



OE2021

ORÇAMENTO DO ESTADO

OE2021.GOV.PT



REPÚBLICA
PORTUGUESA

PLANEAMENTO

Notas explicativas

A área do planeamento prossegue dois grandes objetivos essenciais:

- Revitalizar a função de planeamento estratégico no âmbito da atividade governativa, contribuindo para uma melhor sustentação das políticas públicas;
- Definir a estratégia e as prioridades de desenvolvimento económico e social, tendo em conta os objetivos da convergência e da coesão, e a gestão global dos apoios de fundos europeus, nomeadamente no âmbito da Política de Coesão da União Europeia.

A. Planeamento Estratégico

A função de planeamento estratégico viu a sua importância reforçada face ao atual contexto de pandemia da COVID-19 e à necessidade de uma resposta coerente e integrada dos vários instrumentos de planeamento, como sejam o Plano Nacional de Reformas, as Grandes Opções e, mais recentemente, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Portugal iniciou o processo de preparação da Estratégia Portugal 2030 no final de 2017, tendo a mesma beneficiado de uma alargada auscultação da sociedade portuguesa, bem como da “Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030” desenvolvida pelo Professor António Costa Silva e que foi também objeto de um amplo processo de debate e auscultação pública.

A **Estratégia Portugal 2030**, consubstancia a visão do governo para a próxima década e é o referencial para os vários instrumentos de política, como sejam o PRR e o próximo quadro comunitário de apoio 2021-27 (Portugal 2030).

VISÃO DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030

Recuperar a economia e proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a União Europeia, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial.

A Estratégia Portugal 2030 está estruturada em torno de quatro agendas temáticas centrais para o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território de Portugal no horizonte de 2030:

AGENDAS DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030

A **primeira agenda temática** coloca as pessoas no centro das preocupações e pretende promover uma sociedade mais inclusiva e menos desigual, respondendo ainda aos desafios da transição demográfica e do envelhecimento. Estes desafios são tanto mais necessários face às consequências socioeconómicas desencadeadas pelo surgimento do COVID-19 com reflexos no agudizar dessas desigualdades nos públicos-alvo da presente agenda.

A **segunda agenda temática** enfrenta os bloqueios das qualificações e da competitividade e transformação estrutural do tecido produtivo, respondendo também aos novos desafios tecnológicos e sociais associados à transição digital e à indústria 4.0; às novas dinâmicas de crescimento setorial pós-COVID; à necessidade de contribuir para a autonomização e resiliência geoestratégica da União Europeia; e ao mesmo tempo garantir a capacitação e modernização do Estado para promover a resposta a estes desafios.

A **terceira agenda temática** está focada na transição climática e na sustentabilidade e uso eficiente de recursos, promovendo a economia circular e respondendo ao desafio da transição energética e à resiliência do território.

Por último, a **quarta agenda temática** está focada na coesão territorial, visando promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto do território nacional e, em especial, contribuir para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões, em particular das regiões mais desfavorecidas, num contexto de promoção de transições ecológicas e digitais com forte incidência territorial e de superação dos impactos da pandemia e da crise económica nos territórios mais afetados, em particular nos mais desfavorecidos.

Ainda no âmbito do planeamento estratégico, Portugal está ativamente envolvido no processo de discussão sobre o futuro do Semestre Europeu, o qual estará alinhado, no próximo ano, com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (RRF) e, nos anos seguintes, com o acompanhamento da implementação do PRR.

Desta forma o “Country Report” será substituído em 2021 pela avaliação dos PRR, devendo as Recomendações Específicas por país restringir-se a orientações fiscais.

No que diz respeito aos Plano Nacional de Reformas e Programa de Estabilidade e Convergência (PNR e PE), a sua avaliação será complementada por análises aprofundadas no contexto do procedimento de défice excessivo.

A área do Planeamento, no âmbito das suas competências, acompanhará este processo de revisão do Semestre Europeu, contribuindo de forma positiva para a sua melhoria.

B. Instrumentos de Política

Os objetivos para 2021, da área governativa do Planeamento, no que diz respeito à operacionalização dos instrumentos de política, concentram-se em quatro grandes áreas:

PORTUGAL 2020	PORTUGAL 2030	PRR	REACT-EU
Acompanhamento do grau de realização financeira e física, no sentido da sua integral execução e do cumprimento dos objetivos e metas	Conclusão do Acordo de Parceria e do processo de negociação com a Comissão Europeia e lançamento dos novos programas operacionais	Conclusão da negociação com a Comissão Europeia e Arranque do Plano de Recuperação e Resiliência	Execução dos fundos adicionais do REACT-UE (reforço financeiro do PT2020)

A atual pandemia está a ter impactos sem precedentes sobre a atividade económica em diversos setores, originando severas consequências de ordem económica e social.

Para fazer face a esta crise sem precedentes, a Europa aprovou, a par do quadro financeiro plurianual (QFP), a iniciativa *Next Generation EU*, onde se incluem instrumentos europeus de resposta aos desafios decorrentes da pandemia COVID-19 e à recuperação e promoção da resiliência dos Estados-membros. Estes instrumentos envolvem um montante, incluindo empréstimos, de 750 mil M€.

VALORES APROVADOS NO CONSELHO EUROPEU DE JULHO DE 2020 (preços 2018 - M€)

GRANDES GRUPOS	POLÍTICAS/FUNDOS	EU 27	PT	%	
QFP	COESÃO	330 235	21 029	6,4%	
	AGRICULTURA	336 444	8 366	2,5%	
	PESCAS	5 430	336	6,2%	
	Outros	402 191	87		
	TOTAL	1 074 300	29 818	2,8%	
NEXT GENERATION	SUBSÍDIOS	IRR	312 500	12 974	4,2%
		REACT	47 500	1 847	3,9%
		JTF	10 000	116	1,2%
		RURAL DEV.	7 500	329	4,4%
		OUTROS	12 500		
		SUBTOTAL	390 000	15 266	3,9%
	EMPRÉSTIMOS	IRR	360 000	13 196	3,7%
		TOTAL	750 000	28 463	3,8%
	TOTAL	Só Subsídios	1 464 300	45 084	3,2%
		Com Subsídios+Empréstimos	1 824 300	58 280	3,2%

Dos recursos provenientes do orçamento da União para os próximos anos, Portugal irá beneficiar de um pacote (apenas subvenções) de 45 mil M€, nos quais se destacam o PRR, o Portugal 2030, os apoios à Agricultura e o Programa REACT.

Importa, agora, operacionalizar estes instrumentos que dispõem de elegibilidades, calendários de execução, regras e objetivos específicos, e que, por isso, se complementam e estão a ser programados em paralelo.





Apesar de Portugal ser um dos países que regista menos utilizações fraudulentas de fundos e onde a informação sobre os processos é já pública e passível de escrutínio, o Governo está a trabalhar para o reforço da transparência, desenvolvendo ferramentas que permitam aos utilizadores questionarem a base de dados, tirarem apuramentos por município, por tipo de promotor, etc. e obterem outras informações que permitam aos cidadãos conhecerem a aplicação dos Fundos Europeus.

B1. Portugal 2020

Com o final do ciclo de programação em 2020, e não obstante a introdução dos recursos do REACT- EU, os anos de 2021 a 2023 focar-se-ão na execução, com vista à absorção da totalidade das verbas do Portugal 2020. É assim necessário assegurar a existência de níveis de compromisso e de execução que garantam a execução integral dos fundos, sem prejudicar o valor acrescentado dos projetos e o seu alinhamento estratégico com as prioridades previstas no Programa Nacional de Reformas.

O Portugal 2020 já aprovou projetos que absorvem 99% da sua dotação, sendo que 53% se encontram executados, com 14,5 mil M€ pagos aos beneficiários. Estão aprovados 367 mil projetos, correspondendo 44 mil M€ de investimento total e a 25,5 mil M€ de apoios.

PORTUGAL 2020 - VALORES GLOBAIS (SET. 2020)

Orçamento Global		25,9 mil M€ (100%)
Aprovações		25,5 mil M€ (99%)
Pagamentos		14,5 mil M€ (56%)
Execução		13,7 mil M€ (53%)

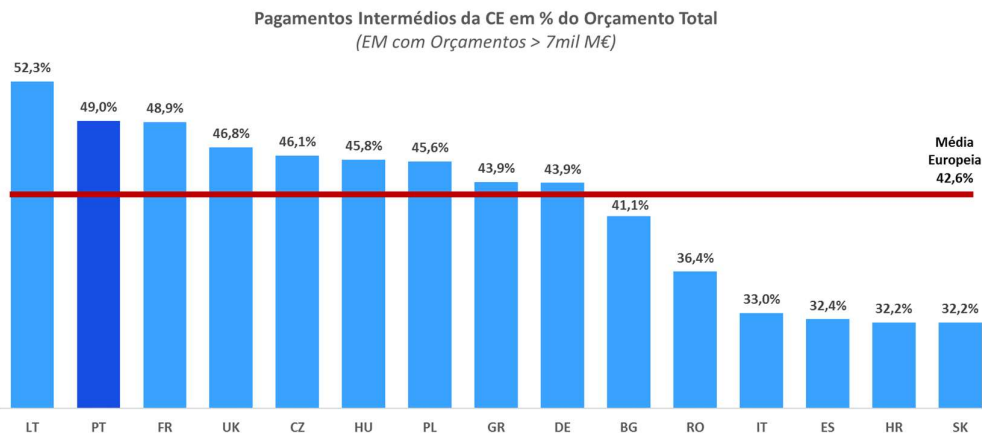
Os apoios dos Fundos da Coesão distribuem-se por diferentes áreas de intervenção: empresas e economia, território e equipamentos, pessoas, educação e emprego e sustentabilidade e uso eficiente de recursos.

PORTUGAL 2020 (COESÃO*) – SITUAÇÃO POR GRANDES GRUPOS DE INVESTIMENTOS (SET. 2020)

M€					
Grandes Grupos	N.º Proj.	Investimento Elegível	Fundo Aprovado	Fundo Executado	Fundo Pago
Empresas e Economia	29 115	16 335	8 612	3 969	4 464
Pessoas, Educação e Emprego	11 386	7 793	6 527	4 061	4 317
Sustentabilidade e Recursos	2 370	2 341	1 880	925	917
Território e Equipamentos	10 382	5 182	3 861	1 437	1 522
Assistência Técnica	293	540	455	251	268
Total Geral	53 546	32 190	21 335	10 643	11 488

Nota: *Considera FEDER, FSE e Fundo de Coesão.

No contexto europeu, Portugal é dos que mais executa entre os Estados-Membros com maiores pacotes financeiros (set. 2020) – 2.º lugar no ranking dos 15 países com pacotes financeiros superiores a 7 mil M€ e 6,4 p.p. acima da média europeia.

PORTUGAL 2020 – COMPARAÇÃO COM OUTROS ESTADOS-MEMBROS


Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, DG BUDGET, *State of execution of payments for 2014-2020 ESIF Operational Programmes and the level of the 'reste à liquider' (RAL) for sub-heading 1b programmes 2007-2013 (Status as of 30.09.2020)*

A boa performance de Portugal é visível no cumprimento da regra n+3, que constitui o objetivo anual de execução estabelecido pela Comissão Europeia: neste momento, **já cumpriram a regra n+3 de 2020, os 12 PO da Coesão**. Note-se, que, ao nível europeu, ao contrário de Portugal, existem Estados-Membros que sofreram cortes ao abrigo desta regra - até setembro, os cortes ascendem a 324M€, abrangendo 10 países, entre os quais a Espanha (167M€), a Eslováquia (42M€), o Reino Unido (38M€), a França (33M€) ou a Itália (26M€).

Recentemente e com vista a assegurar a mobilização de recursos para a resposta à crise desencadeada pelo COVID-19, foi levada a cabo uma **reprogramação do Portugal 2020**, que teve como principais linhas de força:

- *Aumentar o apoio ao investimento público, nomeadamente nas áreas sociais (e.g. educação e saúde);*
- *Apoiar o Programa de Digitalização Escolar;*
- *Aumentar o apoio ao emprego;*
- *Aumentar o apoio à estabilização económica (e.g. apoios nos Sistemas de Incentivos para soluções COVID e para a adaptação das empresas à nova normalidade).*

No total, a reprogramação dos PO permitiu mobilizar mais de mil M€ para objetivos relacionados com o combate à COVID-19 e aos seus efeitos.

Investimento Empresarial

No Portugal 2020, os apoios às empresas (diretos e indiretos) representam 40% dos Fundos da Coesão atribuídos – ou seja 8,6 mil M€, alavancando um investimento de 16 mil M€. Destes, os sistemas de incentivos são o principal instrumento de apoio.

Até ao final de setembro de 2020, foram apoiados cerca 18.616 projetos, contribuindo para a realização de 11,8 mil M€ de investimento.

PORTUGAL 2020 – INVESTIMENTO EMPRESARIAL POR ÁREAS



No âmbito da resposta à pandemia, a CIC Portugal 2020 aprovou medidas que beneficiaram as empresas, com destaque para:

- A aceleração dos pagamentos aos beneficiários (foram pagos, de março a setembro, 455 M€ a empresas, mais 52% que o registado no período homólogo de 2019);
- O diferimento das prestações relativas a subsídios reembolsáveis atribuídos no âmbito de sistemas de incentivos do QREN ou do Portugal 2020 (216M€ de reembolsos diferidos)
- O lançamento de concursos para a investigação e produção de bens e serviços para o combate à COVID-19 (como dispositivos médicos, equipamento de proteção, desinfetantes) com procedimentos simplificados e condições mais favoráveis para os beneficiários e do programa ADAPTAR, para adaptação da atividade das PME ao contexto pós-COVID-19 (no total de 351M€ de dotação a concurso).

B2. Portugal 2030

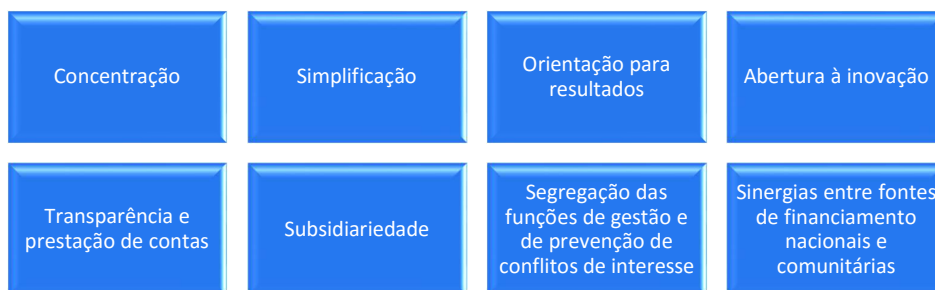
O Portugal 2030 consubstancia, em Portugal, o próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da União Europeia, que vigorará de 2021 a 2027 (execução até 2029).

As negociações para o QFP iniciaram-se em 2018, tendo conhecido importantes desenvolvimentos em julho de 2020, no Conselho Europeu, que atribuiu a Portugal 29,8 mil M€, dos quais 21 mil M€ no âmbito dos Fundos da Coesão (FEDER, FSE+ e FC):

Para operacionalizar o Portugal 2030 é necessário estabelecer um Acordo de Parceria com a Comissão Europeia, que só poderá ser formalizado após a aprovação dos regulamentos geral e específicos dos Fundos, o que se prevê que venha a acontecer nos próximos meses (possivelmente já na presidência portuguesa).

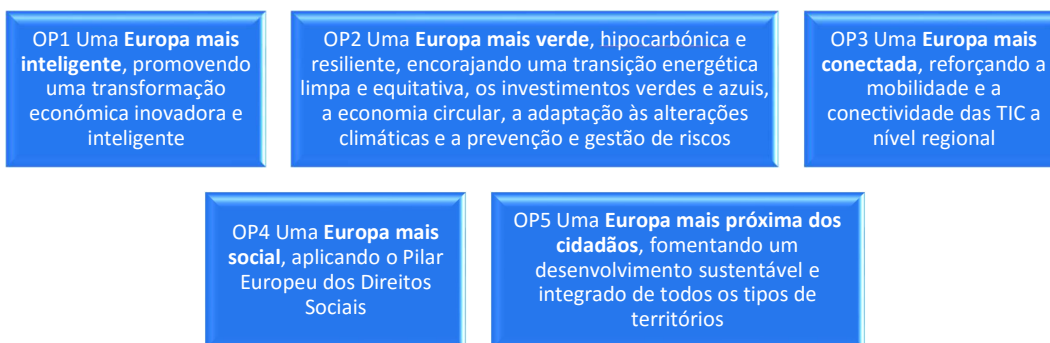
Neste sentido, e tendo como referencial estratégico a Estratégia Portugal 2030, foram estabelecidos os seguintes princípios orientadores para o próximo período de programação:

PORTUGAL 2030 – PRINCÍPIOS DE PROGRAMAÇÃO



A Programação será efetuada tendo por base os 5 Objetivos de Política elencados pela Comissão Europeia, que estarão na base do modelo de governação do Portugal 2030.

PORTUGAL 2030 – OBJETIVOS DE POLÍTICA DEFINIDOS PELA COMISSÃO EUROPEIA



Foram já aprovadas orientações que permitem acelerar os trabalhos de programação. Têm vindo a realizar-se reuniões informais com a Comissão Europeia, tendo como objetivo acordar as linhas gerais a nível técnico do futuro Acordo de Parceria até ao final do ano.

B3. Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) responde ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, disponível no âmbito do Next Generation EU, cujo objetivo é apoiar a concretização de investimentos e reformas que capacitem as economias dos Estados-Membros, tornando-as mais resilientes e mais bem preparadas para o futuro.

O Plano de Recuperação e Resiliência nacional (PRR) orienta-se pelas estratégias e políticas nacionais, inserindo-se no quadro de resposta europeia e alinhando-se com a prioridade europeia conferida às transições climática e digital.

Dispõe de um orçamento (a preços correntes) de 13,9 mil M€, distribuído pelo Continente e Regiões Autónomas, para ser utilizado entre 2021 e 2026.

PRR - ORÇAMENTO

PRR - DOTAÇÕES	
Dotação IRR PT (preços correntes)	13.944 M€
PRR Continente	12.803 M€
PRR Regiões Autónomas	1.140 M€
Distribuição:	
RESILIÊNCIA	8.198 M€
TRANSIÇÃO CLIMÁTICA	2.888 M€
TRANSIÇÃO DIGITAL	2.858 M€

É um instrumento de resposta estrutural à crise, focado no apoio a reformas e investimentos públicos relacionados, estruturando-se em três dimensões – a resiliência (59%), a transição climática (21%) e a transição digital (20%), cada uma delas dividida em 3 roteiros.

PRR - NOVE ROTEIROS PARA A RETOMA DO CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO

RESILIÊNCIA	Vulnerabilidades Sociais	Potencial Produtivo e Emprego	Competitividade e Coesão Territorial
	3.504 M€	2.755 M€	1.939 M€
	TRANSIÇÃO CLIMÁTICA	Mobilidade Sustentável	Descarbonização e Bioeconomia
1.032 M€		891 M€	991 M€
TRANSIÇÃO DIGITAL		Escola Digital	Empresas 4.0
	538 M€	650 M€	1.670 M€

O esboço do PRR foi apresentado à Comissão Europeia no passado dia 15 de outubro, tendo-se iniciado, desde logo, o diálogo com Bruxelas, visando garantir uma aprovação rápida, logo após a sua submissão formal.

B4. REACT-EU

O REACT-EU é o instrumento de reforço da Política da Coesão criado pela Comissão Europeia para acelerar a recuperação da crise provocada pela pandemia da COVID-19. Visa apoiar a retoma sustentada da atividade económica, apresentando como linhas de força:

- Apoio à estabilização e retoma da atividade empresarial;
- Apoio à manutenção e criação de emprego;
- Reforço das respostas sociais;
- Reforço do investimento público no apoio à transição climática.

Este instrumento está fortemente comprometido com medidas previstas no PEES e com as estratégias de resposta à crise desenhadas pelas autoridades de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Os recursos disponíveis são atribuídos em duas tranches a executar até 2023: a de 2021 que corresponde a 1600 M€, a preços correntes, e a de 2022, que será definida de acordo com as estatísticas do outono de 2021 e com a resposta de cada EM à pandemia.

O REACT-EU está a ser programado enquanto parte do Portugal 2020, num dos Programas Operacionais Temáticos e nos PO das Regiões Autónomas (em Eixos específicos).

Portugal apenas poderá aceder a estes recursos após a aprovação do Regulamento Comunitário (em princípio só em 2021), tendo o Governo encetado os trabalhos de articulação com a Comissão Europeia logo após o Conselho Europeu de julho, para que se implemente o mais rapidamente possível este novo instrumento.

C. Medidas de Aceleração e Operacionalização da Execução de Fundos Europeus:

Com vista a acelerar a execução dos fundos do Portugal 2020 e a antecipar a operacionalização dos fundos provenientes dos novos instrumentos de financiamento, que só estarão disponíveis após a aprovação dos respetivos regulamentos, o Orçamento de Estado de 2021 prevê as seguintes medidas:

- Antecipar os fundos dos instrumentos financeiros enquadrados no *Next Generation* (REACT-EU, IRR e FTJ) no montante de 1.200M€
- Excluir das cativações as dotações de projetos cofinanciados por Fundos Europeus, incluindo a respetiva contrapartida nacional
- Manter no Ministério das Finanças e gerida com o MP, uma dotação centralizada para financiamento da contrapartida nacional dos projetos do Portugal 2020
- Simplificar a contratação de empréstimos pelos municípios no financiamento da linha do BEI para a contrapartida nacional no Portugal 2020 – encontram-se, a 30 de setembro, aprovados 397 empréstimos, com o valor de 131M€.



OE2021

ORÇAMENTO DO ESTADO

OE2021.GOV.PT



REPÚBLICA
PORTUGUESA

XXII GOVERNO