrada do património do Estado, abrangendo uma multiplicidade de matérias e entidades.

A gestão integrada do património imobiliário público requer a orquestração e a abrangência de todos os instrumentos e dimensões previstos nas normas estabelecidas num único sistema que reúna de forma consolidada todas estas vertentes de gestão patrimonial.

A utilização de tecnologias digitais como parte integrante das estratégias de modernização para a criação de valor público, transversal a toda a Administração Pública, revela-se um catalisador

<sup>3</sup> COFOG (Classification of Functions of Government).

<sup>4</sup> Apresentado pela primeira vez no OE2020.

de transformação do modelo de gestão do património imobiliário do Estado e da relação entre o Governo, as Entidades públicas e os Cidadãos.

Nesta medida deu-se início à formatação de uma plataforma digital para gestão do património imobiliário público através da identificação das necessidades e dos atributos da solução informática a desenvolver, com enfoque na interoperabilidade e partilha de dados, por forma a permitir consolidar a informação relativa ao imobiliário público em cada momento, na continuação da desmaterialização de processos, na simplificação dos circuitos processuais, de forma a proporcionar economias de escala, redução de custos operacionais, melhoria dos fluxos de comunicação, disseminação da informação, ferramentas de planeamento que permitam assegurar a melhoria da eficiência da utilização dos imóveis públicos.

Em 2021 prevê-se a consolidação e a migração dos dados existentes sobre os imóveis públicos para o novo sistema a instalar, prevendo-se a necessidade de aquisição de bens e serviços informáticos complementares para a completa implementação de um Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público que dê corpo aos requisitos já identificados.

Unificar o sistema de informação patrimonial, e dotá-lo dos instrumentos necessários à operacionalização dos dados, para bem assim, responder às solicitações imediatas e mais urgentes, de uma forma expedita, com qualidade e capacidade de resposta, e, sobretudo, para facilitar uma visão integrada e uma gestão cada vez mais transparente à escala do Património Público é, de resto, a visão para uma governação eficiente do património imobiliário público, através da correta gestão e afetação aos serviços públicos dos recursos imobiliários do Estado, traduzindo-se num melhor serviço público e num alargamento do potencial de proximidade ao cidadão.

O Ministério das Finanças veio, ainda, a assumir um papel charneira no desenvolvimento do Programa para o Amianto em Edifícios Públicos, tendo para o efeito estabelecido enquadramento regulamentar no âmbito do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, desenvolvido em articulação com todas as áreas setoriais, e publicado uma lista de imóveis com potencial de presença de amianto, sendo as potenciais intervenções classificadas por prioridade, e estabelecido um guia/regulamento de candidaturas que permite uma total clareza sobre os elementos e requisitos necessários para que as intervenções de remoção de amianto possam ser financiadas.

A DGTF tem ainda vindo a prestar esclarecimentos e a proceder à análise das candidaturas já apresentadas.

Espera-se uma aceleração da adesão a este programa durante os meses de novembro e dezembro de 2020, bem como durante o ano de 2021, apesar do expectável impacto causado pela pandemia de COVID-19 na programação e execução dos trabalhos.

#### 4. Setor Empresarial do Estado

O setor empresarial do Estado (SEE) conta com pouco mais de 180 empresas públicas. Este número compara com mais de duas centenas há cinco anos refletindo essa evolução o resultado do esforço de eliminação de estruturas ineficientes ou desnecessárias como forma de libertar meios para reforçar a presença do Estado em áreas onde a sua presença seja estratégica ou justificada pelo interesse público.

À data de 30 de junho de 2020, o Estado, através da DGTF, detinha um universo de 111 participações sociais, das quais 80 assumiam uma particular importância estratégica para a prossecução do interesse público.

**Quadro I. Síntese evolutiva das participações do Estado/DGTF**

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

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

No primeiro semestre de 2020, tiveram lugar várias operações que levaram ao aumento líquido do valor nominal global das participações do Estado, no montante de 550,2 milhões de euros. Esta variação líquida deveu-se sobretudo a operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, nomeadamente na Infraestruturas de Portugal, SA, e na Metropolitano de Lisboa, EPE, no montante de 354,6 milhões de euros e de 85,1 milhões de euros, respetivamente. No que se refere às participações diretas, regista-se a entrada da idD — Portugal Defence, SA, que, na sequência da extinção da EMPORDEF, SGPS, SA, veio à posse do Estado, tendo posteriormente vindo a beneficiar de um aumento de capital no montante de 104,5 milhões de euros, em contrapartida da incorporação de outras participações em empresas do setor da defesa até então detidas por aquela holding.

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

Importa referir que, nos termos e ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 39-B/2020, de 16 de julho, foi concretizada a aquisição pelo Estado, através da DGTF, das participações sociais, direitos económicos e prestações acessórias relativos à TAP — Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA, detidos pelo acionista Atlantic Gateway, SGPS, Lda, pelo montante global de 55M€.

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

O processo de revisão da despesa das empresas do setor empresarial do Estado vai prosseguir em 2021, tendo em vista a melhoria da eficiência e da qualidade da despesa das empresas públicas, por forma a permitir uma melhor afetação dos recursos do Estado, com uma melhoria da qualidade dos bens e dos serviços prestados, a par da melhoria do desempenho financeiro, procurando assegurar a prestação de serviços públicos num período que se caracterizou pela pandemia.

### Setor da saúde

Ao longo de 2020, prosseguiu-se, no âmbito da implementação do projeto de reforço da autonomia de gestão das EPE que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS), em particular no que se refere à contratação de pessoal e aquisições, tendo em vista assegurar mecanismos de resposta imediata a necessidades urgentes e inadiáveis. Simultaneamente procurou-se assegurar o acompanhamento destas empresas através de mecanismos específicos tendo sido

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

Com efeito, durante o ano de 2020 os mecanismos de acompanhamento tiveram que ser adaptados por força dos condicionamentos causados pela atual pandemia, tendo sido emitidas instruções específicas para elaboração dos instrumentos previsionais de gestão quer para o que resta de 2020, numa lógica de acompanhamento, quer para 2021 (e restantes anos do triénio 2021-2023) de modo a acolher a realidade decorrente da gestão em tempo de crise sanitária, a qual se desenrolou num contexto totalmente diverso dos pressupostos em que havia sido programada, e mantendo-se ainda elevado nível de incerteza para os próximos meses.

Prosseguirá em 2021 o acompanhamento mais próximo das 11 unidades hospitalares e de saúde do País que integraram o projeto-piloto com vista ao modelo de gestão autónoma, mantido em 2020, perspetivando potenciais medidas de melhoria a alcançar, no médio e longo prazo, tendo em vista a promoção da sustentabilidade do setor.

Considerando que o ano de 2021 continuará a ser fortemente marcado pela necessidade de assegurar resposta a um contexto particularmente exigente e urgente, prosseguirá o acompanhamento do setor vertente tendente a assegurar a imperiosa prestação de cuidados de saúde à população.

### **Setor da requalificação urbana**

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

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

### **Setor da defesa**

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

A idD preconiza para o exercício de 2021 designadamente as seguintes prioridades:

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

### **Setor dos transportes**

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

A nível dos contratos de serviço público, os quais estabelecem, de forma objetiva, clara e transparente, o conjunto de obrigações de serviço público, bem como, a respetiva compensação financeira e os indicadores operacionais quantificáveis de aferição de cumprimento, em junho de 2020, foi concedido o visto do Tribunal de Contas ao contrato de serviço público da CP, enquanto o da Transtejo e da Soflusa, foram assinados em outubro.

A Transtejo, SA, prosseguirá em 2021 a realização de um investimento significativo, tendente à aquisição de dez navios, com características inovadoras e que traduzem preocupações com a sustentabilidade, bem como de dois novos pontões, projetos com um horizonte temporal de execução que vai até 2023.

Para a Metro do Porto já foram estabelecidos os padrões de serviço e os critérios da compensação financeira, estando para breve a conclusão do respetivo contrato.

Adicionalmente, encontra-se em avaliação o aditamento ao contrato de concessão de serviço público da Metropolitano de Lisboa, com prorrogação até julho de 2030, tendo como objetivo estabelecer a adaptação às legislações nacional e europeia.

Também em fase final de preparação encontra-se o contrato de prestação de serviço público a celebrar com a IP — Infraestruturas de Portugal, SA, destinado a regular a atividade de gestão da infraestrutura ferroviária a partir do início de 2021, substituindo o atualmente em vigor.

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

- Reduzir significativamente os tempos de viagem ao longo da faixa atlântica, modernizando o Eixo Porto-Lisboa, mudando a forma como as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto se relacionam entre si;

- Reforçar a unidade do território, construindo e requalificando ligações em zonas de menor densidade;
- Transformar a mobilidade urbana através da ferrovia, isto é, fazer da ferrovia um elemento estruturante da rede de transportes das áreas metropolitanas; para tal, é necessário garantir que o comboio chega ao centro das cidades, devolvendo assim o espaço público às pessoas.

### **Setor dos portos**

A atividade portuária continua a desempenhar um papel de relevo no desenvolvimento da economia portuguesa, designadamente no aumento das exportações. Neste âmbito, continuará em 2021 o esforço de modernização dos portos nacionais, aumentando a sua competitividade e reforçando a sua ligação à rede transeuropeia de transportes, como resposta à intensificação dos transportes marítimos. Prosseguirá, pois, a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente — Horizonte 2026, que constitui um programa estratégico de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa, com o objetivo de contribuir para a continuação da recuperação do investimento, para a redução dos custos de contexto e para o relançamento da economia, transformando o potencial existente em crescimento económico e do emprego.

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

### **Acompanhamento e monitorização de empresas públicas**

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

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

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

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

- *Ex ante*, pela análise detalhada dos planos de atividades e orçamentos (PAO) das empresas públicas, previamente à sua aprovação pelos membros do Governo, análise que incide na articulação das atividades propostas com os objetivos setoriais e financeiros, bem como na fundamentação da necessidade de aumento da despesa em determinadas áreas; o horizonte temporal desta análise foi alargado, de um para três anos, sendo também analisada a viabilidade dos investimentos propostos, num quadro de ciclo de vida do investimento; a gestão temporal da análise *ex-ante* tem sido reforçada, por forma a incrementar a importância deste instrumento na gestão da empresa, e na introdução de cada vez maior previsibilidade;
- *On going*, estando em fase de implementação um mecanismo de acompanhamento de base trimestral do desenvolvimento da atividade da empresa, focalizado na deteção e avaliação de desvios trimestrais de execução com base em relatórios trimestrais elaborados pelas empresas; serão analisados os desvios e, para os relevantes, as estratégias de correção, e estimado, para as principais empresas o impacto esperado no final do ano; este mecanismo incluirá um sistema de *early warnings* para potenciais desvios relevantes do cumprimento de objetivos, designadamente financeiros; a premência da introdução e reforço deste mecanismo foi aumentada com o advento da pandemia.
- *Ex post*, com a avaliação sistemática do desempenho das empresas e dos seus administradores integrada no modelo de governação e articulada com os incentivos à boa gestão, tendo sido, em particular, reforçada a análise de boas práticas de governação das empresas públicas, pela apreciação em detalhe dos relatórios de governo societário (RGS) das empresas públicas e, através destes, das práticas de governação das empresas; Em paralelo, têm sido eliminadas empresas públicas que têm esgotado a sua missão ou têm revelado ineficiências, ou cujo processo de liquidação tardava em ser concluído.

Concretizando este modelo de acompanhamento todos os anos as instruções para elaboração do Instrumentos Previsionais de Gestão, base para a elaboração das propostas de PAO, e o decreto de execução orçamental incluem como orientação financeira para a planificação da atividade das empresas a melhoria do rácio dos Gastos Operacionais/Volume de Negócios, como medida da eficiência operacional. Constitui pré-condição para aprovação de um PAO que este rácio diminua de um ano para o outro.

Fruto deste esforço de avaliação *ex ante* da despesa, o resultado líquido do SEE foi pela primeira vez positivo em 2019, quando era negativo em quase 500 milhões há cinco anos atrás.

Está também em fase de conceção e implementação um sistema de incentivos à boa gestão e à boa governação, que incorpora no modelo de remuneração dos gestores a avaliação do grau de melhoria da eficiência operacional da empresa, entre outras condições (v.g., ligadas aos resultados e ao endividamento)

### **Setor financeiro**

Na sequência da última crise financeira, que teve impacto no setor financeiro mundial, a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD) foi recapitalizada em 2017, pelo seu acionista único, o Estado Português. O processo de recapitalização teve como pressuposto a adoção do plano estratégico 2017-2020, que tem vindo a ser seguido nas suas várias componentes. A CGD aproxima-se da fase de avaliação final do cumprimento do seu plano estratégico 2017-2020, que se estima que venha a ser concluído com sucesso.

Consequentemente, e não obstante os desafios com que se depara o setor e a economia, a CGD encontra-se numa posição favorável para implementar um novo plano estratégico para o período 2021-2024. O novo plano estratégico da CGD deverá manter e reforçar o seu papel no apoio às empresas, particularmente à internacionalização das micro, pequenas e médias empresas, bem como às famílias, apostando numa oferta diversificada, inovadora e competitiva de serviços bancários, incluindo a captação de poupança.

Enquanto instituição de capitais 100% públicos, a CGD reforçará a sua importância estratégica para a estabilidade do sistema financeiro, com particular relevância no contexto atual. A renovação do conselho de administração da CGD, a ocorrer em 2021, visa consolidar a CGD como instituição de referência no setor bancário nacional, que se afirma na sustentabilidade do seu modelo de negócio, no aperfeiçoamento da sua governança e na credibilidade da instituição, aspetos essenciais para a prestação de serviços financeiros de confiança e de apoio à economia nacional.

Em 2020 procedeu-se à constituição do Banco Português de Fomento, S.A., em resultado da fusão da IFD — Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A., da PME Investimentos — Sociedade de Investimento, S.A., e da SPGM — Sociedade de Investimento, S.A., através da incorporação das duas primeiras na última, e da redenominação e transformação desta.

A criação do Banco Português de Fomento, enquanto banco de fomento nacional, permitirá agregar e desenvolver um conjunto alargado e diversificado de instrumentos de apoio ao financiamento e ao desenvolvimento do tecido empresarial português e à atividade económica, promovendo a sustentabilidade e a coesão económica, social e territorial em Portugal. Alavancado nos instrumentos europeus, o Banco Português de Fomento irá permitir colmatar falhas de mercado e/ ou situações de necessidade de otimização de investimento.

A orgânica interna do Banco Português de Fomento contempla igualmente a criação de um banco verde, conferindo capacidade financeira e acelerando as várias fontes de financiamento dedicadas ao investimento em projetos de neutralidade carbónica e de economia circular.

A entrada em funcionamento do Banco Português de Fomento ocorreu no início de novembro de 2020, perspetivando-se, para 2021, o desenvolvimento do modelo de negócio e a consolidação da sua atividade.

### ***Dividendos pagos ao Estado***

Os dividendos pagos ao Estado pelas empresas públicas totalizaram, até 31 de agosto de 2020, cerca de 240 mil euros, tendo sido a PME Investimentos, Sociedade de Investimento, S.A., a única empresa a pagar dividendos ao Estado em 2020. Devido à situação pandémica e às recomendações proferidas por algumas entidades reguladoras, não é expetável que, até ao final do ano, venha a verificar-se uma alteração relevante dos dividendos pagos ao Estado.

Relativamente a 2021, de entre o universo de empresas públicas, somente é estimada a distribuição de dividendos pela APSS – Administração dos Portos de Sesimbra e Setúbal, S.A., e pela CGD.

Destaque ainda, entre as outras pessoas coletivas de direito público, para os dividendos que se estima que sejam entregues ao Estado pelo Banco de Portugal, em 2021, no montante de 374,5 milhões de euros.



### Quadro II. Dividendos pagos ao Estado/DGTF

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

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

## 5. Gestão da dívida pública

A gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado encontra-se subordinada aos princípios definidos na Lei-Quadro da Dívida Pública.

Em 2021 a gestão da dívida pública deve prosseguir os seguintes objetivos:

- Minimizar o custo direto e indireto da dívida pública numa perspetiva de longo prazo;
- Garantir uma distribuição equilibrada dos custos da dívida pelos orçamentos de diversos anos;
- Prevenir uma concentração excessiva de amortizações num determinado período;
- Evitar riscos excessivos;
- Promover um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros.

Entre os anos de 2016 e 2019, Portugal conseguiu alcançar uma trajetória de redução acentuada nos rácios de dívida pública e externa, terminando o ano de 2019 em 117,2% do PIB, tendo a contribuição mais significativa para tal trajetória sido a evolução do saldo primário, expressão do esforço de consolidação empreendido para a redução do rácio de dívida pública.

Apesar de em 2020 o rácio da dívida pública sobre o PIB se estimar de 134,8%, em 2021 espera-se que o mesmo retorne à trajetória descendente dos anos anteriores a 2020. Nesse sentido, prevê-se uma redução do rácio de -3,9 p.p. para 130,9% do PIB. O principal contributo será dado pela retoma do crescimento nominal do PIB e, em segundo plano, pela redução dos depósitos das administrações públicas em cerca de 1,7 p.p. do PIB. O saldo primário e os juros deverão contribuir para o aumento da dívida (1,7 p.p. e 2,6 p.p., respetivamente), ainda que esse contributo seja já menor que o estimado para 2020.

Portugal beneficia atualmente de um acesso aos mercados financeiros pleno e em condições muito favoráveis. A gestão prudente da dívida pública tem sido reconhecida pelas instituições internacionais, investidores e agências de notação financeira. Este reconhecimento está plasmado na redução contínua das yields das obrigações soberanas em todas as maturidades,

bem como no facto das obrigações da República Portuguesa com maturidade de 10 anos estarem a ser transacionadas em mercado com taxas em cerca de 0,15%, um valor histórico sem paralelo.

É também de referir que na generalidade das maturidades as yields encontram-se em nível semelhante ao das taxas de mercado de Espanha e abaixo das taxas de Itália: no prazo de dois anos, a taxa de Portugal encontra-se abaixo dos níveis verificados para Espanha e Itália; no prazo de cinco anos encontra-se abaixo do nível verificado para Itália e muito próximo do verificado para Espanha; por fim, no prazo de 10 anos, estão abaixo do verificado para Itália e idêntico ao verificado para Espanha.

A estratégia para 2021, à semelhança dos anos anteriores, centrar-se-á na emissão de títulos de dívida pública nos mercados financeiros em euros com realização regular de emissões de Obrigações do Tesouro, para promover a liquidez e um funcionamento eficiente dos mercados primário e secundário.

Espera-se também que o contributo anual dos instrumentos de aforro se mantenha relevante. Destacam-se ainda, pelo carácter extraordinário, os desembolsos ao abrigo do programa SURE, perspetivando-se desembolsos no montante de cerca de 3 mil milhões de euros, em 2020, e 2,9 mil milhões de euros, em 2021, os quais representarão condições de financiamento muito favoráveis para Portugal.

No âmbito da gestão eficiente da dívida, continuará a ser monitorizado o perfil de refinanciamento da carteira de dívida, sendo exploradas as oportunidades para realizar operações de troca e recompras de títulos.

Será mantida a estratégia de emissão mensal de Bilhetes de Tesouro, combinando prazos curtos com prazos longos.

Será também privilegiada a gestão centralizada dos fundos públicos, fundamental para a otimização da gestão da liquidez e do financiamento.

O notável aumento da eficiência nesta atividade, nos últimos anos, tem permitido uma poupança significativa de encargos com a dívida pública, seja pela redução do valor anual do financiamento em mercado, seja pela margem de flexibilidade que é introduzida na calendarização intra-anual desse financiamento.

O Programa Gestão da Dívida Pública (PO06), com uma despesa total consolidada de 95 127 milhões de euros, prevê de 6 601,9 milhões de euros para suportar encargos com juros da dívida pública em 2021.

## 6. Medidas de política fiscal

### 6.1 Medidas de Política Fiscal para proteção de rendimentos

#### **Estabilização dos principais impostos**

O Governo não altera em 2021 os principais impostos, nem atualiza as taxas dos impostos especiais de consumo. Tal corresponde à opção política de proteção de rendimento das famílias e das margens que permitem às empresas enfrentar o atual contexto de incerteza com

capacidade de preservação dos postos de trabalho, por forma a manter a capacidade produtiva do País.

### **Redução do IVA da eletricidade**

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

Trata-se de uma medida que concretiza o caminho iniciado em 2019 com a redução da taxa de IVA aplicada à componente fixa das tarifas de acesso às redes para determinadas potências, conjugando os desígnios ambiental, social e orçamental.

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

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

Na componente orçamental, importa sublinhar o impacto estimado de 150 milhões de euros e permite às famílias poupanças anuais significativas, aumentando assim o seu rendimento disponível.

Apesar de ser uma medida tomada em 2020, os seus efeitos vão sentir-se nas famílias a partir de janeiro de 2021, prolongando-se ao longo de todo ano.

### **Redução das retenções na fonte de IRS**

Em 2021 o Governo procederá ao ajustamento das tabelas de retenção na fonte de IRS, de modo a dar continuidade à ação tomada de forma gradual e progressiva ao longo dos últimos anos de esbater o diferencial entre as retenções na fonte realizadas pelos trabalhadores dependentes e o valor final de imposto a pagar. Trata-se de uma medida neutral do ponto de vista orçamental, mas significativa do ponto de vista do aumento do rendimento disponível das famílias.

Deste modo, no próximo ano, será realizado um ajustamento das tabelas de retenção na fonte de IRS, no sentido de disponibilizar mais 200 milhões de euros às famílias, nomeadamente nos casos de agregados compostos por titulares de rendimentos de trabalho dependente não casados e casados, com dois titulares de rendimentos, cujas margens de desfasamento entre a retenção na fonte e o imposto devido se encontra mais acentuado.

### **Dedução à coleta de IRS do IVA dos ginásios**

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

## 6.2 Medidas de proteção do emprego e das empresas e de estímulo ao investimento

### **Estímulo ao investimento**

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

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

### **Regime Extraordinário e Transitório de Incentivo à manutenção de Postos de Trabalho**

Ao longo de 2020, foram determinadas pelo Governo, por um lado, medidas para acautelar a proteção social dos trabalhadores que se encontraram impedidos do exercício da sua atividade profissional por ordem da autoridade de saúde e, por outro, um conjunto transversal de medidas de apoios públicos de carácter extraordinário e temporário, destinadas às empresas afetadas pela pandemia da doença COVID-19, tendo em vista apoiar a manutenção dos postos de trabalho e mitigar situações de crise empresarial.

Nesse contexto e por forma a incentivar a manutenção de postos de trabalho por parte de grandes empresas que tenham gerado lucros em 2020, o acesso, por parte destas empresas, a determinados incentivos fiscais de carácter empresarial e às linhas de crédito com garantia do Estado, passa a estar condicionado, durante o ano de 2021, à manutenção do nível de emprego verificado a 1 de outubro de 2020, data de transição da medida do lay-off simplificado para o apoio à retoma progressiva.

### **Programa IVAucher**

Os efeitos da crise, embora transversais às várias atividades, fizeram-se sentir com especial severidade em setores como o alojamento, a restauração ou a cultura – um contexto preocupante para as finanças públicas, uma vez que o setor do turismo representava, no agregado, perto de 15% do PIB.

Consciente de que o principal desafio com que atualmente se deparam os setores do alojamento, restauração e cultura se traduz na quebra acentuada da procura, é criado em 2021 um programa de estímulo à procura que relance a atividade económica naqueles setores, denominado “IVAucher”. Este programa traduz-se num mecanismo que permitirá aos consumidores acumularem 100% do IVA incorrido nos setores do alojamento, restauração, e cultura durante determinado período, ficando aquele saldo disponível para utilização naqueles setores durante período equivalente.

Pretende-se, deste modo, induzir o consumo nestes setores – numa modalidade semelhante à dos *loyalty cards* utilizados no retalho –, maximizando o retorno obtido com o investimento público, que aqui configura a parte do IVA ‘devolvido’ para ser utilizado em compras futuras.

Esta opção, que tem sido adotada com diferentes variantes em diversos países da União Europeia, é fundamental para acompanhar e induzir a retoma da confiança dos consumidores, apoiar a recuperação dos setores mais afetados da economia e lançar as bases para um funcionamento regular da economia no 2.º semestre de 2021.

### **IUC artes do espetáculo**

Ciente das dificuldades que as artes do espetáculo vivem pelo impacto provocado pela pandemia, o Governo propõe a isenção parcial do IUC suportado pelos veículos associados às artes do espetáculo, equiparando esta realidade àquela dos veículos afetos à atividade de diversão itinerante.

## **6.3 Medidas de desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental**

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

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

Um exemplo paradigmático prende-se com a tributação da produção de eletricidade através de combustíveis fósseis. No Orçamento do Estado para 2018, foi introduzida pela primeira vez a disposição transitória que fez incidir, sobre o carvão e coque de carvão utilizado na produção de eletricidade, uma percentagem do ISP e da taxa de adição de CO<sub>2</sub> aplicáveis, definindo de antemão uma trajetória de aumento progressivo da tributação a cinco anos. Nos anos subsequentes, esta norma foi alargada a outros combustíveis, como o fuelóleo ou o gás natural, novamente com trajetórias bem definidas.

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

- o gás natural utilizado em centrais a cogeração, isentos até 2020, passarão também a ser tributados;
- o fuelóleo e o gasóleo consumidos nas regiões autónomas para a produção de eletricidade iniciam também uma trajetória gradual de tributação em sede de ISP e de taxa de adição de CO<sub>2</sub>, embora a um ritmo mais ligeiro;
- as instalações ARCE que consumam carvão, fuelóleo ou gás propano combustível iniciarão uma trajetória gradual em sede de taxa de adição de CO<sub>2</sub> (em 2021, 5% do montante previsto pelo Código dos IEC).

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

Esta norma constitui um exemplo de previsibilidade para as famílias e operadores económicos que deve ser inerente à política fiscal; com aumentos graduais e comportáveis da tributação

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

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

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

## 6.4 Medidas de combate à Erosão das Bases Tributáveis

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

### **Exclusão de entidades ligadas a offshore do acesso a apoios públicos**

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

### **Combate à transferência de lucros**

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

### **Sujeição de IMT às aquisições de participações em sociedades anónimas**

Passa a haver incidência de IMT aquando da transmissão de participações nas sociedades anónimas cujas ações não estejam colocadas em mercado regulamentado quando um dos sócios fique a dispor de, pelo menos, 75% do capital social, equiparando estas situações à aquisição de participações de todos os outros tipos societários. A eliminação das ações ao portador e a criação do registo do beneficiário efetivo tornam possível eliminar uma desigualdade de tratamento que tem sido aproveitada para fins de planeamento fiscal abusivo.

### **Combate ao planeamento fiscal em sede de IRS**

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

## 7. Anexos

### 2.1. Orçamento do Programa Finanças (P005)

**Quadro 1. Finanças (P005) — Conta do Programa Orçamental**

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	4 315,9	4 562,6	5,7	23,4
Despesas com o pessoal	580,1	617,5	6,4	3,2
Aquisição de bens e serviços	210,0	309,2	47,2	1,6
Juros e outros encargos	107,0	109,0	1,9	0,6
Transferências correntes	3 142,5	3 230,1	2,8	16,6
Subsídios	90,7	90,9	0,2	0,5
Outras despesas correntes	185,6	205,9	10,9	1,1
<b>Despesa de capital</b>	1 278,2	462,9	-63,8	2,4
Investimento	48,7	125,4	157,5	0,6
Transferências de capital	1 206,4	314,5	-73,9	1,6
Outras despesas de capital	23,1	23,0	-0,5	0,1
<b>Diferenças de consolidação</b>				
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>5 594,1</b>	<b>5 025,5</b>	<b>-10,2</b>	<b>25,8</b>
Ativos Financeiros	12 122,0	13 681,4	12,9	70,3
Passivos Financeiros	1 067,0	709,5	-33,5	3,6
<b>Diferenças de consolidação de ativos e passivos</b>		46,7		0,2
<b>Despesa total consolidada (1)</b>	<b>18 783,1</b>	<b>19 463,2</b>	<b>3,6</b>	
<b>Receita total consolidada (2)</b>	<b>19 057,6</b>	<b>19 578,0</b>	<b>2,7</b>	
<b>SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)</b>	<b>274,4</b>	<b>114,8</b>		
por memória				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	11 705,9			
Receitas Próprias	6 913,7			
Fundos Europeus	28,7			
Transferências entre entidades	768,1			
<b>Diferenças de consolidação</b>	46,7			

Notas:

- O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa.

- A coluna "Estimativa 2020" incorpora a execução do Orçamento do Estado para 2020, com os reforços do Orçamento Suplementar

Fonte: Ministério das Finanças.

**Quadro 2. Finanças (P005) — Dotações específicas**

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
<b>005 - FINANÇAS</b>	<b>9 481,0</b>	<b>12 706,0</b>	<b>34,0</b>
ATIVOS FINANCEIROS	4 750,7	8 138,5	71,3
BONIFICAÇÃO JUROS	27,0	28,4	5,2
CAPÍTULO 60 OUTRAS	1 643,3	1 379,9	-16,0
COBRANÇAS COERCIVAS	48,5	48,5	
ENCARGOS COM PROTOCOLO DE COBRANÇA	26,5	26,8	1,1
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	282,4	185,9	-34,2
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	181,5	178,8	-1,5
CONTRIBUIÇÕES SOBRE O SETOR BANCÁRIO	181,5	178,8	-1,5
TRANSFERÊNCIAS UE (CAP. 70 DO MINISTÉRIO FINANÇAS)	2 521,1	2 540,4	0,8

Fonte: Ministério das Finanças.



### Quadro 3. Finanças (PO05) — Despesas excecionais

(milhões de euros)

Despesas Excecionais	2020 Estimativa	2021 Orçamento	Variação %
<b>01 - BONIFICAÇÃO DE JUROS</b>	<b>27,0</b>	<b>28,4</b>	<b>5,2</b>
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	1,9	2,5	30,7
HABITAÇÃO	25,1	25,9	3,2
<b>02 - SUBSIDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATORIAS</b>	<b>282,4</b>	<b>185,9</b>	<b>-34,2</b>
APOIO À FAMÍLIA	68,4	100,0	46,2
HABITAÇÃO	149,8	23,0	-84,7
SUBSÍDIOS AO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO	15,8	16,2	2,0
TRANSPORTES AÉREOS	17,6	16,0	-9,1
TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	10,1	10,1	0,0
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	20,6	20,6	0,0
<b>03 - GARANTIAS FINANCEIRAS</b>	<b>56,8</b>	<b>-</b>	<b>-100,0</b>
AVALES/OUTRAS GARANTIAS/RISCO DE CAMBIO	56,8	-	-100,0
<b>04 - AMOEDAÇÃO</b>	<b>14,7</b>	<b>13,5</b>	<b>-8,2</b>
CUSTOS DE AMOEDAÇÃO - MOEDA CORRENTE/MOEDA DE COLEÇÃO	14,7	13,5	-8,2
<b>05 - ATIVOS FINANCEIROS</b>	<b>4 735,6</b>	<b>8 138,5</b>	<b>71,9</b>
AÇÕES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES	1 592,1	2 245,2	41,0
AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS	40,0	-	-100,0
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	6,9	14,7	113,5
EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO	20,0	32,9	64,4
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO	1 295,1	4 911,3	279,2
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - FUNDO DE RESOLUÇÃO	850,0	-	-100,0
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - FUNDO DE RESOLUÇÃO EUROPEU	852,5	852,5	0,0
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E EXPROPRIAÇÕES	32,9	82,0	149,3
HOSPITAIS	46,2	-	-100,0
<b>06 - COMISSOES E OUTROS ENCARGOS</b>	<b>1 608,4</b>	<b>1 388,9</b>	<b>-13,6</b>
ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E RESPONSABILIDADES	56,6	29,8	-47,3
COMISSAO DE GESTAO	2,2	1,4	-38,1
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	71,1	60,4	-15,1
DESPESES DA REPRIVATIZAÇÃO DO BPN	40,8	50,0	22,4
ENCARGOS COM PROTOCOLOS DE COBRANÇA	26,5	26,8	1,1
GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	9,1	9,1	-0,4
PROTECÇÃO SOCIAL DE BASE	6,1	5,1	-15,6
TRANSFERÊNCIA GRECIA	89,9	14,5	-83,9
TRANSFERÊNCIA TURQUIA	3,6	2,1	-40,6
TRANSFERÊNCIA RAA	20,0	38,0	90,0
TRANSFERÊNCIA RAM	17,2	17,2	0,0
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	1 265,3	1 134,5	-10,3
<b>07 - ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMONIO DO ESTADO</b>	<b>177,8</b>	<b>58,3</b>	<b>-67,2</b>
EDIFÍCIOS	177,8	58,3	-67,2
<b>Total Geral</b>	<b>6 902,7</b>	<b>9 813,5</b>	<b>42,2</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

**Quadro 4. Finanças (PO05) — Despesa não consolidada por entidade**

(euros)

		2020	2021	Variação
		Estimativa	Dotação inicial	
1018	DESPEAS EXCECIONAIS - DIREÇÃO-GERAL DO TESOIRO E FINANÇAS	8 740 787 743	9 813 534 637	12%
2666	DOTAÇÃO PROVISIONAL		1 940 000 000	-
3130	AUTORIDADE TRIBUTARIA E ADUANEIRA	755 462 271	689 987 648	-9%
4228	ENTIDADE DE SERVIÇOS PARTILHADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, I.P. - TRANSF OE	11 475 273	11 582 294	1%
4235	AÇÃO GOVERNATIVA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS	4 757 831	4 884 406	3%
4238	RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	2 521 120 562	2 540 393 580	1%
4387	FUNDO DE RESOLUÇÃO - TRANSF CONTRIBUIÇÃO SOBRE O SETOR BANCÁRIO	182 000 000	178 800 000	-2%
4417	FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTARIO - TRANSF OE	48 500 000	48 500 000	0%
4423	COMISSAO DE NORMALIZAÇÃO CONTABILISTICA	209 753	212 060	1%
4425	UNIDADE TECNICA DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS	900 000	945 000	5%
4426	UNIDADE TECNICA DE ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO DO SETOR PUBLICO EMPRESARIAL	790 663	799 360	1%
4432	SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS	32 136 620	31 365 241	-2%
4433	GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATEGIA, AVALIAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	3 466 346	3 497 796	1%
4434	DIREÇÃO GERAL DO ORÇAMENTO	8 588 675	8 683 150	1%
4435	INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS	11 098 083	11 195 655	1%
4437	DIREÇÃO-GERAL DE TESOIRO E FINANÇAS	8 000 682	8 065 000	1%
5214	FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTARIO	96 779 144	95 856 439	-1%
5215	AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA, E.P.E.	37 826 631	37 925 556	0%
5218	FUNDO DE ACIDENTES DE TRABALHO	263 276 000	202 009 471	-23%
5221	AUTORIDADE DE SUPERVISAO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSOES	35 729 137	29 593 338	-17%
5224	COMISSAO DO MERCADO DE VALORES MOBILIARIOS	25 657 574	24 365 277	-5%
5756	FUNDO DE GARANTIA AUTOMOVEL	136 590 000	82 714 308	-39%
5760	FUNDO DE REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO PATRIMONIAL	32 967 674	15 041 064	-54%
5781	PARUPS, S.A.	32 117 983	31 608 097	-2%
5782	PARVALOREM, S.A.	67 368 142	58 351 584	-13%
5857	ENTIDADE DE SERVIÇOS PARTILHADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, I.P.	25 159 568	46 582 294	85%
5913	ESTAMO - PARTICIPAÇÕES IMOBILIÁRIAS, S.A.	97 601 194	74 729 086	-23%
5914	CONSEST - PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA, S.A.	850 200	4 218 570	396%
5915	PARPÚBLICA - PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS, S.G.P.S., S.A.	1 085 851 800	1 190 206 108	10%
5919	FUNDO DE RESOLUÇÃO	1 261 989 368	714 931 556	-43%
5921	FUNDO P/ A REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL, S.G.P.S., S.A.	207 500	202 500	-2%
5926	PARPARTICIPADAS, S.G.P.S., S.A.	35 226 420	6 371 000	-82%
5928	PARBANCA, S.G.P.S., S.A.	22 110 000	22 110 000	0%
5931	FUNDO DE GARANTIA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO	214 641 299	0	-100%
5932	FUNDO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS	2 405 936 457	4 293 545 155	78%
5956	SAGESECUR - SOCIEDADE DE ESTUDOS, DESENVOLVIMENTO E PART. EM PROJETOS, S.A.	21 031 475	23 975 539	14%
5969	SISTEMA DE INDEMNIZAÇÃO AOS INVESTIDORES	245 003	241 153	-2%
5970	BANIF IMOBILIARIA, S.A.	157 302 224	91 435 933	-42%
5971	BANIF, S.A.	992 420	992 420	0%
5974	OITANTE, S.A.	387 058 095	270 825 563	-30%
5978	WIL - PROJETOS TURISTICOS, S.A.	24 188 909	7 126 639	-71%
<b>Total Geral</b>		<b>18 797 998 719</b>	<b>22 617 404 477</b>	<b>-</b>

Fonte: Ministério das Finanças

## 2.2. Orçamento do Programa Gestão da Dívida Pública (P006)

**Quadro 5. Gestão da Dívida Pública (P006) — Conta do Programa Orçamental**

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	7 016,0	6 603,0	-5,9	6,9
Despesas com o pessoal				
Aquisição de bens e serviços		0,1		0,0
Juros e outros encargos	7 015,0	6 601,9	-5,9	6,9
Transferências correntes				
Subsídios				
Outras despesas correntes	1,0	1,0		0,0
<b>Despesa de capital</b>				
Investimento				
Transferências de capital				
Outras despesas de capital				
<b>Diferenças de consolidação</b>				
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>7 016,0</b>	<b>6 603,0</b>	<b>-5,9</b>	<b>6,9</b>
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros	112 596,0	88 524,0	-21,4	93,1
<b>Diferenças de consolidação de ativos e passivos</b>				
<b>Despesa total consolidada (1)</b>	<b>119 612,0</b>	<b>95 127,0</b>	<b>-20,5</b>	
<b>Receita total consolidada (2)</b>	<b>119 634,7</b>	<b>96 114,6</b>	<b>2,0</b>	
<b>SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)</b>	<b>22,7</b>	<b>987,6</b>	<b>n.r.</b>	
por memória				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	2021 Orçamento			
Receitas de Impostos	95 117,0			
Receitas Próprias	10,0			
Fundos Europeus				
Transferências entre entidades				
<b>Diferenças de consolidação</b>				

Nota: O presente quadro exclui nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, provenientes e destinados a entidades do Programa  
Fonte: Ministério das Finanças.

**Quadro 6. Gestão da Dívida Pública (P006) — Despesa não consolidada por entidade**

(euros)

		2020	2021	Variação (OE2021 vs. Execução 2020)
		Estimativa	Dotação inicial	
1030	ENCARGOS DA DÍVIDA	119 605 967 598	95 117 000 000	-20%
5223	FUNDO DE REGULARIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	14 031 449	628 480 000	4379%
<b>Total Geral</b>		<b>119 619 999 047</b>	<b>95 745 480 000</b>	<b>-20%</b>

Fonte: Ministério das Finanças