

**Orçamento
do Estado**

2020

RELATÓRIO

Dezembro 2019

Introdução

No âmbito de uma comunicação mais clara, transparente e informativa, o XXII Governo Constitucional procura apresentar, de forma integrada, um conjunto de documentação relativa ao Orçamento do Estado para 2020 (OE 2020), submetido à Assembleia da República e instituições europeias, bem como traduzir, em linguagem acessível, as principais orientações sobre a política económica e orçamental para o próximo ano.

Assim, tendo em consideração que a Lei de Enquadramento Orçamental distingue entre os conteúdos que devem integrar o Relatório do Orçamento do Estado (ROE) e os demais elementos informativos que acompanham a Proposta de Lei do Orçamento do Estado, publicam-se os seguintes documentos:

- Ficheiro com notas metodológicas sobre conteúdos constantes do Relatório;
- Projeto de Plano Orçamental / *Draft Budgetary Plan* apresentado à Comissão Europeia e ao Conselho da União Europeia, de acordo com o Regulamento (EU) N.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Adicionalmente, serão disponibilizados três novos elementos comunicacionais:

- Síntese / *Budget 2020 at a glance*: síntese dos principais números da Proposta de Lei do OE 2020, em português e inglês;
- *Guia para o Cidadão*: síntese do OE 2020 nos seus pontos essenciais, recorrendo a uma linguagem acessível por forma a informar o cidadão sobre as prioridades da política económica e orçamental, e esclarecendo o respetivo impacto no seu dia-a-dia;
- Folha de cálculo contendo os valores subjacentes aos quadros e gráficos do Relatório.

Este Relatório foi elaborado com base em informação disponível até ao dia 16 de dezembro de 2019.

Encontra-se disponível em <http://www.oe2020.gov.pt>, juntamente com os elementos informativos comunicacionais adicionais que acompanham a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2020.



© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Av. Infante D. Henrique, 1

1149-009 LISBOA

• Telefone: (+351) 218 816 820 • Fax: (+351) 218 816 862

Índice

NOTA DE APRESENTAÇÃO.....	I
Sumário Executivo	III
1. Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2020	7
1.1. Medidas de Promoção do Crescimento e de Reforço da Coesão Social	7
1.2. Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública	19
1.3. Medidas de Política Fiscal	31
2. Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2020	37
2.1. Evolução recente.....	37
2.2. Perspetivas Macroeconómicas para 2020	46
2.2.1. Hipóteses Externas.....	46
2.2.2. Cenário Macroeconómico.....	48
2.2.3. Riscos Macroeconómicos e Análise de Sensibilidade	51
3. Situação Financeira das Administrações Públicas - Contabilidade Nacional	57
3.1. Evolução Recente	57
3.2. Perspetivas Orçamentais para 2020.....	59
3.2.1. Conta das Administrações Públicas	59
3.2.2. Impacto das Medidas de Política Orçamental	61
3.2.3. Passagem do Saldo de 2019 ao Saldo de 2020	63
3.2.4. Passagem da ótica da Contabilidade Pública à ótica da Contabilidade Nacional	63
3.3. Trajetória da Dívida Pública	64
3.4. Ajustamento Estrutural e Regras Orçamentais Europeias	65
4. Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais	67
4.1. Despesa Consolidada por Programas Orçamentais	67
4.2. Quadro Plurianual de Programação Orçamental	74
4.3. Órgãos de Soberania (PO01)	75
4.4. Governação (PO02)	78
4.5. Economia (PO03).....	91
4.6. Representação Externa (PO04)	100
4.7. Finanças (PO05) e Gestão da Dívida Pública (PO06)	107
4.8. Defesa (PO07).....	116
4.9. Segurança Interna (PO08)	123

4.10. Justiça (PO09)	130
4.11. Cultura (PO12)	137
4.12. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13)	144
4.13. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14)	155
4.14. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15)	164
4.15. Saúde (PO16)	176
4.16. Ambiente e Ação Climática (PO17)	188
4.17. Infraestruturas e Habitação (PO18)	208
4.18. Agricultura (PO20)	216
4.19. Mar (PO21)	223
5. Riscos Orçamentais e Análise de Sustentabilidade	233
5.1. Riscos de Execução Orçamental	233
5.2. Riscos das Responsabilidades Contingentes e do SEE	235
5.2.1. Garantias e Contragarantias	235
5.2.2. Parcerias Público-Privadas	237
5.2.3. Riscos do Setor Empresarial do Estado	240
5.3. Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos ..	241
5.4. Análise de Sustentabilidade	244
5.4.1. Sustentabilidade da Dívida Pública	244
5.4.2. Sustentabilidade Financeira da Segurança Social	246
6. Situação Financeira das Administrações Públicas - Contabilidade Pública	247
6.1. Administrações Públicas	247
6.1.1. Administração Central	247
6.1.1.1. Receita da Administração Central	248
6.1.1.1.1. Receita Fiscal	248
6.1.1.2.1. Despesa Fiscal	251
6.1.1.3.1. Receita não Fiscal	254
6.1.1.2. Despesa da Administração Central	255
6.1.2. Administração Regional e Local	255
6.1.3. Segurança Social	261
6.1.4. Setor Empresarial do Estado	266
6.2. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia	269
6.2.1. Transferências de Portugal para a União Europeia	270

6.2.2. Transferências da União Europeia para Portugal	271
6.3. Parcerias Público-Privadas	272
6.4. Ativos e Passivos do Estado.....	278
6.4.1. Dívida Direta do Estado.....	278
6.4.2. Tesouraria do Estado	282
ANEXOS	287
A1. Conta das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública	289
A2. Alterações ao Universo da Administração Central e Entidades Públicas Reclassificadas .	291
A3. Transferências da AC para as Entidades Públicas Empresariais	295
A4. Transferências para Administração Regional e Administração Local	297
A5. Lista de Acrónimos, Siglas e Abreviaturas	299
A6. Parecer do Conselho das Finanças Públicas	309

Índice de caixas

Caixa 1. Evolução das remunerações na Administração Pública.....	17
--	----

Índice de quadros

Quadro 1.1. Investimentos estruturantes em execução ou em contratação.....	16
Quadro 1.2. Variação homóloga dos salários na Administração Pública	18
Quadro 1.3. Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa	20
Quadro 2.1. Principais indicadores macroeconómicos	40
Quadro 2.2. População ativa, emprego e desemprego.....	42
Quadro 2.3. Inflação	44
Quadro 2.4. Produtividade, salários e custos do trabalho	44
Quadro 2.5. Balança de pagamentos	45
Quadro 2.6. PIB e importações dos principais parceiros comerciais de Portugal	47
Quadro 2.7. Enquadramento internacional – principais hipóteses.....	48
Quadro 2.8. Cenário macroeconómico 2019-2020	49
Quadro 2.9. Previsões macroeconómicas e orçamentais	50
Quadro 3.1. Trajetória da dívida.....	58
Quadro 3.2. Conta das Administrações Públicas, 2019-2020.....	60
Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2019 e 2020.....	62
Quadro 3.4. Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional	64
Quadro 3.5. Dívida pública	65
Quadro 3.6. Indicadores orçamentais	66
Quadro 4.1. Despesa Total consolidada de cada programa orçamental.....	67
Quadro 4.2. Despesa – Atividades e Projetos	68
Quadro 4.3. Despesa – Por Atividades	69
Quadro 4.4. Projetos – Por Tipo de Despesa e Fonte de Financiamento.....	70
Quadro 4.5. Projetos – por Programas.....	70
Quadro 4.6. Projetos por Programa e Fontes de Financiamento.....	71
Quadro 4.7. Projetos Novos e em Curso	72
Quadro 4.8. Projetos por agrupamento económico	73
Quadro 4.9. Projetos – Regionalização – Ótica NUTS I e II.....	74
Quadro 4.10 Limites de Despesa Coberta por Receitas de Impostos	75
Quadro 4.11 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa Total Consolidada	76
Quadro 4.12 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	76

Quadro 4.13 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa por Classificação Económica	77
Quadro 4.14 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa por Medidas do Programa	78
Quadro 4.15 Governação (PO02) – Despesa Total Consolidada	79
Quadro 4.16 Governação (PO02) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	89
Quadro 4.17 Governação (PO02) – Despesa por Classificação Económica	90
Quadro 4.18 Governação (PO02) – Despesa por Medidas dos Programas	91
Quadro 4.19. Economia (PO03) – Despesa Total Consolidada	92
Quadro 4.20 Economia (PO03) – Despesa dos SFA/EPR por Fontes de Financiamento	98
Quadro 4.21 Economia (PO03) – Despesa por Classificação Económica	99
Quadro 4.22 Economia (PO03) – Despesa por Medidas do Programa.....	100
Quadro 4.23 Representação Externa (PO04) – Despesa Total Consolidada	101
Quadro 4.24 Representação Externa (PO04) – Despesa dos SFA/EPR por Fontes de Financiamento	106
Quadro 4.25 Representação Externa (PO04) – Despesa por Classificação Económica	106
Quadro 4.26 Representação Externa (PO04) – Despesa por Medidas do Programa	107
Quadro 4.27 Finanças (PO05) – Despesa Total Consolidada	108
Quadro 4.28 Gestão da Dívida Pública (PO06) – Despesa Total Consolidada	109
Quadro 4.29 Finanças (PO05) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	112
Quadro 4.30 Finanças (PO05) – Despesa por Classificação Económica	113
Quadro 4.31 Finanças (PO05) – Despesas Excecionais.....	114
Quadro 4.32 Finanças (PO05) – Despesa por Medidas do Programa.....	116
Quadro 4.33 Defesa (PO07) – Despesa Total Consolidada.....	117
Quadro 4.34 Defesa (PO07) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento	121
Quadro 4.35 Defesa (PO07) – Despesa por Classificação Económica	122
Quadro 4.36 Defesa (PO07) – Despesa por Medidas dos Programas	123
Quadro 4.37 Segurança Interna (PO08) – Despesa Total Consolidada	124
Quadro 4.38 Segurança Interna (PO08) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento..	128
Quadro 4.39 Segurança Interna (PO08) – Despesa por Classificação Económica	129
Quadro 4.40 Segurança Interna (PO08) – Despesa por Medidas dos Programas.....	130
Quadro 4.41 Justiça (PO09) – Despesa Total Consolidada	131
Quadro 4.42 Justiça (PO09) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento	136
Quadro 4.43 Justiça (PO09) – Despesa por classificação económica	136
Quadro 4.44 Justiça (PO09) – Despesa por Medidas dos Programas.....	137
Quadro 4.45 Cultura (PO12) – Despesa Total Consolidada	138
Quadro 4.46 Cultura (PO12) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	142
Quadro 4.47 Cultura (PO12) – Despesa por Classificação Económica	143
Quadro 4.48 Cultura (PO12) – Despesa por Medidas do Programa.....	144

Quadro 4.49 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa Total Consolidada.....	145
Quadro 4.50 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	153
Quadro 4.51 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa por Classificação Económica.....	154
Quadro 4.52 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa por Medidas do Programa	155
Quadro 4.53 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa Total Consolidada.....	156
Quadro 4.54 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento.....	162
Quadro 4.55 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa por Classificação Económica.....	163
Quadro 4.56 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa por Medidas do Programa.....	164
Quadro 4.57 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa Total Consolidada....	165
Quadro 4.58 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento.....	174
Quadro 4.59 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa por Classificação Económica.....	175
Quadro 4.60 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa por Medidas do Programa.....	176
Quadro 4.61 Saúde (PO16) – Despesa Total Consolidada	177
Quadro 4.62 Cuidados de saúde prestados no SNS	180
Quadro 4.63 Grandes investimentos em infraestruturas.....	185
Quadro 4.64 Programa de Investimentos na Área da Saúde	186
Quadro 4.65 Plano de melhoria da resposta do SNS.....	186
Quadro 4.66 (PO16) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento	187
Quadro 4.67 Saúde (PO16) – Despesa por Classificação Económica	187
Quadro 4.68 Saúde (PO16) – Despesa por Medidas do Programa.....	188
Quadro 4.69 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa Total Consolidada	189
Quadro 4.70 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	205
Quadro 4.71 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa por Classificação Económica	206
Quadro 4.72 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa por Medidas do Programa	207
Quadro 4.73 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa Total Consolidada	208
Quadro 4.74 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	214
Quadro 4.75 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa por Classificação Económica	215
Quadro 4.76 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa por Medidas do Programa	216

Quadro 4.77 Agricultura (PO20) – Despesa Total Consolidada	217
Quadro 4.78 Agricultura (PO20) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	221
Quadro 4.79 Agricultura (PO20) – Despesa por Classificação Económica	222
Quadro 4.80 Agricultura (PO20) – Despesa por Medidas do Programa.....	223
Quadro 4.81 Mar (PO21) – Despesa Total Consolidada	224
Quadro 4.82 Mar (PO21) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento	229
Quadro 4.83 Mar (PO21) – Despesa por Classificação Económica.....	230
Quadro 4.84 Mar (PO21) – Despesa por Medidas do Programa.....	231
Quadro 5.1 Garantias concedidas a outras entidades.....	236
Quadro 5.2 Indicadores da posição financeira das empresas do SEE	240
Quadro 5.3 Perfil de refinanciamento da carteira ajustada no final de novembro de 2019	242
Quadro 5.4 Impacto de um aumento imediato e permanente das taxas de juro de mercado em 1 p.p. sobre os juros da Dívida Direta do Estado em 2020	243
Quadro 5.5 Projeção da dívida pública (cenário base).....	244
Quadro 5.6 Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo – S1 e S2 - para Portugal....	245
Quadro 6.1 Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Pública	247
Quadro 6.2 Receita da AC.....	248
Quadro 6.3 Receita Fiscal	249
Quadro 6.4 Despesa fiscal do Estado	251
Quadro 6.5 Evolução dos desagravamentos estruturais em sede de IRS	252
Quadro 6.6 Receitas e Despesas da Administração Local	257
Quadro 6.7 Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local.....	258
Quadro 6.8 Receitas e Despesas da Administração Regional.....	259
Quadro 6.9 Transferências do Orçamento de Estado para a Administração Regional	260
Quadro 6.10 Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional	261
Quadro 6.11 Principais receitas e despesas da Segurança Social	263
Quadro 6.12 Síntese evolutiva das participações do Estado.....	267
Quadro 6.13 - Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia	270
Quadro 6.14 Previsão dos encargos plurianuais com as PPP	274
Quadro 6.15 Situação da tesouraria – saldos pontuais.....	285
Quadro 6.16 Centralização de fundos de terceiros.....	285
Quadro A2.17. Entidades não incluídas no OE 2020 face à lista do INE ^(a)	293
Quadro A. 1. Contas das Administrações Públicas	289
Quadro A. 2. Contas das Administrações Públicas – variações absoluta e relativa.....	289
Quadro A. 3. Contas das Administrações Públicas	290
Quadro A. 4. Contas das Administrações Públicas – variações absoluta e relativa.....	290

Quadro A. 5. Alterações ao perímetro da Administração Central em 2020.....	291
Quadro A. 6 Alterações ao perímetro das Entidades Públicas Reclassificadas na Administração Central em 2020 ^(a)	292
Quadro A. 7 Reorganizações de serviços da Administração Central em 2020 no âmbito da XXII Lei Orgânica do Governo Constitucional.....	293
Quadro A. 8 Transferências e Subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais.....	295
Quadro A. 9 Fluxos para as Regiões Autónomas.....	297
Quadro A. 10 Fluxos para a Administração Local.....	297

Índice de gráficos

Gráfico 1.1. Investimentos estruturantes – transportes públicos.....	12
Gráfico 1.2. Valorização salarial real na Administração Pública.....	18
Gráfico 2.1. Crescimento económico das principais economias.....	37
Gráfico 2.2. Índice de incerteza política e comercial.....	37
Gráfico 2.3. Preço <i>spot</i> do petróleo <i>brent</i>	38
Gráfico 2.4. Taxas de juro do mercado monetário a 3 meses.....	38
Gráfico 2.5. Contributos para a variação homóloga do PIB.....	39
Gráfico 2.6. Endividamento das famílias.....	40
Gráfico 2.7. Contributos para a variação homóloga do consumo privado.....	40
Gráfico 2.8. Investimento empresarial.....	41
Gráfico 2.9. Peso das exportações no PIB.....	42
Gráfico 2.10. Quota de mercado de bens.....	42
Gráfico 2.11. Taxa de desemprego.....	43
Gráfico 2.12. Contributos para o crescimento do emprego.....	43
Gráfico 2.13. Capacidade/necessidade de financiamento da economia.....	45
Gráfico 2.14. Contributos para a evolução da capacidade de financiamento da economia.....	45
Gráfico 2.15. Posição de investimento internacional.....	46
Gráfico 2.16. Decomposição dos efeitos da PII.....	46
Gráfico 2.17. Crescimento económico das principais economias – previsões.....	47
Gráfico 2.18. Contributos para a variação do PIB.....	50
Gráfico 2.19. Relação entre a procura global e as importações.....	50
Gráfico 2.20. Variação da procura externa em 2 p.p.....	52
Gráfico 2.21. Variação do preço do petróleo em 20%.....	53
Gráfico 2.22. Variação da taxa de juro de curto prazo em 2 p.p.....	54
Gráfico 2.23. Variação da procura interna em 0,4 p.p.....	55

Gráfico 3.1. Passagem do défice orçamental de 2018 para 2019	57
Gráfico 3.2. Notação de risco da dívida soberana	59
Gráfico 4.1. Despesa pública total vs. Despesa SNS	178
Gráfico 4.2. Despesa do SNS.....	178
Gráfico 4.3. Evolução dos recursos humanos do SNS.....	179
Gráfico 4.4. Transferência do OE para o SNS.....	181
Gráfico 5.1. Variação da procura externa em 2 p.p.....	233
Gráfico 5.2. Variação da procura interna em 2 p.p.	234
Gráfico 5.3. Diminuição da taxa de juro de curto em 2 p.p.....	235
Gráfico 5.4. Dívida pública (projeção e choques)	245
Gráfico 5.5. Dívida pública (simulação estocástica)	245
Gráfico 6.1. Despesa fiscal do Estado por função	251
Gráfico 6.2. Despesa fiscal do Estado por tipo	251
Gráfico 6.3. Saldo Orçamental da Administração Regional e Local.....	256



NOTA DE APRESENTAÇÃO

O Orçamento do Estado (OE) para 2020 é o primeiro exercício orçamental da responsabilidade do XXII Governo Constitucional. Na anterior legislatura, o Governo cumpriu o compromisso de recuperação da confiança na economia, de criação de emprego de qualidade, de reposição do rendimento das famílias, de estabilização do setor financeiro e de equilíbrio das contas públicas. Os resultados alcançados pelo esforço dos Portugueses são de extrema importância dados os desafios que se antecipam, num contexto externo de incerteza e de aumento dos riscos económicos e financeiros à escala global.

A economia Portuguesa cresce há 22 trimestres consecutivos e registou, ao longo dos últimos anos, um dos períodos de maior e mais prolongado crescimento económico da democracia. Um crescimento a um ritmo que não se verificava desde os anos 90 do século passado e que desta feita acontece num quadro de equilíbrio das contas externas. Este desempenho permitiu retomar um movimento de convergência face à União Europeia que esteve ausente ao longo de 15 anos. Em 2020, a economia Portuguesa deverá crescer acima da área do euro pelo quinto ano consecutivo, um feito inédito desde a adesão à moeda única. Excetuando a Irlanda, Portugal foi a economia que mais cresceu entre 2016 e 2018 de entre os 15 Estados-Membros da União Europeia pré-alargamento ao Leste.

Os progressos que se têm registado não se limitam ao ritmo de crescimento da economia. Estendem-se à própria composição do crescimento que está hoje menos dependente do consumo, quer privado quer público (cujo valor acumulado se reduziu 3 p.p. do PIB entre 2014 e 2018). Em sentido inverso, tem-se assistido ao desempenho positivo quer das exportações (2,9 p.p. do PIB, entre 2015 e 2018) quer do investimento (2,1 p.p. do PIB no mesmo período).

A recuperação do crescimento económico traduziu-se num crescimento do rendimento disponível das famílias (+11,3% entre 2015 e 2018). De igual modo, a evolução muito positiva do mercado do trabalho refletiu-se num crescimento acentuado do emprego (mais 371 mil empregos entre os três primeiros trimestres de 2015 e o mesmo período de 2019) e uma diminuição muito significativa do desemprego (menos 316 mil desempregados, em igual período, correspondente a uma redução para cerca de metade da taxa de desemprego que passou de 12,5% em 2015 para 6,4% em 2019, um mínimo histórico desde 2003).

A estabilização do setor financeiro, a recuperação do investimento, o reequilíbrio das contas externas e os progressos alcançados na consolidação estrutural das contas públicas são fatores fundamentais para explicar esta evolução.

No domínio das finanças públicas, Portugal recuperou, ao longo da última legislatura, a credibilidade internacional. A República Portuguesa financia-se a 10 anos a uma taxa de juro que está hoje abaixo de 0,4%, um valor sem paralelo histórico, e o diferencial face a países comparáveis foi sendo reduzido significativamente. As principais agências de notação financeira avaliam a dívida pública com grau de investimento e a sua trajetória de redução continua num percurso sustentável: nos últimos quatro anos, o rácio da dívida pública sobre o PIB caiu de 131,2% em 2015 para 118,9% em 2019, numa redução de 12,3 p.p., sendo prevista uma redução adicional para 116,2% em 2020.

Para 2020, o cenário macroeconómico subjacente a este Relatório prevê um crescimento real do PIB de perto de 2,0% (1,93%). Esta projeção assenta na antecipação de uma recuperação moderada do crescimento económico na área do euro, em linha com as previsões de instituições internacionais, como a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional.

A recuperação moderada do crescimento na área do euro, principal parceiro comercial de Portugal, deverá refletir-se numa aceleração da procura externa e, portanto, do crescimento das exportações portuguesas. A aceleração do investimento público (de 9,8% em 2019, para 18,1% em 2020) deverá ainda contribuir positivamente para o aumento do ritmo e da robustez do crescimento da economia. Acresce que, de acordo com as últimas previsões da Comissão Europeia, se estima que Portugal apresente, em 2020, o maior crescimento do investimento público de entre todos os países da Zona Euro.

Na legislatura que agora se inicia, importa não só preservar, mas também, nalguns casos, aprofundar os resultados alcançados, por forma a dar continuidade a um caminho de crescimento sustentável, de criação de emprego de qualidade e de diminuição das desigualdades sociais. É com este objetivo que o Orçamento do Estado para 2020 se organiza em torno de quatro grandes eixos.

No plano da promoção do crescimento económico e da consolidação orçamental para 2020, renova-se o compromisso com contas públicas certas e equilibradas. Em 2020, Portugal deverá alcançar um saldo orçamental ligeiramente positivo (0,2% do PIB), sem paralelo no período democrático português. Um resultado da maior importância para a resiliência das finanças públicas a variações cíclicas da atividade económica e eventual materialização de riscos externos.

Os restantes eixos partem desta nova fase de estabilidade económica e financeira, que assim sustenta um conjunto de medidas de política que procuram responder aos anseios de melhoria das condições de vida dos Portugueses. O segundo eixo constitui a grande prioridade que é o reforço do Serviço Nacional de Saúde, tornando-o mais justo e inclusivo, respondendo às necessidades da população, e garantindo a sua sustentabilidade.

Em paralelo, o Governo promoverá medidas de redução das desigualdades de rendimentos e de combate à pobreza. A proteção social será assim a terceira dimensão de ação do Orçamento do Estado para 2020, colocando o enfoque na sustentabilidade do sistema de Segurança Social e no reforço da confiança, como garantia de uma maior solidariedade entre gerações e de uma coesão social reforçada.

Finalmente, a resposta, de forma determinada, ao desafio demográfico assumirá um enfoque especial nas políticas dirigidas às gerações mais jovens, quer na sua dimensão de promoção da natalidade, quer na inserção num mercado de trabalho cada vez mais competitivo e mais qualificado.

Este é o compromisso para fazer mais e melhor, por Portugal, pelos Portugueses.

Mário Centeno

Ministro de Estado e das Finanças



SUMÁRIO EXECUTIVO

Sumário executivo

O Orçamento do Estado (OE) para 2020 é o primeiro exercício orçamental da responsabilidade do XXII Governo Constitucional.

Portugal tem feito um caminho pautado por um crescimento robusto e sustentado da atividade económica, pela criação de emprego de qualidade e pelo aumento do rendimento das famílias portuguesa. O equilíbrio interno da economia, refletido numa taxa de desemprego em níveis mínimos desde 2002, coexiste hoje com contas externas equilibradas, o que configura um situação sem paralelo nas décadas recentes.

O processo de consolidação orçamental tem vindo a dar um contributo essencial para este resultado. O equilíbrio das contas públicas permitiu a Portugal recuperar credibilidade internacional e, assim, melhorar de forma sustentada as condições de financiamento do Estado, das famílias e empresas.

O OE 2020 define um marco histórico no processo de consolidação orçamental. Pela primeira vez na era democrática, projeta-se um equilíbrio das contas públicas. Este equilíbrio permitirá reforçar a sustentabilidade financeira do Estado e a resiliência da economia portuguesa a flutuações da atividade económica.

As grandes prioridades do OE 2020 passam por preservar a consolidação orçamental estrutural que vem sendo prosseguida; reforçar a oferta e a qualidade dos serviços prestados pelo SNS; densificar as políticas de proteção social e de combate à pobreza; promover a natalidade, apoiando a capacidade das famílias jovens formularem projetos de vida estáveis; e progredir num conjunto de investimentos estruturantes na área dos Transportes e Infraestruturas, da Saúde, da Educação, da Agricultura e da Defesa.

Projeções macroeconómicas

A economia portuguesa deverá crescer cerca de 2% em 2020, acima do previsto para a área do euro, o que permitirá prosseguir o processo de convergência real, pelo quinto ano consecutivo.

O crescimento do PIB continua a ser pautado pela dinâmica positiva do emprego e pela redução do desemprego, projetando-se um crescimento de 0,6% do emprego e a redução da taxa de desemprego para 6,1%. Por sua vez, a taxa de inflação deverá situar-se em 1% em 2020.

Estratégia de política económica e orçamental

O OE 2020 dá continuidade à política orçamental iniciada em 2016. Em particular, promove-se a melhoria de rendimentos; a qualificação e valorização dos trabalhadores; o reforço das medidas de carácter social, incluindo o apoio às famílias, o combate à pobreza, a valorização real dos rendimentos dos pensionistas dos escalões mais baixos, a promoção de maior e melhor inclusão das pessoas com deficiência; o apoio à modernização das empresas; e o reforço do investimento na qualidade dos serviços públicos.

Para 2020, mantém-se o objetivo de contas públicas equilibradas, refletidas num saldo orçamental marginalmente positivo (0,2% do PIB), o primeiro excedente do período democrático. Estima-se que em 2020 se alcance o Objetivo de Médio Prazo (isto é, um saldo nulo em termos estruturais) e se reduza o rácio da dívida pública em percentagem do PIB em 2,7 p.p. face a 2019, atingindo 116,2% do PIB, cumprindo-se as regras orçamentais europeias.

Principais medidas de política orçamental

- A simplificação e a estabilidade do sistema fiscal, promovendo-se medidas de apoio às famílias, às empresas e ao investimento. O desenvolvimento da fiscalidade ambiental e de apoio às políticas públicas, o combate à fraude e evasão fiscais, e a simplificação da relação dos contribuintes com a administração tributária;
- A prioridade concedida à saúde resulta na definição de um plano plurianual; no reforço da dotação orçamental do SNS para 2020 em 926 milhões de euros face ao orçamento de 2019, um aumento de 10%, com vista ao aumento da capacidade de resposta do SNS, incluindo através do aumento previsto de 8.400 profissionais de saúde, do reforço do investimento em instalações e equipamentos, e de melhorias no acompanhamento e avaliação da gestão das unidades do SNS;
- Na proteção social, prevê-se o aumento do poder de compra da generalidade dos pensionistas; o reforço dos apoios à natalidade e à parentalidade; a maior valorização do trabalho; a melhoria dos níveis de qualificação e de aprendizagem ao longo da vida; o reforço da proteção aos idosos e o combate à pobreza; o alargamento das bolsas de estudo para mestrados e doutoramentos e o aumento dos apoios às pessoas com deficiência e incapacidades.
- O investimento público é reforçado significativamente, prosseguindo o compromisso de melhoria dos serviços públicos e de apoio ao setor produtivo e, por essa via, ao crescimento económico sustentável;
- Na educação, mantém-se como prioridade a promoção do sucesso escolar, a inclusão e a equidade;
- A valorização da cultura traduz-se no reforço da dotação do respetivo programa orçamental, num valor próximo de 10%, contribuindo para garantir um acesso mais plural e abrangente aos diferentes meios de manifestação artística;
- O Governo concretiza em 2020 a primeira atualização salarial geral dos últimos dez anos (e a segunda dos últimos 20), prosseguindo a reposição de direitos e rendimentos dos trabalhadores da Administração Pública;
- No ambiente e na ação climática, projeta-se uma atuação determinada na transição energética, na mobilidade sustentável, na economia circular e na valorização dos recursos naturais, do território e das florestas;
- O combate às assimetrias regionais concretiza-se através de estímulos fiscais às PME em regiões mais desfavorecidas e da disponibilização de mais serviços públicos nas regiões do interior;
- Na habitação, serão prosseguidas políticas com o objetivo de dar uma resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, bem como políticas centradas na resolução das necessidades das pessoas que enfrentam dificuldades em aceder a uma habitação adequada e com um custo comportável, face aos seus rendimentos.

1. Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2020

1.1. Medidas de Promoção do Crescimento e de Reforço da Coesão Social

Equilíbrio das contas públicas – Um resultado histórico

Portugal deverá apresentar em 2019 um saldo orçamental próximo do equilíbrio pela primeira vez nos últimos 45 anos. O saldo orçamental em 2019 deverá aumentar de -0,3 p.p. em 2018 para -0,1% do PIB em 2019, o que se traduzirá na continuação da redução do rácio da dívida pública sobre o PIB pelo quarto ano consecutivo. A dívida pública registará assim uma queda de 131,2% em 2015 para 116,2% em 2020, numa redução de mais de 15 p.p.

No Orçamento para 2020, o Governo prossegue a estratégia de reequilíbrio orçamental iniciada na anterior legislatura, alcançando um saldo orçamental de 0,2% do PIB. A materialização de um saldo orçamental positivo é um resultado histórico de equilíbrio das contas públicas, sem paralelo no período democrático português, e afigura-se da maior importância para a resiliência da economia e para promover o crescimento sustentável da economia portuguesa, com criação de emprego e bem-estar ao longo dos próximos anos.

O equilíbrio das contas públicas é fundamental para a continuação da trajetória de redução da dívida pública e, assim, reforçar a sustentabilidade financeira do Estado e melhorar as condições de financiamento das famílias e das empresas portuguesas. Este Orçamento do Estado é o primeiro desde o início da crise financeira de 2008 em que Portugal atinge a meta incluída no Pacto Orçamental. Portugal atinge em 2020 o seu objetivo de médio-prazo, estando assim preparado para enfrentar eventuais flutuações normais do ciclo económico. Este resultado é da maior importância no caminho seguido nos últimos anos de reforço da credibilidade da política económica e orçamental de Portugal, quer junto dos portugueses quer junto dos seus parceiros internacionais. Um caminho para um futuro estável, ao serviço de todas e todos os Portugueses.

A estratégia conduzida traduziu-se no reforço da credibilidade política orçamental, reconhecido tanto ao nível interno, como pelas instituições internacionais e agências de notação financeira. Em comparação com outras economias com a mesma notação da dívida soberana, as agências de notação destacam a confiança nas opções de política económica e orçamental do Governo, a estabilidade política e institucional de Portugal e as alterações de estrutura da economia portuguesa, fatores que favorecem a continuação de um crescimento económico equilibrado e, por isso, sustentável. A diversificação e o aumento do nível de qualidade das exportações portuguesas, bem como o aumento do investimento privado são tendências que se revestem de crucial importância para o aumento do potencial produtivo de Portugal.

Portugal beneficia hoje de um acesso aos mercados financeiros pleno e em condições muito favoráveis. O pagamento integral do empréstimo ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em dezembro de 2018, e o pagamento antecipado de dois mil milhões de euros ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (EFSF), em outubro de 2019, traduzem uma gestão adequada da dívida pública portuguesa que permitiu a Portugal beneficiar plenamente de condições de mercado favoráveis.

As obrigações da República Portuguesa a 10 anos estão a transacionar em mercado com taxas abaixo de 0,4%, um valor sem paralelo histórico, e abaixo das taxas de mercado de Espanha na generalidade das maturidades. No percurso fundamental de credibilização da economia portuguesa, desde 2017, verificaram-se 7 subidas de *rating* da República Portuguesa e 5 aumentos das perspetivas. Com

feito, hoje, as três principais agências internacionais de notação financeira classificam a dívida pública portuguesa com grau de investimento e apresentam uma perspetiva positiva, pelo que se antecipam subidas de *rating* no futuro próximo, assim seja mantida a orientação da política orçamental. Pela primeira vez desde 2010, é igualmente esperado que o peso dos juros da dívida pagos pela República seja inferior a 3% do PIB em 2020, o que representa uma redução de mais 1,6 p.p. do PIB face ao ano de 2015.

O equilíbrio das contas públicas e o aumento da credibilidade internacional de Portugal que lhe está associado contribuíram de forma decisiva para uma poupança nos juros da dívida pública de mais de 2100 milhões de euros em 2019 face a 2014. Mas os benefícios do ajustamento orçamental estrutural não se esgotam nessas poupanças. O equilíbrio das contas públicas significa também que o Estado Português tem hoje instrumento de política orçamental e fiscal mais efetivos para responder de forma adequada a flutuações cíclicas da atividade económica e a situações de abrandamento pronunciado. As contas públicas deixam de ser uma fonte de fragilidade e instabilidade da economia portuguesa e passaram a ser um pilar adicional de política económica orientada para o crescimento económico e para a sua sustentabilidade.

Serviço Nacional de Saúde (SNS) – a grande prioridade

Na legislatura anterior, o Governo cumpriu o compromisso de inverter esta tendência e reforçou os recursos financeiros afetos ao SNS em 1 630 milhões de euros entre 2015 e 2019. Também no domínio orçamental, observou-se um crescimento médio anual de 3,5% das dotações no período 2015-2019, revertendo a anterior tendência de decréscimo (-1,8%, em média, entre 2010 e 2015).

O aumento da despesa efetiva e do orçamento do SNS traduziu-se num reforço expressivo dos seus recursos, de que se destacam: o aumento de 15.273 trabalhadores (12,8%) nas várias categorias profissionais do SNS; e o aumento de 245,9 milhões de euros (11,1%) na despesa em medicamentos entre 2015 e 2018, permitindo o reforço do acesso à inovação terapêutica, com a aprovação de 51 novos medicamentos em 2016, 60 em 2017 e 40 em 2018.

O crescimento da despesa e a melhoria da sua eficiência traduziu-se num aumento dos cuidados de saúde prestados aos utentes do SNS. Entre 2015 e 2018 as consultas médicas nos cuidados de saúde primários aumentaram 2,3%, as consultas hospitalares 1,6% e os episódios de urgência 4%.

A melhoria dos cuidados prestados pelo SNS corre em paralelo com pressões da procura, mudanças demográficas e epidemiológicas, uma sociedade mais informada e exigente, e de custos crescentes, dos fatores de produção e da inovação tecnológica.

Torna-se, imperativo robustecer a capacidade de resposta do SNS face ao aumento do volume e complexidade da procura por cuidados de saúde. É com este intuito que o Governo dará início a um novo ciclo de reforço orçamental e de maior eficiência da despesa, que enquadram um conjunto alargado de medidas focadas na melhoria da oferta e qualidade dos serviços prestados aos utentes.

Em 2020, a dotação orçamental do SNS será reforçada em cerca de 942 milhões de euros face ao orçamento anterior, elevando o acréscimo orçamental acumulado face a 2015 para os 2 080 milhões de euros (26%), mais do que duplicando a queda verificada entre 2010 e 2015 (-825 milhões de euros). A capacidade de resposta do SNS será assim intensificada, designadamente pela contratação prevista de cerca de 8 400 profissionais de saúde, o reforço do investimento em instalações e equipamentos e as melhorias no acompanhamento

O reforço dos recursos alocados ao SNS e da autonomia financeira das entidades só é sustentável com um reforço do modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação do desenvolvimento das funções de gestão nas entidades públicas empresariais (EPE) integradas no SNS. Esta é, pois, uma das grandes prioridades do Governo para o SNS.

Desafio demográfico – envelhecimento ativo e combate à pobreza

O Programa do Governo identifica a Demografia e as Desigualdades como dois dos principais desafios estratégicos da legislatura. Para o sistema de proteção social, estas dimensões colocam desafios específicos relacionados com o envelhecimento da população, a promoção da natalidade e o combate à pobreza e às desigualdades.

O envelhecimento ativo e saudável da população constitui um ganho civilizacional, associado a evoluções positivas como a diminuição da mortalidade, o aumento da esperança média de vida, uma melhoria incomensurável dos cuidados de saúde e dos próprios sistemas de proteção social. Contudo, colocam-se ainda desafios específicos no longo prazo que têm de ser acautelados, incluindo a reconfiguração dos riscos sociais e da sua incidência.

A sustentabilidade do Sistema de Segurança Social e a retoma de confiança no sistema constituem vetores essenciais no reforço e garantia de uma maior solidariedade entre gerações e coesão social. A valorização das pensões e a proteção das pessoas idosas constituem elementos estruturantes da intervenção.

Em 2020, o mecanismo de atualização regular das pensões irá permitir aumentos até seis IAS, sendo que as pensões mais baixas, no primeiro escalão (até dois IAS), irão beneficiar de um aumento real em três anos consecutivos (2018 a 2020). Esta atualização, com efeitos logo a partir de janeiro de 2020, vai tornar possível o aumento real do poder de compra à generalidade dos pensionistas.

Para além da reposição do mecanismo de atualização das pensões, também na última legislatura foi reposto o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI), revertendo os cortes que haviam sido aplicados desde 2013.

No próximo ano, inicia-se uma nova trajetória de reforço do CSI, através de um aumento progressivo do valor de referência para um valor acima do limiar da pobreza. Em 2020, a convergência do valor de referência do CSI com o limiar de pobreza será de um quarto, com o objetivo de fazer equivaler os dois montantes, até ao final da legislatura, em 2023. Estima-se que esta medida reforce as transferências para os pensionistas mais pobres em mais 14 milhões de euros durante o próximo ano, promovendo, em simultâneo, a Estratégia para o Envelhecimento Ativo e Saudável.

Em 2020, o Governo avalia as regras de atribuição do CSI, designadamente a não consideração, até ao segundo escalão, dos rendimentos dos filhos na avaliação de recursos do requerente.

A política de reposição de rendimentos prosseguida dos últimos quatro anos, em paralelo com uma evolução muito positiva do mercado de trabalho, conduziu a uma melhoria dos rendimentos das famílias portuguesas e conseqüentemente à redução das pessoas em situação de pobreza e as desigualdades.

Ainda assim, Portugal tem um longo caminho a percorrer na garantia de condições de vida dignas para todos. Nesse sentido, de entre as medidas que o Governo irá implementar nesta área, destaca-se, o processo de revalorização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), que visa mitigar a pobreza entre a população trabalhadora.

Desde a última legislatura que a revalorização da RMMG tem vindo a constituir um importante instrumento de combate às desigualdades e de erradicação da pobreza no trabalho. Já para 2020, o Governo fixou o valor da RMMG em 635 euros, tendo por meta atingir os 750 euros até ao final da atual legislatura. No conjunto das duas legislaturas, a RMMG irá passar de 505 euros para 750 euros, o que corresponderá a um aumento próximo dos 50%.

Desafio demográfico – aposta na juventude e nas famílias

Os desafios colocados pela demografia exigem do Governo medidas que promovam saldos naturais e migratórios positivos. É fundamental melhorar a qualidade de vida das pessoas e, em particular, a capacidade de as famílias jovens formularem projetos de vida estáveis e terem condições favoráveis à tomada de decisão de parentalidade.

No que toca a prestações sociais, o OE 2020 contempla o aumento do abono de família para as crianças entre os quatro e os seis anos de idade, garantindo que a transição entre os valores atribuídos até aos 36 meses de vida, e a partir dessa idade, é feita de uma forma mais gradual. Assim, o quarto escalão do abono de família passou também a abranger as crianças entre os três e os seis anos de idade. Por outro lado, garantiu-se que a majoração para os segundos e terceiros filhos fosse atribuída desde o nascimento até aos 36 meses.

Em 2020, o Governo visa melhorar o equilíbrio entre a parentalidade e a participação no mercado de trabalho. Neste contexto, o OE 2020 prevê o reforço da proteção na parentalidade através do gozo obrigatório de 20 dias úteis do subsídio parental exclusivo do pai (pago a 100%) e da extensão da licença para assistência a filhos com deficiência ou doença crónica aos casos de doença oncológica (paga a 65%).

Por outro lado, o Governo vai regulamentar o complemento-creche, atribuindo a todos os portugueses com filhos em creches um valor garantido e universal, que compartaípe o preço da creche a partir do segundo filho, já no ano letivo 2020/2021.

Para aumentar a capacidade de resposta das creches, está também previsto para 2020 o alargamento da rede de equipamentos sociais e dos seus horários, bem como o lançamento de um programa para a requalificação de infraestruturas da rede de serviços e equipamentos de apoio social, incluindo as respostas sociais às necessidades das pessoas idosas e pessoas com deficiência.

No que toca a medidas de natureza fiscal de incentivo à natalidade, prevê-se o aumento da dedução à coleta por dependente até aos três anos, de 726 euros para 900 euros por dependente, em agregados com dois ou mais dependentes, sendo este aumento aplicável a partir do segundo filho.

Para incentivar a qualificação dos mais jovens e apoiar a sua integração na vida adulta e no mercado de trabalho, o OE 2020 estabelece um incentivo denominado IRS Jovem. Aplica-se uma isenção de IRS de 30%, 20% e 10%, respetivamente, nos três primeiros anos de rendimentos de trabalho dependente obtidos por jovens entre os 18 e os 26 anos após a conclusão de um ciclo de estudos de nível secundário ou superior.

Mais investimento, melhores serviços públicos

Em 2020, o investimento público estruturante¹ deverá atingir cerca de 1 345 milhões de euros, o que representa um reforço superior a 600 milhões de euros face a 2019, concretizando a projetos que se encontram já em desenvolvimento ou em fases avançadas de estudo e contratação.

Ao longo dos últimos quatro anos, e em especial desde 2016, o crescimento do investimento público em grandes projetos de infraestruturação apresentou crescimentos sempre acima dos 10%, estimando-se que em 2020 esta trajetória seja reforçada em montantes significativamente superiores face aos anos anteriores.

O pacote de investimentos estruturantes previsto para o quadriénio 2019-2023² é ilustrativo da continuidade da aposta neste âmbito, prevendo-se uma execução de cerca de 7 068 milhões de euros ao longo deste período.

Do reforço de cerca de 605 milhões de euros estimado para 2020, cerca de 62% será canalizado para o setor dos transportes públicos, para a sua requalificação, expansão da rede e reforço da frota, 15% será afeto à área da saúde com o objetivo de financiar a construção de seis novos hospitais e 9% será adstrito a projetos de investimento de regadio.

Há, uma convergência entre os montantes de investimento projetados e as áreas priorizadas no Programa do Governo. O plano de investimentos estruturantes para o quadriénio 2020-2023 representa o culminar de exigentes e complexos processos de planeamento e de contratualização, seja na vertente das análises de custo-benefício, nas componentes social, económica e ambiental dos projetos, sem descurar a necessária captação de fontes de financiamento (preferencialmente, fundos europeus), fatores determinantes para a elegibilidade e viabilidade dos projetos.

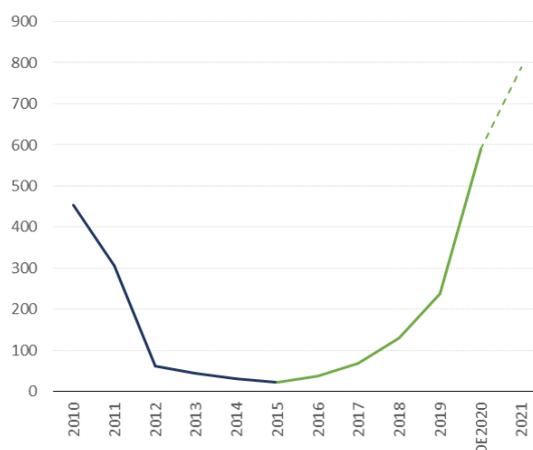
Transportes Públicos

O Estado tem em execução ou em fase de contratação o maior plano de investimento das duas últimas décadas no setor dos transportes públicos. Em 2020, face aos valores de 2019, estima-se um reforço do investimento superior a 330 milhões de euros, mais do que duplicando o valor orçamentado para 2019 (147,5%).

¹ Consideram-se investimentos estruturantes, neste caso, aqueles cujo valor ultrapassa os 19 milhões de euros incluídos nas contas das administrações públicas e que já se apresentem em execução ou em contratação.

² A larga maioria dos projetos tem término em 2023. Contudo, projetos como a aquisição de material circulante para a CP terminarão após essa data.

Gráfico 1.1. Investimentos estruturantes – transportes públicos
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

Os investimentos neste domínio assumem uma prioridade e relevância extrema, no quadro dos desafios climáticos, de coesão social dos territórios, da qualidade de vida nos centros urbanos ou à maior pressão da procura por transportes públicos.

Neste enquadramento, a intervenção prevista para os próximos anos materializa-se em torno de três grandes eixos de intervenção.

O primeiro eixo assenta na requalificação, modernização e expansão da Rede Ferroviária Nacional previstas no Plano Ferrovia 2020, um projeto estratégico para o meio de transporte ferroviário, na vertente do transporte de passageiros e mercadorias, mas também por constituir uma mais valia para a sustentabilidade ambiental.

O segundo eixo traduz-se no desenvolvimento dos sistemas de metro, com a expansão das redes de metro de Lisboa e do Porto, mas também com a implementação do Sistema de Mobilidade do Mondego, ações que concorrem para uma mobilidade mais suave e para se alcançar a meta da neutralidade carbónica em 2050.

Por último, o reforço da frota das empresas de transportes públicos, investimento sem precedentes que visa capacitar as empresas para que possam aumentar a oferta e melhorar a qualidade da prestação do serviço público de transporte.

Requalificação e expansão da Ferrovia

Os projetos de requalificação (modernização, eletrificação e sinalização) e de expansão das linhas ferroviárias que se encontram em fase de conclusão, de execução ou de contratação de obra representam o maior nível de investimento do século neste domínio.

Destaca-se, em primeiro lugar, as obras em curso no Corredor Internacional Sul, cujo montante global de investimento ascende a 430 milhões de euros. Estas obras estão a ser efetuadas nas linhas do Leste, obra de modernização e eletrificação do troço entre Elvas-Fronteira que se encontra já em fase de conclusão e na Linha de Évora, prevendo-se a criação de uma nova ligação entre Évora e Elvas, estando o processo de contratação já concluído para duas das três grandes empreitadas a efetuar neste troço.

O Corredor Internacional Norte está a ser intervencionado, tendo já sido aprovados investimentos que totalizam 621 milhões de euros. Para modernização da Linha da Beira Alta, entre Guarda e Cerdeira (obra contratualizada em maio de 2019), e da Linha da Beira Baixa, no troço entre Covilhã e Guarda (obra iniciada em 2018). Ainda neste corredor, está prevista a intervenção na linha de Leixões, que visa a renovação da capacidade e do novo terminal rodoferroviário do Grande Porto, encontrando-se a decorrer os trabalhos conducentes à elaboração do estudo prévio, projeto de execução e estudo de impacte ambiental (contratualizados em março de 2019).

As intervenções nestes dois corredores têm o objetivo comum de fomentar a eficiência e a interoperabilidade do transporte ferroviário entre a rede portuguesa e europeia, através da articulação com a fronteira de Vilar Formoso e de Caia, respetivamente.

Para além destes corredores internacionais estão ainda a ser intervencionadas as linhas do Minho e do Norte (Corredor Norte-Sul), com o intuito de melhorar e flexibilizar o eixo atlântico, e as linhas do Douro, do Oeste e do Algarve (Corredores Complementares), obras que ascendem a um investimento de 321 milhões de euros, no primeiro caso, e de 141 milhões de euros, no segundo caso. Em ambos os corredores, parte das intervenções já se encontram concluídas, como é o caso da empreitada de eletrificação do troço entre Nine e Viana do Castelo, ou da empreitada de Renovação Integral de Via entre Alfarelos e Pampilhosa.

Expansão das redes de metro (Lisboa e Porto) e Sistema de Mobilidade do Mondego

Em 2018, aprovaram-se as maiores expansões dos últimos 10 anos das redes do metro de Lisboa e do Porto, com início previsto no segundo semestre de 2020.

No Metropolitano de Lisboa será criado um anel envolvente da zona central da cidade (linha Verde), com a abertura de duas novas estações: Estrela e Santos. Para tal, está previsto um investimento total de 210 milhões de euros, dos quais 46 milhões em 2020.

No Metro do Porto, será criada a nova linha Rosa (entre a Casa da Música e São Bento), enquanto se expande a linha Amarela (até Vila d'Este). No total, sete novas estações são criadas ao longo dos novos seis quilómetros de linha. Em 2020, cerca de 75 milhões de euros, de um total de 308 milhões de euros, serão alocados a este investimento.

No que concerne ao Sistema de Mobilidade do Mondego, foi encontrada uma solução de metrobus elétrico que aproveitará o investimento em infraestruturas feito até ao momento e que se constituirá num troço urbano (Alto de S. João/Coimbra e Linha do Hospital) e num troço suburbano (Serpins/Alto de S. João). No total, prevê-se um investimento de cerca de 85 milhões de euros, dos quais cerca de 26% serão executados em 2020.

Compra de material circulante

A aquisição de material circulante para as empresas públicas de transportes públicos no valor de 824 milhões de euros até 2023 constitui o maior investimento dos últimos 20 anos.

No caso da CP, a aquisição de 22 novas automotoras (12 automotoras bi-modo e 10 elétricas) custará 168 milhões de euros. No Metropolitano de Lisboa contar-se-á com um aumento de frota de 20% (mais 14 unidades triplas) e implementação do novo sistema de sinalização CBTC nas linhas Verde, Amarela e Azul, representando 137 milhões de euros. Ademais, a Metro do Porto anunciou, em dezembro de 2019, o vencedor do concurso para o fornecimento de 18 novas unidades circulantes (50 milhões de euros).

A frota da Transtejo será renovada integralmente com 10 novos navios, com investimento de 91 milhões de euros, incluindo a manutenção dos mesmos. Por fim, o Sistema de Mobilidade do Mondego, a Carris e a STCP têm também a sua frota aumentada, com valores de investimento em 2020 equivalentes a 11, 24 e 27 milhões de euros, respetivamente.

Rodovia

Na rodovia, os principais investimentos continuarão a centrar-se no Programa de Valorização das Áreas Empresariais, dando continuidade às intervenções prioritárias iniciadas em 2018 que garantem o descongestionamento rodoviário de áreas densamente povoadas e, em simultâneo, o incremento das acessibilidades a zonas de forte concentração empresarial, e no programa e PETI+Rodoviário.

Num total de 42 milhões de euros em 2020, enquadram-se ações como a conclusão da empreitada de reparação e conservação da Ponte 25 de Abril e do Guadiana (6 e 7 milhões de euros, respetivamente), a continuação da requalificação integral/duplicação do IP3 entre Coimbra e Viseu (intervenção de cerca de 7 milhões de euros de grande relevância estrutural para a conectividade e a coesão territorial, e da promoção da economia regional e nacional), ou ainda o início da empreitada de ligação rodoviária entre Escariz e a A32 (14 milhões de euros).

Saúde

Com vista a atingir uma melhoria da capacidade e da qualidade de resposta do SNS, o Estado tem em curso um investimento global de cerca de 950 milhões de euros direcionados à construção de novos centros hospitalares (centrais, de proximidade ou integrados) até 2023.

Entre esses projetos encontra-se a construção e apetrechamento do Hospital Pediátrico Integrado do Centro Hospitalar Universitário - São João, já em execução, cujo investimento ascende a 28 milhões de euros.

Em Lisboa, está igualmente a desenvolver-se um projeto estruturante, a construção do Hospital de Lisboa Oriental, em regime PPP e cujo concurso se encontra atualmente em fase de conclusão. Este novo hospital, com um custo estimado de 470 milhões de euros, permitirá encerrar as seis atuais unidades do Centro Hospitalar de Lisboa Central, potenciando ganhos de eficiência no funcionamento da rede, bem como um aumento de produção de, pelo menos, 25% face à produção das atuais unidades.

Na região do Alentejo, o início da execução das obras do novo Hospital Central do Alentejo está previsto ocorrer até 2021, encontrando-se o procedimento em fase de contratualização. O investimento, que ascende a mais 150 milhões de euros, irá contribuir para o reforço do acesso aos cuidados de saúde, assim como para maior coesão territorial.

Aos investimentos em novos hospitais acrescem outros investimentos estruturantes, nomeadamente os que constam no Programa de Investimentos na Área da Saúde (PIAS), que prevê a concretização de intervenções em 10 Centros Hospitalares, com um montante de investimento global de 91 milhões de euros entre 2019 e 2021.

Por último, de modo a responder às restantes necessidades da rede, foi aprovado um Plano Plurianual de Investimentos num montante adicional de 190 milhões de euros.

Agricultura

Na agricultura, estima-se um investimento de cerca de 113 milhões de euros, um aumento de 53 milhões de euros face a 2019 em projetos de regadio. Parte do investimento total, 457 milhões de euros, é financiado pelo Programa de Desenvolvimento Rural (PDR2020).

Defesa

Com vista à modernização, operacionalização e sustentação do sistema, a Lei de Programação Militar, que tem por objeto o investimento nas Forças Armadas, prevê um aumento, entre 2019 e 2020, de 295 para 315 milhões de euros.

Em 2020, diversos equipamentos serão entregues às Forças Armadas. A título de exemplo, prevê-se a entrega de viaturas Táticas Ligeiras Blindadas 4x4, num valor de 32 milhões de euros, a modernização de meia-vida das fragatas, num total de 19 milhões de euros, ou ainda a entrega de F-16 MLU, num montante de 11 milhões de euros.

Educação

Na educação, a renovação do parque escolar beneficiou de três eixos de intervenção. Um por via dos fundos europeus estruturais e de investimento, executados em parceria pela Administração Local com cofinanciamento do Orçamento do Estado, distribuído por centenas de escolas em todo o território nacional. Outros dois, através de investimentos da empresa pública Parque Escolar, E.P.E. e do Orçamento do Estado. No seu conjunto o valor de investimento aumenta significativamente no ano de 2020 com o incremento da execução do programa de investimentos em escolas. Destaca-se a plena execução da modernização e requalificação da Escola Secundária Camões e ampliação da Escola Básica do Parque das Nações, bem como o elevado grau de execução logrado nos investimentos financiados através dos Programas Operacionais Regionais do PORTUGAL 2020 a que acrescem, já em 2020, o lançamento de novos investimentos através da reprogramação.

Quadro 1.1. Investimentos estruturantes em execução ou em contratação

Descrição	2019 Estimativa	OE2020	Total	Ponto da situação/Previsão
Investimentos Públicos Estruturantes (incluído nas contas das AP)	740	1 345	7068	
Ferrovias - principais corredores	139	287	1513	
Corredor Internacional Sul	44	144	430	Obras em execução/contratação
Corredor Internacional Norte	52	60	621	Obras em execução/contratação
Corredor Norte-Sul	32	60	321	Obras em execução/contratação
Corredores complementares	11	23	141	Obras em execução/contratação
Obras de expansão nos metros	14	143	603	
Expansão da rede do Metro de Lisboa	10	46	210	Em contratação (início de execução: 2º semestre de 2020)
Expansão da rede do Metro do Porto	4	75	308	Em contratação (início de execução: junho de 2020)
Metro do Mondego		22	85	Contratação da 1ª fase concluída (Início de obras em 2020)
Aquisição de frota	85	147	824	
Metro de Lisboa		24	137	Relatório preliminar concluído (adjudicação final: primeiro trimestre 2020)
Metro do Porto		10	50	Procedimento em concurso internacional
Material circulante Mondego		11	28	Preparação concurso internacional
Comboios da CP	5	5	168	Procedimento em concurso internacional
Manutenção de comboios CP (EMEF)	19	33	106	Procedimento em concurso internacional
Barcos da Transtejo		12	91	Procedimento em concurso internacional
Carris	45	24	164	Procedimento em concurso internacional
STCP	17	27	80	Procedimento em concurso internacional
Rodovia	27	42	239	
Ponte 25 de Abril	6	6	13	Obras em execução
Ponte Rio Guadiana	5	7	14	Empreitada adjudicada
IP3 (troço Penacova/Lagoa Azul e outros)	6	7	145	Empreitada do nó de Penacova adjudicada
EN326 - Feira (A32/C2)/Escariz/Arouca	1	14	33	Empreitada adjudicada
IP5 - Vilar Formoso/Fronteira	6	4	15	Empreitada adjudicada
Ligação do Parq. de Formariz à A3	2	4	10	Empreitada adjudicada
IC17 Cril - Túnel do Grilo		8	10	Procedimento em concurso internacional
Saúde – investimentos em infraestruturas	16	103	950	
Hospital Lisboa Oriental PPP (+Equipamento)		5	470	Em contratação
Hospital da Madeira	15	62	201	Em contratação
Novo Hospital Central do Alentejo	1	11	151	Em contratação
Hospital Proximidade Seixal		2	49	Projeto em execução
Hospital Proximidade Sintra			51	Em contratação
Hospital Pediátrico de São João		23	28	Obras em execução
Agricultura – regadio	60	113	457	Em execução/contratação
Defesa Nacional - lei de programação militar	295	315	1945	
Educação	104	188	537	
540 Investimentos inscritos PT 2020	91	143	473	Obras previstas, em curso e concluídas
EB Parque das Nações	2	6	8	Obras em execução
ES Camões	3	12	15	Obras em execução
ES João de Barros	1	7	10	Preparação de concurso público
Conservatório Nacional	1	9	11	Obras em execução
ES Gago Coutinho – Alverca	1	7	10	Obras em execução
ES Monte da Caparica	5	4	10	Obras em execução

Notas:

- 1) O investimento previsto para o Hospital de Lisboa Oriental não está limitado ao quadriénio referido e será feito em regime PPP;
- 2) O Hospital Proximidade de Sintra é feito em regime protocolar com a Câmara Municipal de Sintra, estando a concessão e construção a cargo da Câmara (29,6 milhões de euros) e a aquisição e instalação do equipamento a cargo da Administração Central (21,6 milhões de euros).

Fonte: Ministério das Finanças.

Habitação

Para além dos investimentos estruturantes já em curso, referidos na tabela acima, a nova legislatura incluirá novas áreas de prioridade de políticas de investimento que deverão progressivamente ganhar peso na execução orçamental. Entre estas últimas, destaca-se a política de habitação com um impacto estruturante para a sociedade através da promoção de mais oferta pública de habitação, incluindo, a par com o aumento do parque público em arrendamento apoiado, a criação, pela primeira vez, de um parque para arrendamento a custos acessíveis.

Paralelamente à promoção da oferta pública continuará a aposta na dinamização e equilíbrio do mercado de arrendamento e da promoção de reabilitação do edificado.

Programas como o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, dirigido às famílias mais carenciadas e sem alternativas habitacionais e como o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) podem chegar ao longo da legislatura a patamares de investimento da ordem dos mil milhões de euros. Para 2020, o IHRU terá ao seu dispor um orçamento de 180 milhões, dos quais 150 milhões de euros para despesa efetiva em investimento em políticas habitacionais ao longo do território, quase duplicando o valor orçamentado em 2019 (80 milhões de euros). A alteração introduzida no regime de tributação do alojamento local criará, também, uma fonte de financiamento consignada e, por isso, estruturante para as políticas de habitação.

Evolução das Remunerações na Administração Pública

O Orçamento do Estado para 2020 contém uma forte aposta na melhoria dos rendimentos das famílias e no investimento e reforço dos serviços públicos. Neste aspeto, destaca-se o aumento esperado de 3,6% das despesas com pessoal na Administração Pública. Um crescimento em parte explicado pelas progressões, atualizações e revisão de carreiras dos funcionários públicos e, por outra parte, no reforço planeado do volume de funcionários da Administração Central e das Administrações Locais e Regionais. Este constitui um esforço importante de aumento da qualidade do trabalho em funções públicas e na melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

As despesas com pessoal da Administração Pública crescem a um ritmo superior ao do PIB nominal pelo segundo ano consecutivo.

Caixa 1. Evolução das remunerações na Administração Pública

Completo-se neste mês de dezembro a quarta e última fase do processo de descongelamento de carreiras iniciado em janeiro de 2018. Desta forma, serão repostos em apenas três anos (2018-2020) os direitos de progressão acumulados, pelos funcionários públicos entre 2011 e 2020.

Com o culminar do processo faseado de descongelamento, estima-se que perto de 500 mil funcionários públicos tenham tido, pelo menos, uma valorização salarial até dezembro de 2019.

O impacto do descongelamento de carreiras, através de progressões e promoções, explica, em grande medida, a evolução das despesas com pessoal ao longo de 2020. No seu conjunto, têm um impacto orçamental de 527 milhões de euros no próximo ano.

Ao efeito acumulado de progressões e promoções, acresce ainda outras valorizações salariais, tais como o impacto das revisões de carreiras feitas ao longo de 2019 (*e.g.* Polícia Judiciária, magistrados e técnicos de diagnóstico e terapêutica), os acordos coletivos celebrados e o retomar pela segunda vez em vinte anos da atualização universal prevista para 2020. Este conjunto de valorizações deverá, por si só, fazer aumentar a despesa com pessoal em mais de 188 milhões de euros.

O impacto global de todas as medidas de valorização salarial traduz-se num aumento de despesa de 715 milhões de euros face a 2019, o que corresponde a um aumento médio dos salários dos atuais trabalhadores da Administração Pública superior a 3,2% em 2020.

Quadro 1.2. Variação homóloga dos salários na Administração Pública

(milhões de euros)

	2018	2019 Estimativa	2020 Previsão
Valorização salarial (total)	465	666	715
Progressões e promoções	294	540	527
Atualização salarial, revisão de carreiras e outros direitos	171	125	188
Aumento salarial médio (%)	2,2	3,1	3,2
Despesa com pessoal (%)	2,1	4,0	3,6

Fonte: Ministério das Finanças.

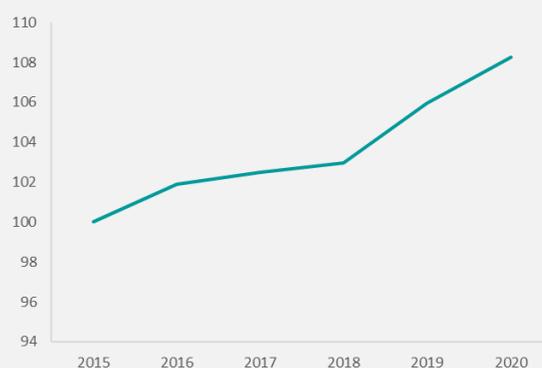
Adicionalmente, o Governo comprometeu-se desde já, em sede de negociação sindical, com uma atualização salarial em 2021, igual à taxa de inflação esperada para o próximo ano. Além disso, o Governo estabelece o compromisso de que a atualização nunca será inferior a esse valor, mesmo que a taxa de inflação observada o seja. Por outro lado, se a inflação verificada em 2020 for superior à estimada, o Governo compromete-se a utilizar esse valor como referencial de atualização salarial.

A partir de 2020, além de todas as medidas de valorização salarial mencionadas, o Governo tenciona continuar o reforço e valorização de quadros na Administração Pública, nomeadamente através da contratação de 1 000 técnicos qualificados. O aumento do volume de funcionários no próximo ano deverá pressionar a despesa com pessoal, fazendo com que esta apresente um crescimento de 3,6%.

Este aumento previsto da despesa com pessoal em 2020 implica que, pelo segundo ano consecutivo, a massa salarial da Administração Pública cresça acima do PIB nominal, resultado do esforço levado a cabo pelo Governo de valorização das carreiras da Administração Pública no quadro de uma melhor e mais qualificada prestação dos serviços públicos.

Gráfico 1.2. Valorização salarial real na Administração Pública

(2015=100)



Fonte: Ministério das Finanças.

O gráfico acima apresenta a evolução da despesa total com salários na Administração Pública expurgada do valor correspondente ao recrutamento de novos funcionários públicos. A valorização salarial representada desconta ainda a inflação observada, de forma a representar a subida salarial real. Para o período 2015-2020, verifica-se um ganho de poder de compra dos funcionários públicos de 8,3%.

Em termos setoriais, destaca-se a valorização salarial dos professores do ensino básico e secundário, onde a despesa com pessoal deverá aumentar cerca de 150 milhões de euros fruto das progressões programadas. Em linha com os últimos anos, prevê-se ainda a contratação de novos docentes do ensino básico e secundário (e.g. no terceiro trimestre deste ano, havia no sistema mais 2 500 docentes do que em igual período do ano passado).

Nas forças e serviços de segurança, a par de um ambicioso programa de renovação de infraestruturas e investimento em equipamento de 90 milhões de euros, é igualmente esperado um crescimento significativo da despesa com pessoal, associado ao pagamento de suplementos remuneratórios, designadamente do suplemento de risco, com efeitos retroativos.

No setor da saúde, onde a despesa com pessoal cresceu 8,6% até outubro de 2019, prevê-se igualmente um aumento substancial da massa salarial em 2020, resultado da subida do salário médio e do aumento do número de profissionais. A título de exemplo, recorde-se que está programado o recrutamento de mais de 8 400 profissionais de saúde no biénio 2020-2021. Refira-se ainda que, de acordo com a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), no primeiro semestre de 2019, o ganho mensal médio dos profissionais de saúde apresentou um crescimento de 3,1%.

1.2. Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública

Melhorar a eficiência da despesa pública é um instrumento essencial de um esforço de consolidação orçamental estrutural. Tal como na legislatura anterior, o Governo considera que o esforço de melhoria da eficiência da despesa deve ocupar um lugar central no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Para potenciar esse esforço, criou-se em 2016 o exercício de revisão da despesa pública, que comporta o diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas, tendo em vista a geração de ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos.

Quadro 1.3. Estimativa dos ganhos de eficiência associados ao exercício de revisão de despesa

	2020 (milhões de euros)
Saúde	111,1
Revisão de preços e comparticipações	35,0
Dispositivos médicos e reagentes	3,2
Medidas transversais na área do medicamento	25,0
Contribuição extraordinária dispositivos médicos	12,0
Implementação do Registo de Saúde Eletrónico	1,5
Monitorização da Comparticipação SNS sobre prescrições extra SNS	4,6
Combate à fraude	10,0
Novo modelo de governação / acompanhamento do desempenho e avaliação da gestão	19,8
Educação	20,7
Aumento da Eficiência Educativa	2,3
Efeito demográfico e Otimização de Rede	6,0
Revisão dos Contratos de Associação	8,0
Eliminação das comissões bancárias (pagamento de salários centralizado)	4,0
Aquisição serviços de interligação da rede alargada de educação que serve escolas e organismos da educação	0,2
Aquisição de serviços de monitorização remota e manutenção de sistemas de videovigilância das escolas	0,2
Serviços Partilhados e Compras Públicas	23,2
Centralização da compra de energia	13,9
Contratação de transporte e alojamento	1,0
Contratação de veículos e serviços de gestão de frotas	6,8
Modelo de gestão de veículos apreendidos	1,0
Implementação sistemas gestão recursos humanos	0,5
Justiça	26,2
Serviços partilhados (impressão, envelopagem, expedição postal e tratamento do retorno; notificações eletrónicas)	8,2
Tribunal +	12,0
Justiça mais Próxima	6,0
Total	181,2

* Poupança líquida, ou seja, diferença entre o que se deixa de pagar por motivo de redução do número de contratos e o custo marginal de acomodar as correspondentes turmas na escola pública.

** Já inclui a contratação dos docentes para substituir a componente letiva dos docentes aposentados.

Fonte: Ministério das Finanças.

Saúde

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

No contexto das compras em saúde, tendo por referencial o valor estimado de consumo corrente associado aos medicamentos e dispositivos médicos na ordem dos 2 mil milhões de euros, perspectiva-se a continuidade do reforço neste domínio em prol da manutenção de valores de poupança transnacional na ordem dos 35 milhões de euros.

Em termos globais, este valor de compras de saúde centralizadas originou uma poupança de 244,5 milhões de euros desde 2016. Desde então que as grandes áreas terapêuticas com maior impacto económico têm demonstrado grandes resultados, nomeadamente as áreas de doenças crónicas, oncologia, imunoterapia, HIV e hepatite C crónica que contribuem com maior expressão na aferição do valor global.

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

- Realizar um estudo de planeamento prospetivo de necessidades do SNS em prestadores diretos de cuidados, promovendo o ajustamento da respetiva distribuição geográfica;
- 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 telesaúde (*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;
- Desenvolver o Registo de Saúde Eletrónico (RSE), meio digital agregador da informação clínica de cada Cidadão, que deverá receber novas funcionalidades, nomeadamente através da disponibilização de agendas online para marcação de consultas nos centros de saúde primários e consequentes declarações de presença digitais por todas as entidades.

No âmbito do Controlo de Monitorização do SNS, são diferentes as áreas de intervenção, com resultados sobretudo para os utentes, para os serviços e em última linha com reflexos no que diz respeito à despesa, dado que conduzirão, no seu conjunto, a uma mais eficiente utilização de recursos. Destas atividades, destacam-se:

- Consolidar o projeto de identificação dos utilizadores frequentes da urgência e gestão dos casos;
- Reforçar o 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 centro de responsabilidade integrado (CRI), cujo impacto se estima próximo dos 100 milhões de euros;
- Fortalecer mecanismos de controlo do absentismo;
- Implementar um novo modelo de acompanhamento, monitorização e a avaliação do desenvolvimento das funções de gestão nas entidades públicas empresariais (EPE) integradas no SNS;
- Reforçar o combate à fraude na saúde, com a reformulação da componente operacional do Centro de Controlo e Monitorização do SNS, e com a implementação de um novo modelo de monitorização, acompanhamento, deteção e reporte de fraude e de desperdício; este processo será alicerçado na desmaterialização de prescrições e requisições e recurso a plataforma eletrónica de forma a suportar o processo de conferência (por ano são conferidas mais de 168 milhões de embalagens de medicamentos e mais de 60 milhões de meios complementares de diagnóstico e terapêutica); prevê-se que o impacto direto e indireto da medida possa atingir um valor superior a 10 milhões de euros;

- Integrar no Centro de Contacto e Monitorização (CCM) do SNS (i) o processo de faturação devedora no âmbito dos acordos internacionais, garantindo maior eficiência e um significativo acréscimo do controlo interno; e (ii) os circuitos de validação da produção e faturação do contrato-programa dos hospitais e unidades locais de saúde (ULS) do setor empresarial do Estado (SEE), com a automatização da integração dos valores faturados com os sistemas contabilísticos da ACSS e dos hospitais e ULS;
- 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, nomeadamente 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.

ADSE

Em 2020, a ADSE dará continuidade às ações que vêm sendo desenvolvidas visando criar as condições tecnológicas e humanas para melhor controlar a despesa e a receita. Pretende-se assim contribuir para a sustentabilidade deste subsistema de saúde, combater a fraude, promover um melhor e mais atempado atendimento aos beneficiários, melhorar a comunicação interna e externa e proceder à transformação digital e desmaterialização. O objetivo é criar uma organização mais ágil, moderna e eficiente.

Entre as medidas que visam o controlo da despesa salientam-se:

- Publicar as tabelas de preços e regras da ADSE, quer para o regime convencionado, quer para o regime livre; foi elaborada e submetida a consulta dos prestadores, em 2019, uma nova tabela cujos princípios base são a fixação de preços máximos nas áreas dos medicamentos e dispositivos médicos, o alargamento à maioria das cirurgias do conceito de preços fechados por procedimento cirúrgico e o alinhamento com os preços que são pagos pelo SNS, sempre que tal for possível na área dos meios complementares de diagnóstico e terapêutica;
- Intensificar os mecanismos de controlo da fraude, do abuso e das desconformidades através do cruzamento de informação sobre as faturas apresentadas para reembolso à ADSE com a informação disponível na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT);
- Introduzir a verificação da situação de registo e licenciamento dos prestadores junto da Entidade Reguladora da Saúde, como condição necessária para se verificar o financiamento pela ADSE dos atos prestados;

- Desenvolver regras e outros mecanismos de controlo de fraude, abuso e desperdício;
- Clarificar na legislação e nos procedimentos práticos das situações em que a responsabilidade financeira é do SNS e dos serviços regionais de saúde daquelas que devem ser suportadas pela ADSE;
- Iniciar a desmaterialização do regime livre, através da recolha dos dados das faturas-recibo junto da AT; entrega desmaterializada dos pedidos de reembolso por parte das entidades empregadoras; e potencial envio *on line* de faturas recibo pelos prestadores, com a autorização dos beneficiários.

Educação

A redução constante do número de alunos ao longo da última década, fruto da quebra demográfica, não se traduziu numa redução proporcional da despesa do Programa Orçamental da educação. Para esse resultado concorreram o alargamento da escolaridade obrigatória, medidas de promoção do sucesso escolar, como a redução do número de alunos por turma, e o alargamento da rede da educação pré-escolar. Não obstante, a melhoria dos critérios de formação da rede da oferta educativa e do seu ajustamento às necessidades dos alunos e dos territórios permite uma eficácia crescente na otimização dessa oferta.

A continuação e o aprofundamento das medidas de combate ao abandono e insucesso escolar também permitirão a obtenção de ganhos de eficiência através da diminuição do tempo médio de conclusão de cada ciclo de ensino. Trata-se, no entanto, de um processo progressivo que abrange um horizonte temporal alargado.

Mantém-se a adoção de medidas que privilegiam uma gestão mais eficiente do sistema educativo, como a revisão do número de contratos de associação nas regiões onde a oferta pública tem capacidade para acolher as turmas oriundas das escolas privadas. Por esta via, prevê-se uma diminuição de aproximadamente 100 turmas contratualizadas no próximo ano letivo.

Dar-se-á continuidade à implementação do projeto de centralização do pagamento dos salários aos docentes da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário por parte do Instituto de Gestão Financeira da Educação. I.P. (IGeFE), o que possibilitará, numa primeira fase, a eliminação do pagamento de comissões bancárias e, em fases subseqüentes, uma significativa diminuição dos custos operacionais associados.

Ao nível dos serviços de monitorização remota e manutenção de sistemas de videovigilância das escolas e de interligação da rede alargada de educação que serve escolas e organismos da educação, a aquisição de serviços de forma integrada, gerará economias de escala.

Serviços Partilhados

Serviços partilhados de compras públicas

Em matéria de compras de bens e serviços transversais à Administração Pública, ficou concluído em 2019 o processo de centralização da compra de energia (eletricidade, combustível rodoviário e gás natural) na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap). Com este processo de centralização a eSPap negociou e adjudicou até 2019, na área da energia, contratos no valor de cerca de 270 milhões de euros, para mais de 1 200 entidades públicas, de todas as áreas de governação, com ganhos muito significativos para o Estado português. 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. Um trabalho que mereceu reconhecimento público de diversas instituições, a nível nacional e europeu assim como no âmbito da OCDE.

Para assegurar uma maior eficiência nos procedimentos de contratação de serviços associados a viagens e alojamento, foi definido em 2019 um novo modelo de acordo quadro, entretanto submetido a processo de consulta pública.

No âmbito da gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE) aprofundaram-se os benefícios associados a uma gestão centralizada. Em 2018, último ano completo, foram outorgados contratos relativamente à aquisição de veículos no valor de mais de 21 milhões de euros, com poupanças de cerca de 14%. Por outro lado, a implementação da regra de abate de dois veículos por cada contratação de veículo novo permitiu a redução da despesa anual com o PVE em mais de 3 milhões de euros.

No que se refere aos sistemas de informação de suporte às compras públicas foi implementado em 2019 um novo sistema de informação para o catálogo nacional de compras públicas que veio modernizar e acrescentar funcionalidades há muito necessárias e que mereceu reconhecimento público pelo seu nível de inovação.

Serviços partilhados de recursos humanos

Deu-se continuidade à disseminação do sistema de recursos humanos GeRHuP (Solução de Gestão de Recursos Humanos em modo partilhado) tendo concluído em 2019 a adesão da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), totalizando um universo de 1.402 trabalhadores de 33 entidades empregadoras públicas, com benefícios significativos resultantes da criação das condições necessárias para a gestão centralizada dos recursos humanos das diferentes entidades, da disponibilização e partilha de mais e melhor informação sobre a despesa pública com pessoal e contribuindo ainda para a uniformização e racionalização dos processos de negócio.

A adesão da SGPCM aos serviços partilhados de recursos humanos da eSPap permitiu ao Estado português poupanças no valor de cerca de 100 mil euros face ao investimento na adoção de uma solução informática que viabilizasse os objetivos da SGPCM assim como poupanças anuais de cerca de 423 mil euros promovidas pelos ganhos de eficiência dos recursos tecnológicos, pela normalização dos processos e pela aplicação uniforme da legislação.

Com esta adesão, o GeRHuP ultrapassou o marco de 20 000 trabalhadores registados desde 2012, encontrando-se a solução disseminada em todo o Ministério das Finanças, nas entidades servidas pela SGPCM e no Instituto de Mobilidade e dos Transportes, totalizando assim a prestação de serviços partilhados a 58 entidades, contribuindo de forma significativa para uma maior eficiência, maior rigor e uniformização da interpretação e aplicação da legislação laboral.

Atualmente, está 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.

Serviços partilhados financeiros

A introdução da fatura eletrónica na Administração Pública em Portugal encontra-se em curso, designadamente para as entidades cuja coordenação de implementação está atribuída à eSPap em

estreita colaboração com a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO).

O ano de 2020 será o primeiro de disseminação massificada de utilização da solução disponibilizada pela eSPap de receção de faturas eletrónicas enviadas pelas entidades fornecedoras da Administração Pública aderentes. É também o ano em que se assume a receção alargada na solução portuguesa conforme semântica e taxionomia da União Europeia. Dando seguimento à legislação nacional, inicia-se em 2020 o processo de integração com o Portal Base.

É também neste ano que se procede ao início da automatização de conferência de fatura com a codificação de compromisso orçamental, bem como ao início de automatização de lançamento contabilístico automatizado.

No plano de emissão de fatura eletrónica pelos organismos do Estado, encontra-se em consolidação a solução desenvolvida em piloto para posterior disseminação.

Justiça

A partir de 2020 serão disponibilizados serviços de impressão, envelopagem, expedição postal e tratamento do retorno, de forma transversal ao Ministério da Justiça. O objetivo até 2022 é suprir mais de 90% das necessidades que atualmente são cumpridas através de recursos próprios dos tribunais, conservatórias, serviços prisionais, polícia judiciária, entre outros.

Esta iniciativa dá sequência ao piloto iniciado em 2016, abrangendo os tribunais administrativos e fiscais, os juízos do comércio e os departamentos de investigação e ação penal do Ministério Público, tendo-se já realizado mais de 1 800 000 citações e notificações judiciais (incluindo as referentes ao Balcão Nacional de Injunções), com uma poupança estimada de 150 000 horas de funcionários judiciais.

O aprofundamento desta iniciativa, com elevado potencial de economias de escala e de libertação de custos administrativos, de gestão e operacionais, promoverá a otimização da despesa e simultaneamente permitirá alocar os recursos afetos a tarefas especializadas e diferenciadoras. Estima-se uma redução global superior a 800 000 horas atualmente dedicadas às atividades manuais conexas, com um valor económico superior a 8,2 milhões de euros/ano.

A desmaterialização de comunicações dependentes de expedição postal é potenciada por medidas de simplificação adotadas, como por exemplo o recurso a notificações eletrónicas, a interoperabilidade digital, o alargamento da tramitação processual eletrónica, e a implementação do Programa SIMPLEX. Estas medidas permitem reduzir a necessidade de expedição postal (redução estimada de 20% em valor acumulado desde o início da legislatura anterior, com impacto de poupança superior a 626 000 horas).

O projeto Tribunal +, assente num novo modelo de atendimento, de simplificação administrativa de secretaria e otimização das tarefas realizadas pelos oficiais de justiça, abrangeu 247 tribunais até novembro de 2019 e continuará a expandir-se em 2020, até à totalidade dos 306 tribunais existentes. Prevê-se uma poupança em horas de trabalho equivalente a cerca de 35 milhões de euros/ano (783 mil horas de trabalho).

O aumento de eficiência dos serviços administrativos irá acelerar a recuperação da pendência processual, contribuindo para a redução dos prazos médios de resolução de processos, ou seja, uma justiça mais célere e um melhor serviço ao cidadão.

Em 2020 serão ainda promovidas duas iniciativas que incidem na vertente da gestão contabilístico-financeira dos processos judiciais:

- Simplificar o cálculo da elaboração da conta judicial – com um impacto anual de poupança estimada de 140 000 horas de atividades desempenhadas por oficiais de justiça;
- Proceder à emissão automática de DUC (Documento Único de Cobrança) que representará uma poupança anual de 1 000 horas, permitindo aos funcionários dedicarem-se a outras intervenções de natureza processual prioritária.

Na presente legislatura será 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 (saúde, segurança social, finanças, administração interna), Guarda Nacional Republicana, Polícia Judiciária, ordens profissionais, Banco de Portugal, seguradoras, AT, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e conservatórias, estimando-se um potencial de poupança superior a 100 000 horas anuais relativamente às atividades de preparação, envio e tratamento das comunicações, acrescido dos elevados benefícios associados à redução dos custos postais respetivos.

Destaca-se ainda a disponibilização de um sistema de informação de suporte à atividade dos administradores judiciais que, aumentando a eficiência e a eficácia do exercício das funções destes profissionais, gerará benefícios para o funcionamento judicial na área da insolvência.

O Plano Justiça mais Próxima, iniciado a 1 de março de 2016 e com elevado foco na melhoria da eficiência do sistema judiciário e na relação com o cidadão, concretizou até novembro de 2019, 125 medidas, das quais 69 integram o pilar estratégico Eficiência. O potencial de poupanças (em tempo de trabalho eliminado ou em impacto na despesa) das medidas concluídas ascende a 4,9 milhões de euros por ano. Este plano, terá uma nova edição a apresentar no final do primeiro trimestre de 2020, que contemplará medidas e iniciativas emblemáticas com elevado impacto no exercício de revisão de despesa e maximização dos recursos disponíveis.

No âmbito da gestão dos veículos apreendidos à guarda do Estado, foi concluído o processo de implementação do Módulo de Gestão dos Veículos Apreendidos do Sistema de Gestão do Parque Veículos do Estado (SGPVE). Este processo envolveu a cooperação do Ministério da Administração Interna, Ministério da Justiça, órgãos de polícia criminal, Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) e Tribunais e permitiu melhorar de forma estrutural a informação necessária à boa gestão dos veículos apreendidos. Importa ainda aqui destacar a consagração como objetivo estratégico para os anos de 2019-2021, comum ao Conselho Superior da Magistratura, à Procuradoria Geral da República e ao Ministério da Justiça, a regularização dos veículos apreendidos pelos tribunais e pelos serviços do Ministério Público.

Administração Interna

Em 2020, a área governativa da administração interna pretende aprofundar a aposta em soluções que visam otimizar o modelo de gestão das forças e serviços de segurança, com base num modelo de serviços partilhados. Pretende-se caminhar 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.

Prevê-se para 2020 a implementação do Programa Vigilância +, um programa de mobilidade que visa possibilitar aos militares da GNR na reserva e aos polícias da PSP no regime de pré-aposentação o desempenho, facultativo, de funções de segurança nos organismos da Administração Pública. Procura-se desta forma promover uma diminuição significativa da despesa pública na contratação de serviços de segurança privada.

Acompanhamento e monitorização de empresas públicas

O processo de revisão da despesa das empresas do SEE vai prosseguir em 2020, tendo um triplo objetivo: promover a boa afetação de recursos públicos, viabilizando a provisão de bens e serviços com qualidade; assegurar um melhor alinhamento entre as decisões dos órgãos de administração destas empresas e as prioridades das políticas setoriais e financeira; e, finalmente, redesenhar a estrutura do SEE, eliminando estruturas redundantes e realizando sinergias operativas por forma a libertar recursos para reforço de áreas cuja atividade se pretende desenvolver.

O processo de revisão da despesa das empresas do SEE, em 2020, vai centrar-se em seis linhas de ação:

- Continuar os processos de extinção de organizações cuja missão se encontra esgotada ou cuja fusão com outras é geradora de sinergias ou economias relevantes, viabilizando, deste modo, ganhos de eficiência com impacto na melhoria da qualidade da despesa pública;
- Aprofundar o modelo de governação das empresas do SEE, conjugando uma mais correta afetação de recursos com a adoção de um modelo de gestão centrado no médio prazo, dando maior alcance e sustentabilidade à ação das empresas; pretende-se, com isso, um progressivo aumento da autonomia de gestão, tendo como contrapartida uma maior responsabilização, bem como a viabilização de um esforço de investimento gerador de ganhos de produtividade; modelo assentará na avaliação dos PAO e no acompanhamento da sua execução; aplicar-se-á, de forma generalizada, a avaliação de riscos associados à execução dos planos de atividades de forma a acautelar não apenas impactos não antecipados nas contas públicas, mas também na qualidade dos serviços prestados às populações; serão reforçados os mecanismos de acompanhamento do SEE, possibilitando a identificação mais rápida de desvios relevantes face à atividade programada, visando tomar eventuais ações corretivas; prosseguirá o esforço de um aprofundamento da análise dos planos de investimento das empresas do SEE, assegurando a coerência dos mesmos com a estratégia global das empresas, permitindo melhor avaliar o seu contributo para a qualidade e eficiência da provisão de serviços e bens públicos e uma adequada priorização e calendarização;
- Avaliar os resultados da atividade das empresas e do desempenho dos seus órgãos de administração, por forma a melhor disseminar e generalizar as boas práticas de gestão, a promover os ganhos de produtividade, a racionalizar recursos pela eliminação de ineficiências, e a criar e reforçar uma cultura de excelência na gestão pública; assim, em resultado da avaliação do desempenho do gestor, poderão ser atribuídos prémios de gestão, exceto nas empresas que no final de 2020 registem um agravamento dos pagamentos em atraso ou não tenham o respetivo PAO aprovado durante o primeiro semestre do 2020, salvo despacho de autorização do membro de Governo responsável pela área das finanças, conforme previsto na Lei do Orçamento do Estado; adicionalmente, poderá ainda haver lugar à atribuição de prémios especiais de gestão, em 2021, aos gestores

das empresas que tenham o PAO 2020 aprovado e que se encontrem dispensadas do cumprimento das normas relativas aos encargos com contratos de aquisição de serviços, desde que se verifique uma melhoria do rácio entre fornecimentos e serviços externos e volume de negócios face a 2019; estas medidas reforçam assim os incentivos à prossecução de uma gestão otimizada;

- Implementar modelos de incentivos, em articulação com o ponto anterior, envolvendo os trabalhadores e os gestores, que premeiem melhorias no desempenho e na produtividade e a boa governação; estes modelos de incentivos serão integrados nos contratos de gestão e na Lei do Orçamento do Estado e serão centrais na avaliação de desempenho;
- Contratualizar o serviço público, de forma transparente e sustentada numa análise de ciclo de vida dos investimentos necessários à boa qualidade de serviço; depois dos objetivos já alcançados nesta área, prosseguirá o esforço de contratualização dos serviços de interesse económico geral numa base de rigor e avaliação, tanto dos benefícios a obter como dos custos de provisão efetivos; este exercício será tão mais eficiente quanto maior for o resultado em termos de identificação de ineficiências que permitam reduções de custos, pela sua eliminação, ou estrangulamentos e carências que permitam ganhos de qualidade na prestação do serviço público;
- Identificar e áreas de redução potencial de despesa nas empresas, que permitam uma atuação transversal, integrada, nos processos aquisitivos e de negociação, e logrem alcançar uma melhor gestão do risco, do serviço, e dos gastos; são disso exemplo a compra centralizada de energia ou a negociação e, eventualmente, contratualização de seguros necessários à prossecução da atividade de cada empresa.

Os PAO constituem uma importante ferramenta de gestão, e que resulta, nos moldes atuais, de um esforço de melhoria contínua no planeamento e na qualidade dos planos previsionais apresentados pelos respetivos gestores: entre 2015 e 2019 a taxa de submissão de PAO aumentou 50% e a taxa de aprovação duplicou, o que revela uma tendência positiva na relevância que este instrumento assume no SEE. Em 2020, este esforço de planeamento e monitorização continuará a ser prioritário no acompanhamento do SEE.

O esforço de redução e eliminação de despesa ineficiente e redundante passa ainda pela racionalização da contratação de serviços especializados e pela utilização mais alargada de conhecimento existente nas empresas públicas, através do centro de conhecimento e competências ancorado na Parública e desenvolvido em estreita articulação com as restantes empresas. Em 2020, prevê-se a continuação do aprofundamento da intervenção deste centro, com o alargamento de atividades, colocando conhecimento e competências técnicas ao serviço das empresas públicas e de outras entidades nacionais e estrangeiras, nomeadamente no quadro da cooperação técnica internacional. O desenvolvimento do centro de conhecimento e competências permitirá a continuação do exercício de capacitação técnica do Estado, de internalização de custos e de redução de contratações externas, promovendo a disseminação de boas práticas e a eficiência na gestão das empresas do SEE.

Importa ainda referir que se encontra a ser desenvolvida a nova ferramenta que irá substituir o sistema de informação de recolha de informação económica e financeira (SIRIEF) do SEE, o qual pretende garantir uma melhor eficiência, segurança e transparência da informação, bem como ser uma ferramenta de simplificação passando a ser o canal único de reporte de informação empresarial. Prevê-se que no início de 2021 o novo sistema esteja totalmente concluído. Face ao

sistema atual, existirá um *upgrade* tecnológico, sendo igualmente implementados novos mecanismos de alarmística e controlo que irão permitir uma maior garantia da fiabilidade e coerência da informação reportada, e contemplará ainda integrações com sistemas de informação externas e a integração de informação orçamental e económico-financeira no S3CP - Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas das entidades que incorporam o SEE.

Por outro lado, a ferramenta gerará *dashboards* de indicadores macro que serão disponibilizados no sítio da *internet* da DGTF, permitindo uma maior transparência da evolução económico-financeira do SEE.

Imobiliário Público

Prevê-se prosseguir, em 2020, as medidas que visam sistematizar e disciplinar as ações inerentes à gestão integrada do património imobiliário público.

Sistema de gestão e informação do património imobiliário público

A DGTF – entidade gestora do património imobiliário público –, com a colaboração do Centro de Competências Digitais da Administração Pública (TICAPP) da Agência de Modernização Administrativa (AMA), procedeu em 2019 ao levantamento da estrutura de dados existentes, aplicações e sistemas em utilização, identificação dos procedimentos em vigor, bem como à definição dos requisitos técnicos e funcionais a constar de um caderno de encargos para efeitos da futura contratação para implementação de uma Plataforma de Gestão do Património Imobiliário Público, cujo procedimento se prevê lançar em 2020.

A plataforma a desenvolver e implementar visa garantir a existência de uma fonte única e fidedigna com a informação dos imóveis do Estado, a desmaterialização de documentos e processos e a existência de uma aplicação centralizada que permitirá gerir, monitorizar e controlar todos os procedimentos realizados no âmbito do tratamento dos processos relativos à gestão do património imobiliário público, estando o orçamento desta entidade dotado, em 2020, dos fundos necessários à prossecução desta medida.

Reorganização institucional

Em 2020 prevê-se ainda dar continuidade às medidas de reorganização institucional da gestão do património imobiliário público, com vista à eficiente utilização dos bens imóveis, designadamente com a concretização dos objetivos plasmados nos recentes diplomas relativos ao património público imobiliário.

Em 2019 o Subdiretor-Geral da área de património da DGTF foi designado como administrador não Executivo da Estamo, Participações Imobiliárias, S.A., estendendo-se assim para a área operacional a articulação que já vinha sendo promovida nas áreas da inventariação e regularização registral, cadastral e matricial dos imóveis do Estado.

Inovação e modernização da Administração Pública

A criação de condições favoráveis à capacitação de dirigentes e trabalhadores, de estímulo à sua participação e de reconhecimento do mérito são fatores decisivos para garantir o envolvimento de todos na construção de um serviço público produtivo, sustentável e de qualidade.

Em 2020, o Governo continuará a afirmar a relevância de uma Administração Pública de excelência com um novo quadro de gestão e responsabilização para incrementar a eficiência na utilização de

recursos, uma política de incentivos que premeie a excelência e o cumprimento dos objetivos predefinidos, a otimização das estruturas e o investimento centrado na melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Também no decurso do primeiro trimestre de 2020, o Governo irá apresentar um plano de ação destinado a aprofundar o processo de transformação digital da administração pública, como forma de promover as oportunidades da sociedade digital para melhor servir as pessoas e as empresas, incluindo um quadro de investimentos para a legislatura que explicita uma visão do uso das tecnologias em benefício dos objetivos estratégicos de modernização administrativa.

Numa lógica de estímulo à inovação na gestão pública, promoção de sinergias, mais eficiência e melhor eficácia, irá manter-se a aposta no Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública (SIIGeP) como um conjunto de medidas de incentivo à inovação na gestão que fomentam o trabalho colaborativo, a experimentação, o reconhecimento e replicação de práticas que se revelem uma mais-valia ao universo da Administração Pública. Estes incentivos visam estimular as práticas inovadoras na gestão pública nos domínios a definir pelo Governo como eixos prioritários de atuação e que representem um valor acrescido na forma e no resultado do serviço que é prestado aos cidadãos e às empresas.

Em 2020, o Estado continuará a promover a simplificação administrativa, através da renovação do programa SIMPLEX, com edições anuais sempre mais ambiciosas, inovadoras e disruptivas, sempre com o objetivo de tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração Pública e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos.

Paralelamente, e porque o Estado deve ocupar um papel central no desenvolvimento socioeconómico de Portugal, o sector público deve ser precursor e incentivador do uso de canais digitais mais práticos e acessíveis a todos os cidadãos, designadamente através do recurso a tecnologias de informação e comunicação, encontrando formas de se modernizar e de inovar, de melhorar práticas, de simplificar procedimentos, de desmaterializar atos, de acelerar processos e de, em suma, aumentar a sua eficiência e a qualidade dos serviços prestados, garantindo a sua distribuição equilibrada no território.

Governança - Presidência do Conselho de Ministros

Em linha com a prioridade de melhoria da qualidade e da eficiência da despesa pública têm vindo a ser reforçadas, no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), abordagens de consolidação de modelos de gestão transversal de recursos humanos e financeiros, bem como desenvolvidos centros de competências e redes colaborativas.

Em 2020 o Programa Orçamental - Governança (PO 02) passa a integrar quatro áreas governativas (Presidência, Modernização do Estado e da Administração Pública, Planeamento e Coesão Territorial) reforçando-se a aposta no desenvolvimento de serviços partilhados através da centralização na SGPCM da prestação serviços de apoio técnico e administrativo, em matéria de gestão de recursos, não só às áreas governativas integradas no programa orçamental mas também às áreas governativas da cultura e das infraestruturas e da habitação.

Assim, em 2020, cerca de 90 entidades (incluindo gabinetes governamentais, entidades da administração direta e indireta do Estado e outras estruturas) passam a estar incluídas no âmbito do apoio prestado ou da coordenação orçamental da SGPCM.

A opção pelo modelo de gestão partilhada permite, por um lado libertar recursos das respetivas áreas governativas que podem ser alocados prioritariamente à prossecução das específicas atribuições das entidades abrangidas, com resultado na eficiência da alocação de recursos, pessoas e conhecimento, permitindo também constituir escala, que potencia a especialização no apoio técnico à tomada de decisão.

A particularidade da criação deste modelo, transversal a seis áreas governativas e a três programas orçamentais, permite a instituição de redes de trabalho colaborativo e a partilha de conhecimentos e de boas práticas, com impactos significativos na eficiência da despesa pública, que vão além da poupança imediata, estimada em 12,5 milhões de euros, resultante da não replicação de secretarias-gerais.

Sublinha-se, ademais, a consolidação do centro de competências jurídicas (JurisApp) como resposta à escassez e dispersão de recursos humanos na área jurídica, dotando a Administração Pública de conhecimento e recursos especializados, aumentando a capacidade interna de resposta e permitindo a redução da contratação de serviços externos nesta área.

Adicionalmente, em complemento das referidas medidas de carácter transversal, o exercício de revisão de despesa efetuado pelos serviços e entidades na dependência da Ministra de Estado e da Presidência permite concluir, em termos consolidados, que os mesmos incorporaram nos seus planos orçamentais para 2020 várias iniciativas, num valor global de cerca de 300 mil euros.

Sobressaem as medidas associadas a ganhos de eficiência na aquisição de bens e serviços, destacando-se o aumento do recurso, por parte do INE, a procedimentos de contratação por concurso público com o reforço da concorrência, bem como a identificação de outras iniciativas, salientando-se a iniciativa do Gabinete Nacional de Segurança de criação da capacidade de certificação de produtos e serviços eletrónicos (garantia da informação) em colaboração com diversas universidades.

1.3. Medidas de Política Fiscal

O Orçamento do Estado para 2020 (OE 2020) reforça a justiça do sistema fiscal, permitindo um forte estímulo ao crescimento económico. O OE 2020 mantém como valores essenciais a simplificação e a estabilidade na previsibilidade do sistema, promovendo alterações específicas num conjunto de políticas públicas que visam dar resposta aos desafios demográficos, das alterações climáticas, do combate às desigualdades e da transição digital.

Na anterior legislatura, o Governo implementou um conjunto de medidas fiscais tendo em vista a reposição de rendimentos e a promoção de uma mais justa distribuição da riqueza nacional. O OE 2020 mantém o rumo que tem vindo a ser seguido, adotando as medidas necessárias para continuar a linha de ação de alívio fiscal das famílias e das empresas.

Ao nível das famílias, para além de prosseguirem os efeitos das alterações das regras de IRS adotadas na anterior legislatura, são adotadas medidas de política fiscal especialmente dirigidas à promoção das qualificações dos mais jovens e à sua inserção no mercado de trabalho e, bem assim, ao apoio à natalidade.

No âmbito das empresas, após uma legislatura em que se apostou nos incentivos fiscais à capitalização e nas medidas de simplificação que permitiram um reforço da tesouraria das empresas, o Governo mantém a aposta na implementação de medidas de simplificação, reforçando as políticas direcionadas ao apoio à inovação e à transição digital, bem como à diferenciação positiva das

empresas que decidam reinvestir os seus lucros de modo a criar mais riqueza e mais emprego, bem como das empresas situadas e que criem mais postos de trabalho nos territórios do Interior.

No quadro do Programa do Governo, inicia-se com este Orçamento do Estado um movimento de deslocação do esforço fiscal dos rendimentos das famílias e das empresas para a penalização fiscal do uso de recursos naturais e de fatores contrários aos objetivos de descarbonização assumidos por Portugal.

Neste contexto, dando sequência às conclusões do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, o OE 2020 inicia a redução dos benefícios prejudiciais ao ambiente que se traduzem numa despesa fiscal de cerca de 250 milhões de euros, a ser progressivamente reduzida ao longo da legislatura.

Assim, as orientações para a política fiscal em 2020 assentam em quatro grandes eixos: (i) apoio às famílias; (ii) apoio às empresas e ao investimento; (iii) desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental; e (iv) apoio a políticas públicas.

Medidas fiscais de apoio às famílias

Na anterior legislatura, o apoio às famílias traduziu-se designadamente em sede de IRS, com a extinção da sobretaxa, alteração do quociente familiar e dos escalões de rendimento e criação de uma fórmula de cálculo do mínimo de existência que permite a sua atualização automática. No OE 2020 prossegue-se o rumo de alívio fiscal das famílias, com medidas direcionadas à promoção das qualificações e inserção dos jovens no mercado de trabalho, bem como direcionadas à promoção da natalidade.

Assim, a atualização esperada do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) permitirá abranger pelo mínimo de existência mais cerca de 30 000 agregados. Os escalões de IRS são atualizados à taxa de 0,3% (correspondendo à taxa de inflação estimada para 2019).

Como incentivo à natalidade, procurando incutir nos jovens adultos a confiança necessária para tomarem a decisão de ter e educar os seus filhos em território nacional (a par de políticas de incentivo ao regresso daqueles que partiram), o Governo prevê um aumento das deduções fiscais existentes. Assim, prevê-se o aumento da dedução à coleta por dependente até aos três anos, de 726 euros para 900 euros por dependente, em agregados com dois ou mais dependentes, sendo este aumento aplicável a partir do segundo filho.

Para incentivar a qualificação dos mais jovens e apoiar a sua integração na vida adulta e no mercado de trabalho após a conclusão dos seus estudos, o OE 2020 estabelece um incentivo denominado IRS Jovem. Aplica-se uma isenção de IRS de 30%, 20% e 10%, respetivamente, nos três primeiros anos de rendimentos de trabalho dependente obtidos por jovens entre os 18 e os 26 anos após a conclusão de um ciclo de estudos de nível 4 (ensino secundário) ou superior.

Medidas fiscais de apoio às empresas e ao investimento

Na última legislatura, foi implementado um conjunto de incentivos fiscais às empresas, destacando-se a dedução de lucros retidos e reinvestidos (DLRR), a remuneração convencional do capital social, o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e o contrato fiscal de investimento, o fim da obrigatoriedade do pagamento especial por conta (PEC) e a eliminação da coleta mínima no IRC simplificado. No seu Programa, o Governo pretende continuar a apoiar as pequenas e médias

empresas (PME), através da diminuição do esforço fiscal que recai sobre as mesmas, e do aumento de incentivos ao investimento, à inovação e à transição digital.

No OE 2020, consagram-se novamente medidas de incentivo, em sede de IRC, para as empresas que reinvestam os seus lucros. Em particular, no âmbito do Código Fiscal do Investimento alarga-se em 20% o limite máximo de lucros reinvestidos que podem ser objeto de dedução, passando de 10 milhões de euros para 12 milhões de euros, aumenta-se o prazo de concretização do reinvestimento de três para quatro anos e alarga-se o âmbito das aplicações relevantes a determinados ativos intangíveis no domínio das aquisições de tecnologia. Por outro lado, para facilitar concentrações e ganhos de escala, consagra-se uma autorização legislativa para incluir nas aplicações relevantes a aquisição de participações sociais de sociedades com atividades substancialmente semelhantes.

A diferenciação positiva das PME é ainda reforçada no OE 2020 através do aumento de 15 000 para 25 000 euros do limite máximo da matéria coletável até ao qual é aplicável a taxa reduzida de IRC de 17%. Simultaneamente, no que concerne às empresas que exerçam atividade em territórios do Interior e sejam qualificados como micro, pequena ou média empresa, passa a ser aplicável uma taxa reduzida de IRC de 12,5 % aos primeiros 25 000 euros de matéria coletável, ao invés do anterior limite de 15 000 euros.

Paralelamente, de modo a apoiar as empresas em início de atividade, elimina-se o agravamento das tributações autónomas para as empresas que apresentem prejuízos nos dois primeiros períodos de tributação, sendo ainda de realçar, no domínio das tributações autónomas, o alargamento do primeiro escalão aplicável às viaturas ligeiras.

O Governo deixa clara a sua linha de desincentivo à atribuição de viaturas de serviço por via da majoração em 30% dos gastos suportados pelas empresas com a aquisição de passes sociais em benefício dos trabalhadores.

No âmbito da simplificação do sistema fiscal e da melhoria da relação entre a AT e os contribuintes, bem como de apoio à tesouraria das empresas, o OE 2020 estabelece a redução do prazo para recuperação do IVA em créditos de cobrança duvidosa de 24 para 12 meses. Simultaneamente, reduz-se o prazo de apreciação dos respetivos pedidos de autorização da regularização por parte da AT de 8 para quatro meses e permite-se que nas situações em que a regularização de imposto não exceda 10 000 euros por declaração periódica, a certificação da regularização do IVA seja realizada por contabilista certificado, ao invés da obrigatoriedade de o ser feito através de revisor oficial de contas.

Também como forma de apoio à tesouraria das empresas, isenta-se de Imposto do Selo todas as operações financeiras de curto prazo realizadas entre sociedades em relação de domínio ou de grupo no âmbito de contratos de gestão centralizada de tesouraria (*cash pooling*).

No OE 2020, alarga-se o regime de *patent box* aos rendimentos provenientes de contratos que tenham por objeto a cessão ou a utilização temporária dos direitos de autor sobre programas de computador, quando registados.

Por fim, e no quadro de apoio à investigação, desenvolvimento e inovação, renova-se o SIFIDE II até 2025 e cria-se o IVA da Ciência, nos termos do qual se consagra a possibilidade de restituição do IVA pago pelos centros de investigação científica sem fins lucrativos com a aquisição de instrumentos, equipamentos e reagentes no âmbito da sua atividade de I&D.

Medidas de desenvolvimento de uma fiscalidade ambiental

Num esforço continuado de garantir que a política fiscal está alinhada com os objetivos de transição energética e de descarbonização da sociedade, o OE 2020, a par da eliminação de incentivos prejudiciais ao ambiente, consagra medidas de apoio à ação climática.

Neste sentido, este OE prossegue o movimento de eliminação faseada da isenção de Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP) e do Adicionamento sobre emissões de CO₂ no produto de eletricidade através de carvão e coque de carvão, passando a ser tributados com uma taxa de 50% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO₂.

Por outro lado, alarga-se a eliminação faseada daquelas isenções a outros produtos petrolíferos utilizados na produção de eletricidade: o fuelóleo passa a ser tributado a uma taxa de 25% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO₂ e o gás natural a uma taxa de 10% da taxa de ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO₂. As receitas geradas com a tributação destes produtos serão aplicadas em medidas de descarbonização e de apoio à ação climática.

Paralelamente, o Governo irá, em 2020, reavaliar as isenções atribuídas às empresas abrangidas pelo regime de comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (CELE) e no sistema de gestão de consumos intensivos de energia (SGCIE) e que utilizem produtos petrolíferos nas suas instalações.

Ainda no quadro de avaliação dos benefícios fiscais prejudiciais ao ambiente, elimina-se a majoração de gastos, em sede de IRS e IRC, aplicável à aquisição de gás de petróleo liquefeito (GPL) para abastecimento de veículos. Do ponto de vista da descarbonização da mobilidade, a manutenção das isenções ao GPL não se justifica por existirem alternativas ambientalmente mais sustentáveis.

Em sede de IRS, consagra-se neste OE uma autorização legislativa de modo a que o Governo possa criar deduções ambientais que incidam sobre as aquisições de unidades de produção renovável para autoconsumo, bem como bombas de calor com classe energética A ou superior, desde que afetas a utilização pessoal, de modo a promover e disseminar a produção descentralizada de energia a partir de fontes renováveis e o fomento de equipamentos mais eficientes.

Paralelamente, para promover uma maior eficiência de recursos naturais, o fornecimento de águas residuais tratadas passa a estar sujeito a uma taxa de IVA reduzida de 6%, diferentemente do regime anterior que fixava uma taxa de 23%.

No que concerne à tributação automóvel, conclui-se o processo de transição para o novo e mais exigente sistema de medição de emissões de CO₂ (protocolo WLTP), com a introdução de novas tabelas de cálculo da componente ambiental do Imposto sobre Veículos (ISV) e de Imposto Único de Circulação (IUC) e adaptação dos limites de CO₂ fixados nos regimes de benefício fiscais previstos em sede destes impostos.

Ainda neste âmbito, como forma de desincentivo à manutenção em circulação de veículos a gasóleo e de promoção da mobilidade sustentável, estabelece-se, em linha com o Programa do Governo, a manutenção do Adicional de Imposto Único de Circulação, aplicável sobre os veículos a gasóleo enquadráveis nas categorias A e B (em vigor desde o OE 2014).

O OE 2020 torna ainda clara a dedutibilidade do IVA suportado com a eletricidade utilizada em viaturas elétricas ou híbridas *plug-in*.

Por fim, ainda em sede de IVA, procurando dar uma resposta inovadora ao desafio das alterações climáticas e ao consumo eficiente de energia, introduz-se uma autorização legislativa no sentido de

permitir ao Governo criar escalões de consumo de eletricidade baseados no modelo de potências contratadas existente no mercado elétrico português, beneficiando os consumos mais reduzidos de eletricidade e penalizando os consumos excessivos. Esta medida converge com a orientação política da atual Comissão Europeia de tornar o continente europeu neutro em carbono em 2050.

A redução da taxa de IVA sobre os fornecimentos de eletricidade relativos a potências contratadas mais reduzidas, insere-se, ainda, num esforço de redução dos custos do consumo de energia elétrica das famílias e empresas e que originou, em 2019, uma das maiores descidas do preço da energia elétrica dos últimos anos.

Medidas Fiscais de apoio a Políticas Públicas

Habitação

A política fiscal mantém o seu alinhamento no apoio às políticas públicas de habitação, tanto no plano da administração central, como no plano da administração local.

Procede-se ao agravamento do coeficiente aplicável ao alojamento local integrado em áreas de contenção fixadas pelos municípios, de 0,35 para 0,50, afetando-se o adicional desta receita ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.

Por outro lado, de modo a incentivar a transferência de oferta de alojamento local para o mercado de arrendamento, designadamente no segmento do arrendamento acessível, procede-se à revisão do regime das mais-valias no sentido de eliminar a mais-valia que resulta da transferência para o património empresarial de um imóvel que retorne à esfera particular, quando este fique afeto ao arrendamento durante cinco anos consecutivos, mantendo-se durante esse período a suspensão já hoje prevista na lei.

Ademais, altera-se o artigo 71.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais no sentido de reabrir o prazo de acesso ao benefício respeitante à aplicação da taxa de 5% de IRS nos arrendamentos de imóveis que tenham sido objeto de reabilitação urbana, passando também a integrar os programas municipais de oferta para arrendamento habitacional a custos acessíveis.

Coesão territorial

Em 2020, retoma-se uma autorização legislativa no sentido de permitir implementar a medida de redução de IRC em função dos postos de trabalho criados com conexão a territórios do Interior, conforme decorre do Programa de Valorização do Interior.

Por seu turno, como referido, com o intuito de desenvolver o Interior, procede-se a um aumento do limite máximo ao qual se aplica a taxa reduzida de IRC de 12,5% das micro, pequenas ou médias empresas que se localizem em territórios do interior de 15 000 para 25 000 euros da matéria coletável.

Desincentivo ao endividamento das famílias

Nesta dimensão, mantém-se até 31 de dezembro de 2020 o agravamento em 50% das taxas de Imposto do Selo aplicáveis aos contratos de crédito ao consumo, agravando ainda as taxas gerais de Imposto do Selo respeitantes aos referidos créditos em 10%.

Cultura

Em 2020, as prestações de serviços que consistam em proporcionar a visita, guiada ou não, a edifícios classificados de interesse nacional, público ou municipal e a museus, passam a ser tributadas em sede de IVA à taxa reduzida de 6%. Do mesmo modo, as entradas em jardins zoológicos, botânicos e aquários públicos passam também a estar sujeitos à taxa reduzida de 6%. Por último, as entradas em espetáculos tauromáquicos passam a ser novamente tributadas em sede de IVA à taxa normal de 23%.

Imposto sobre o Tabaco

Com o objetivo de desincentivar o consumo de tabaco, incluindo os designados novos produtos, prossegue-se a desvalorização do elemento *ad valorem* do respetivo imposto, por contraponto à valorização do elemento específico, ao mesmo tempo que, num quadro de preservação dos princípios de não criação de condições para redução de preços de venda ao público e de manutenção da receita fiscal, se inicia um movimento de equilíbrio concorrencial entre marcas, diminuindo o número de produtos enquadráveis no imposto mínimo, tal como tem vindo a ser sinalizado pela Comissão Europeia.

Adicionalmente, atendendo à crescente migração do consumo dos cigarros tradicionais para os produtos alternativos aos cigarros (tabaco aquecido e cigarros eletrónicos), e não constituindo estes novos produtos alternativas em termos de saúde pública, atualizam-se as taxas incidentes sobre estes produtos à taxa de crescimento do PIB nominal.

Contribuições Especiais

Em 2020, mantém-se a contribuição sobre o setor bancário, a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica e a contribuição extraordinária sobre o setor energético.

Por outro lado, consagra-se no OE 2020 uma autorização legislativa no sentido de se criar uma contribuição sobre as embalagens de uso único, de modo a promover uma economia circular.

É criada uma contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS. Esta nova contribuição incide sobre o valor total das aquisições de dispositivos médicos e dispositivos médicos para diagnóstico *in vitro* às entidades do SNS, sendo a receita obtida com esta contribuição consignada a um fundo de apoio à aquisição de tecnologias da saúde inovadoras pelo SNS.

Em matéria de contribuição extraordinária sobre o setor energético (CESE), o Governo dá cumprimento ao disposto no OE 2019, promovendo, através de autorização legislativa, uma revisão do regime tendo em vista o seu ajustamento em função da evolução da dívida tarifária do Sistema Elétrico Nacional e da consequente necessidade de financiamento de políticas sociais e ambientais do setor energético, reafirmando-se o caráter transitório da contribuição.

Cumprir recordar que a dívida tarifária do Sistema Elétrico Nacional tem vindo a ser reduzida pelo Governo de uma forma sustentada nos últimos anos e têm vindo a ser procuradas formas alternativas de financiamento de políticas sociais e ambientais do setor energético, pelo que a redução faseada da CESE ao longo da legislatura permanece um objetivo do Governo, bem como a redução do contencioso em torno desta contribuição.

2. Economia Portuguesa: Evolução Recente e Perspetivas para 2020

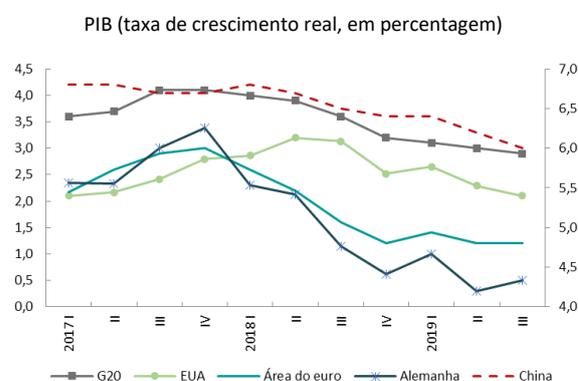
2.1. Evolução recente

Desaceleração da atividade económica internacional

A atividade económica e o comércio mundial abrandaram em 2019. Este abrandamento, comum às economias avançadas e aos países emergentes e em desenvolvimento, ocorreu num contexto marcado por persistentes tensões comerciais e elevada incerteza geopolítica.

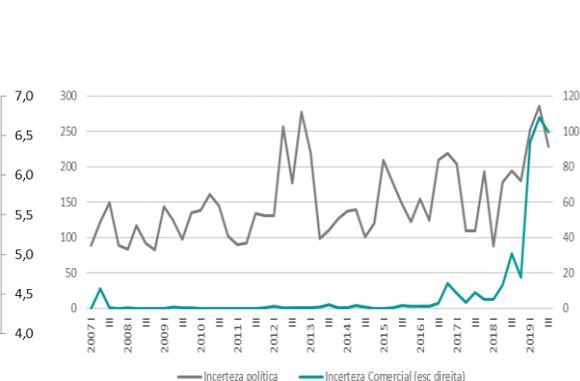
A atividade económica foi negativamente afetada, em particular, pelo recrudescimento de tensões comerciais entre os EUA e a China; intensificação de conflitos geopolíticos; e instabilidade política em diversos países europeus, com especial destaque para a extensão do prazo de saída do Reino Unido da União Europeia (UE).

Gráfico 2.1. Crescimento económico das principais economias



Fontes: Eurostat; OCDE; Comissão Europeia, *Economic Forecast*, novembro de 2019.

Gráfico 2.2. Índice de incerteza política e comercial



Nota: Dados desde 1985 (1997 para a incerteza quanto à política)³.

Fonte: <http://www.policyuncertainty.com>.

A atividade económica dos EUA terá abrandado para 2,3% em 2019 (2,9% em 2018), refletindo, em parte, a dissipação do efeito da política fiscal expansionista encetada em 2016, bem como o impacto de novas medidas protecionistas. A procura interna, em particular o consumo privado, tem vindo a revelar-se fundamental para assegurar alguma resiliência ao crescimento económico dos EUA.

Entre as restantes economias avançadas, destaca-se o Reino Unido que, após ter registado um crescimento de 2,6% em 2014, tem-se mantido numa trajetória descendente, tendo o crescimento do PIB desacelerado para 1,4% em 2018 e estimando-se que se mantenha em torno deste valor em 2019.

O contexto de arrefecimento económico nos mercados internacionais repercutiu-se no crescimento económico da área do euro. Após um pico de crescimento real de 3% em termos homólogos, no quarto trimestre de 2017, a economia da área do euro tem vindo a abrandar, estimando-se que em 2019 cresça 1,1% (1,9% em 2018). Salienta-se aqui o abrandamento da economia alemã, cuja estimativa de crescimento para 2019 é de 0,4% (o valor mais baixo desde 2014), condicionada, sobretudo, por dificuldades no setor industrial exportador e, em particular, na indústria automóvel.

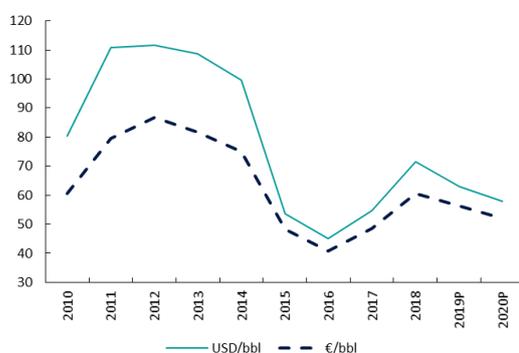
³ Indicadores baseados na frequência de palavras em jornais relacionadas com incerteza quanto à política económica, política comercial ou tensões geopolíticas (militares, nucleares, guerras e terrorismo). Um valor acima (abaixo) de zero significa que a incerteza/riscos nos últimos 12 meses estiveram acima (abaixo) da média histórica.

A procura interna da área do euro apresentou um crescimento moderado, num contexto de condições de financiamento favoráveis, aumento do rendimento disponível das famílias e evolução positiva do mercado de trabalho. A taxa de desemprego deve diminuir para 7,6% em 2019, inferior ao período anterior à crise financeira internacional. Na sequência do enfraquecimento do comércio global, registou-se um abrandamento das exportações de bens e serviços.

A taxa de inflação manteve-se, em 2019, numa tendência de redução, quer nas economias avançadas (de 2% em 2018 para 1,5% em 2019), quer na área do euro (de 1,8% em 2018 para 1,2% em 2019, afastando-se do objetivo de 2%), neste caso em resultado do abrandamento expressivo dos preços de energia e da absorção pelas empresas do aumento dos custos de trabalho.

Gráfico 2.3. Preço spot do petróleo brent

(USD/barril e eur/bbl)

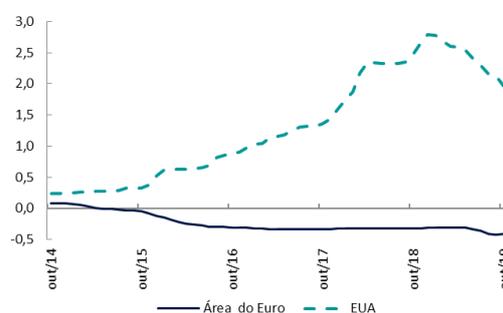


P – previsão.

Fontes: DGEG, Nymex.

Gráfico 2.4. Taxas de juro do mercado monetário a 3 meses

(média mensal, em percentagem)



Fonte: Banco Central Europeu.

Num contexto de ausência de pressões inflacionistas, persistência de elevada incerteza e arrefecimento económico, os EUA e a área do euro prosseguiram políticas monetárias expansionistas, com vista a atenuar os efeitos de uma conjuntura internacional menos favorável.

Em 2019, a política monetária dos EUA e da área do euro caracterizou-se por uma orientação acomodatória. Nos EUA, as taxas de juro de curto prazo apresentaram uma tendência descendente. Na área do euro, a Euribor a 3 meses oscilou em torno de uma média de -0,35% no conjunto dos onze primeiros meses de 2019, renovando níveis historicamente baixos.

Invertendo a normalização da política monetária entre 2015 e 2018, a Reserva Federal norte-americana decidiu baixar as taxas de juro federais (*fed funds*) por três vezes (em julho, setembro e outubro de 2019), em 75 p.b., em termos acumulados, para o intervalo entre 1,50% e 1,75%. O diferencial entre as taxas a 10 anos e a 3 meses tornou-se negativo (inversão da curva) em vários momentos do ano.

O Banco Central Europeu (BCE) decidiu, em setembro de 2019, baixar as taxas de juro de facilidade de depósito, para -0,50% (-0,40% entre março de 2016 e agosto de 2019) e retomar o programa de compra de ativos (*Asset Purchase Programme*), num montante mensal de 20 mil milhões de euros, a partir de novembro, com vista a estimular o financiamento da economia.

Evolução da atividade económica nacional

A economia portuguesa desacelerou em 2019, mantendo, no entanto, um ritmo de crescimento superior ao da média da área do euro. De facto, estima-se que o PIB apresente um crescimento real

de 1,9% em 2019 (2,4% em 2018), acima do crescimento esperado de 1,1% na área do euro. Para este resultado contribuiu, essencialmente, o abrandamento da procura externa, associado à deterioração do ambiente económico internacional, como anteriormente referido. Em contraste, a procura interna manteve um contributo positivo estável para o crescimento, beneficiando da evolução positiva do mercado de trabalho, da melhoria do perfil de qualificações da população ativa, da continuação da recuperação do investimento empresarial e do reforço da solidez do sistema financeiro. Todos estes fatores contribuíram para a resiliência da economia portuguesa traduzida num abrandamento menor que o dos principais parceiros da área do euro.

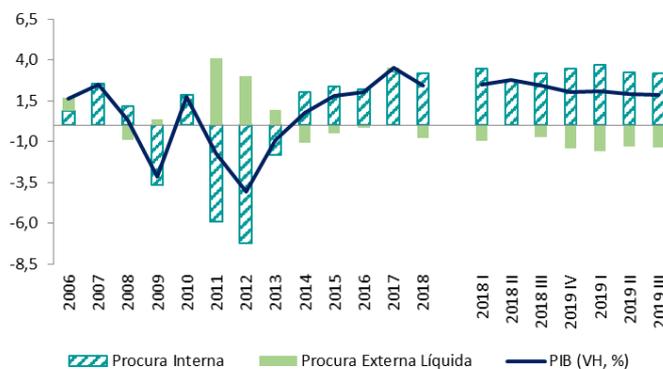
Contributo positivo da procura interna

Nos três primeiros trimestres de 2019, o PIB cresceu 1,9% em termos homólogos reais (2,6%, em igual período de 2018). Considerando o contributo das componentes da procura para o crescimento real do PIB, líquidos de conteúdos importados, conclui-se que o crescimento da economia portuguesa em 2019 foi sustentado sobretudo pelo investimento e, em menor escala, pelo consumo privado e pelas exportações.

A desaceleração moderada da economia nos três primeiros trimestres de 2019 é essencialmente explicada pelo menor ritmo de crescimento das exportações, cujo peso no PIB tem vindo a crescer nos últimos anos (passando de 42,7%, em 2017 para 43,5%, no conjunto dos três trimestres de 2019).

Gráfico 2.5. Contributos para a variação homóloga do PIB

(pontos percentuais)



Fonte: INE.

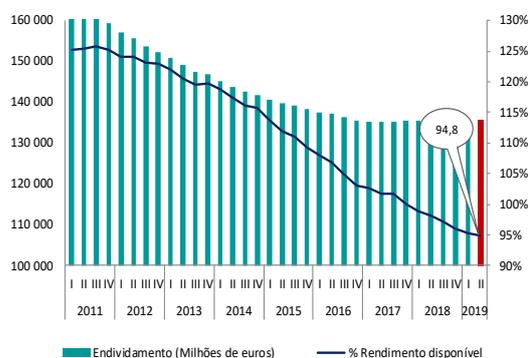
Quadro 2.1. Principais indicadores macroeconómicos

	2017	2018	2018				2019			I-III	
			I	II	III	IV	I	II	III	2018	2019
PIB nominal (milhões de euros)	195 947	203 896	50 303	50 795	51 257	51 540	52 268	52 426	52 999	152 356	157 693
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento homólogo real, %)											
PIB	3,5	2,4	2,5	2,8	2,4	2,0	2,1	1,9	1,9	2,6	1,9
Consumo privado	2,1	3,1	2,4	3,5	3,2	3,2	2,4	2,0	2,3	3,1	2,2
Consumo público	0,2	0,9	0,8	1,0	0,8	0,8	0,6	0,4	0,5	0,9	0,5
Investimento (FBCF)	11,5	5,8	6,3	6,0	6,2	4,8	11,3	8,2	5,8	6,2	8,4
Exportações de bens e serviços	8,4	3,8	5,0	6,9	2,8	0,8	3,1	1,6	2,6	4,9	2,4
Importações de bens e serviços	8,1	5,8	7,7	6,8	4,6	4,2	7,1	4,8	5,8	6,4	5,9
<i>Por memória:</i>											
PIB da área do euro (taxa de crescimento homólogo real, %)	2,7	1,9	2,6	2,2	1,6	1,2	1,4	1,2	1,2	2,1	1,3
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)											
Procura interna	3,3	3,2	3,5	2,7	3,2	3,5	3,7	3,2	3,2	3,1	3,4
Procura externa líquida	0,2	-0,8	-1,0	0,1	-0,7	-1,4	-1,6	-1,3	-1,3	-0,5	-1,4
Evolução dos preços (%)											
Deflador do PIB	1,5	1,6	1,9	1,4	1,6	1,4	1,8	1,3	1,5	1,6	1,5
Taxa de inflação (IPC)	1,4	1,0	0,8	1,0	1,4	0,8	0,8	0,5	-0,2	1,0	0,4
Evolução do mercado de trabalho											
Emprego (ótica de Contas Nacionais, tvh %)	3,3	2,3	3,1	2,2	2,1	1,9	1,4	0,8	0,7	2,5	1,0
Taxa de desemprego (%)	8,9	7,0	7,9	6,7	6,7	6,7	6,8	6,3	6,1	7,1	6,4
Produtividade aparente do trabalho (tvh, %)	0,2	0,1	-0,6	0,6	0,3	0,2	0,6	1,1	1,1	0,1	0,9
Saldo das balanças corrente e de capital (% do PIB, MM4T)											
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,8	1,2	1,8	1,9	1,7	1,2	0,5	0,4	:	:	:
- Saldo da balança corrente	1,0	0,1	1,0	1,1	0,8	0,1	-0,5	-0,5	:	:	:
da qual saldo da balança de bens e serviços	1,0	0,1	0,8	0,8	0,5	0,1	-0,3	-0,6	:	:	:
- Saldo da balança de capital	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	0,9	:	:	:

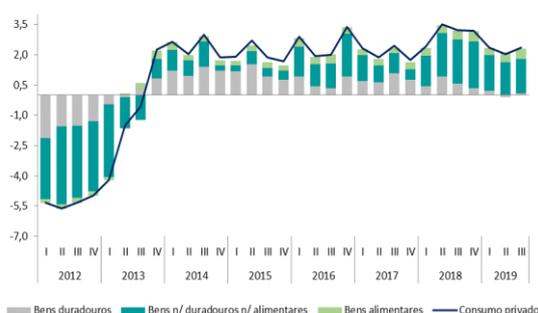
Fontes: INE, Contas Nacionais Trimestrais por setor institucional, terceiro trimestre de 2019; Eurostat.

No primeiros três trimestres de 2019, o consumo privado cresceu 2,2% (3,1%, em igual período de 2018) em termos homólogos reais, estimando-se o mesmo crescimento para o conjunto do ano. Este crescimento assentou sobretudo na aceleração do consumo de bens correntes não duradouros, que se tem verificado desde 2018, ao mesmo tempo que o contributo dos bens duradouros tem diminuído, sendo residual ao longo de 2019.

Em 2019, assistiu-se ao prolongamento do processo de redução do endividamento das famílias que se vem registando ao longo dos últimos anos. O endividamento diminuiu para 94,8% do rendimento disponível das famílias no segundo trimestre do corrente ano (menos 3,2 p.p. que o registado no segundo trimestre do ano passado).

Gráfico 2.6. Endividamento das famílias
(ano terminado no trimestre)

Fontes: INE e Banco de Portugal.

Gráfico 2.7. Contributos para a variação homóloga do consumo privado
(variação em volume, pontos percentuais)

Fonte: INE.

O investimento (formação bruta de capital fixo, FBCF) acelerou em 2019, tendo registado um crescimento médio, em termos homólogos reais, de 8,4% nos primeiros nove meses de 2019 (6,2%, no período homólogo de 2018), estimando-se que o crescimento anual se situe em 7,3% (5,8%, em 2018).

De entre as componentes da FBCF que registaram uma aceleração, destacam-se o investimento em construção (11,4%, em termos homólogos reais, até setembro de 2019; 5%, em igual período de 2018), e o investimento em produtos de propriedade intelectual (crescimentos de 7,3% e 6,5%, respetivamente).

A aceleração do investimento beneficiou do dinamismo quer do investimento do setor privado – em particular da componente empresarial, que no primeiro semestre de 2019 ascendeu a 14,3% do PIB, o valor mais elevado de que há registo nos últimos dez anos – quer do investimento das administrações públicas.

Gráfico 2.8. Investimento empresarial

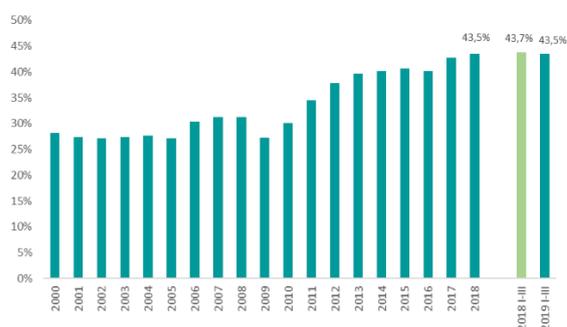
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE.

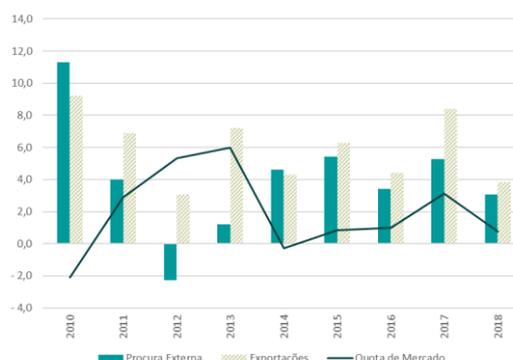
As exportações de bens e serviços cresceram 2,4%, em termos homólogos reais, nos primeiros nove meses de 2019 (4,9%, em igual período de 2018), tendo-se registado um abrandamento quer nas exportações de bens (de 4,9% para 2,4%) quer nas exportações de serviços (de 4,8% para 2,5%).

Gráfico 2.9. Peso das exportações no PIB
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE.

Gráfico 2.10. Quota de mercado de bens
(pontos percentuais)



Fontes: INE, Banco de Portugal, OCDE e Ministério das Finanças.

A evolução das exportações reflete um menor dinamismo da procura externa. Contudo, o crescimento das exportações neste período foi superior ao da procura nos principais mercados de destino, pelo que se têm vindo a registar ganhos de quota nos mercados externos.

As importações aumentaram 5,9%, em termos homólogos reais, nos primeiros três trimestres de 2019 (6,4%, no período homólogo de 2018). Este crescimento reflete dinâmicas diferenciadas, com as importações de serviços a registar um crescimento superior ao das importações de bens (7,8% e 5,5%, respetivamente).

Para o conjunto do ano, estima-se que as exportações cresçam 2,5% (3,8% em 2018) e as importações 5,2% (5,8%, em 2018).

Situação positiva no mercado de trabalho, apesar da desaceleração do emprego

O mercado de trabalho manteve uma dinâmica positiva nos primeiros nove meses do ano, caracterizada por uma elevada taxa de participação, pelo crescimento mais moderado do emprego e pela redução da taxa de desemprego que, tal como em 2018, se situou abaixo da registada na área do euro.

Quadro 2.2. População ativa, emprego e desemprego

(taxas de variação homóloga, em percentagem)

	2017	2018	2018				2019			I-III	
			I	II	III	IV	I	II	III	2018	2019
População ativa	0,8	0,3	0,7	0,1	0,2	0,1	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Taxa de participação (%)	59,0	59,1	58,9	59,1	59,4	59,1	59,1	59,2	59,5	59,1	59,2
Emprego total	3,3	2,3	3,2	2,4	2,1	1,6	1,5	0,9	0,9	2,6	1,1
Taxa de desemprego (%)	8,9	7,0	7,9	6,7	6,7	6,7	6,8	6,3	6,1	7,1	6,4
Desemprego de longa duração (%)	57,5	51,1	53,8	52,2	50,0	47,8	46,8	53,1	52,3	52,0	50,7
Taxa de desemprego jovem [15-24] (%)	23,9	20,3	21,8	19,4	20,0	19,9	17,6	18,1	17,9	20,4	17,9

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego.

A população ativa cresceu em 2017 pela primeira vez nesta década (0,8%), tendo mantido uma variação positiva mais moderada em 2018 e nos primeiros três trimestres de 2019 (0,3% em ambos os casos). Por sua vez, a taxa de participação no mercado de trabalho da população com idade superior a 15 anos estabilizou nos últimos trimestres.

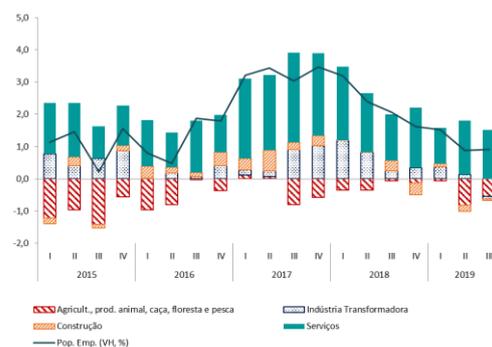
Depois de um crescimento historicamente elevado em 2017 (3,3%), o emprego manteve um crescimento significativo em 2018 (2,3%), tendo abrandado em 2019 (1,1% observado nos primeiros três trimestres).

Gráfico 2.11. Taxa de desemprego
(percentagem)



Fonte: INE.

Gráfico 2.12. Contributos para o crescimento do emprego
(pontos percentuais)



Fonte: INE.

De acordo com o INE, a taxa de desemprego no terceiro trimestre de 2019 foi de 6,1%, o valor mais baixo desde 2011. A taxa de desemprego estimada para a totalidade do ano é de 6,4%.

A percentagem de desempregados de longa duração no total do desemprego diminuiu nos três primeiros trimestres do ano para 51,1%, face aos 52,2% registados no mesmo período de 2018, e mantendo a tendência de descida face aos 66,4% registados no período mais dramático da crise em termos de duração do desemprego, em 2014.

A taxa de desemprego jovem registou uma descida, situando-se em média nos três primeiros trimestres de 2019 em 17,9% (20,4%, em 2018, e 38,8% em 2013, o valor mais alto da recessão).

Redução da inflação, mantendo-se o diferencial negativo face à área do euro

O Índice de Preços no Consumidor (IPC) registou um crescimento médio de 0,4% nos primeiros nove meses do ano, um valor inferior ao registado no mesmo período do ano passado. Em novembro, o IPC registou uma taxa de variação homóloga de 0,3%. No conjunto do ano, estima-se que a taxa de inflação se situe em 0,3%.

A evolução da inflação foi, em grande medida, influenciada pela diminuição dos preços dos bens energéticos (para o qual terá contribuído a evolução do preço do petróleo nos mercados internacionais; a redução do ISP na gasolina; a redução do preço da eletricidade e dos contadores de baixa potência). Os preços dos serviços registaram, também, uma desaceleração, refletindo a significativa redução das tarifas de transportes públicos (passes sociais), dos manuais escolares e dos serviços de alojamento, entre outros.

O IPC subjacente, que exclui os bens alimentares não-transformados e os produtos energéticos, cresceu acima do IPC total (0,5%).

O Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), referência para comparação internacional, aumentou 0,3%, mantendo-se abaixo do crescimento médio dos preços verificado na área do euro (1,3%).

Quadro 2.3. Inflação

(taxas de variação homóloga, em percentagem)

	2017	2018	2018				2019			I-III	
			I	II	III	IV	I	II	III	2018	2019
IPC Total	1,4	1,0	0,8	1,0	1,4	0,8	0,8	0,5	-0,2	1,0	0,4
Bens	0,9	0,5	0,0	0,4	0,6	0,5	0,3	0,1	-0,2	0,3	0,1
Alimentares não transformados	1,8	0,6	0,1	0,4	0,6	0,6	1,5	1,0	0,8	0,3	1,1
Energéticos	3,5	4,7	1,7	5,2	7,4	4,5	-0,6	-0,5	-3,4	4,8	-1,5
Serviços	2,1	1,7	1,9	1,6	1,8	1,7	1,4	1,4	1,2	1,7	1,3
IPC Subjacente	1,1	0,7	0,8	0,6	0,8	0,5	0,8	0,6	0,1	0,7	0,5
IHPC											
Portugal	1,6	1,2	0,9	1,2	1,8	0,8	0,8	0,6	-0,3	1,3	0,3
Área do euro	1,5	1,8	1,3	1,7	2,1	1,9	1,4	1,4	1,0	1,7	1,3
Diferencial (p.p.)	0,0	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-1,1	-0,7	-0,8	-1,3	-0,4	-0,9

Fontes: INE e Eurostat.

Melhoria da produtividade e da competitividade

Após um período a crescer residualmente, a produtividade aparente do trabalho acelerou nos primeiros três trimestres de 2019 e estima-se que cresça 0,8% em 2019. As remunerações por trabalhador cresceram 2,1% no primeiro semestre de 2019, ligeiramente abaixo do registado em 2018, evolução que deriva essencialmente do comportamento das remunerações no setor privado.

Quadro 2.4. Produtividade, salários e custos do trabalho

(taxas de variação homóloga, em percentagem)

	2017	2018	2018				2019			I-III	
			I	II	III	IV	I	II	III	2018	2019
Custos de trabalho por unidade produzida	2,1	2,4	1,4	0,8	1,7	5,3	2,0	0,8	:	1,3	:
Produtividade aparente do trabalho	0,2	0,1	-0,6	0,6	0,3	0,2	0,6	1,1	1,1	0,1	0,9
Remunerações nominais por trabalhador	2,3	2,5	1,0	1,5	2,0	5,2	2,7	1,5	:	1,5	:
Termos de troca [bens e serviços] (p.p.)	1,7	-0,7	0,6	-0,2	-0,7	-0,8	0,3	-0,1	1,2	-0,1	0,5
Taxa de câmbio real efetiva*	0,6	0,8	2,2	1,4	0,6	-0,8	-1,4	-1,4	-2,5	1,4	-1,8

* Deflacionada pelo IHPC, 42 parceiros comerciais.

Fontes: INE, CE e Ministério das Finanças.

A taxa de câmbio efetiva da economia portuguesa registou uma depreciação nos primeiros três trimestres de 2019 (1,8%). Os termos de troca evoluíram de forma dispar entre trimestres, crescendo, em média, 0,4%.

Capacidade de financiamento

No ano terminado no segundo trimestre de 2019, a capacidade de financiamento da economia portuguesa foi de 0,4% do PIB (1,2% do PIB em 2018), estimando-se um valor de 0,5% para o conjunto do ano.

Quadro 2.5. Balança de pagamentos
(em percentagem do PIB, ano terminado no trimestre)

	2017	2018	2018				2019			I-III	
			I	II	III	IV	I	II	III	2018	2019
Balança de Pagamentos (SalDOS, % do PIB)											
Capacidade / necessidade de financiamento	1,8	1,2	1,8	1,9	1,7	1,2	0,5	0,4	:	1,7	:
Balança de Capital	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	0,9	:	0,9	:
Balança Corrente	1,0	0,1	1,0	1,1	0,8	0,1	-0,5	-0,5	:	0,8	:
Balança de Bens e Serviços	1,0	0,1	0,8	0,8	0,5	0,1	-0,3	-0,6	-0,8	0,5	-0,7
Balança de Bens	-5,6	-6,6	-6,0	-6,1	-6,3	-6,6	-6,8	-7,0	-7,2	-6,3	-7,2
Balança de Serviços	6,6	6,7	6,8	6,9	6,8	6,7	6,6	6,4	6,4	6,8	6,5
Balança de Rendimentos Primários	-2,3	-2,2	-2,1	-2,0	-2,1	-2,2	-2,3	-2,1	:	-2,6	:
Balança de Rendimentos Secundários	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	:	2,2	:

Nota: valores poderão não somar devido a arredondamentos.

Fonte: Banco de Portugal.

O excedente da balança de capital (0,9%) mais do que compensou um ligeiro défice da balança corrente (-0,5%) no primeiro semestre do ano. A balança de bens e serviços registou um défice de 0,7% do PIB nos primeiros três trimestres do ano, com um saldo positivo da balança de serviços insuficiente para compensar o saldo negativo da balança de bens. Para 2019, estima-se um saldo da balança corrente de -0,7% e da balança de capital de 1,2%.

Gráfico 2.13. Capacidade/necessidade de financiamento da economia
(em percentagem do PIB)

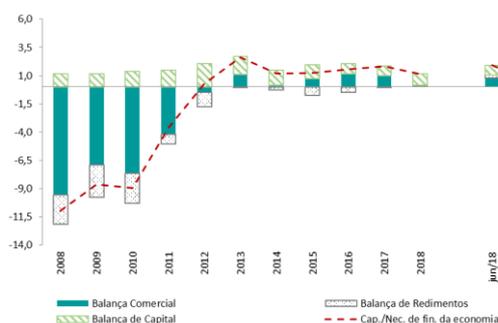
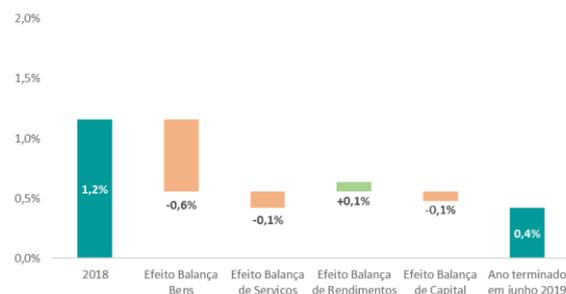


Gráfico 2.14. Contributos para a evolução da capacidade de financiamento da economia
(pontos percentuais do PIB)

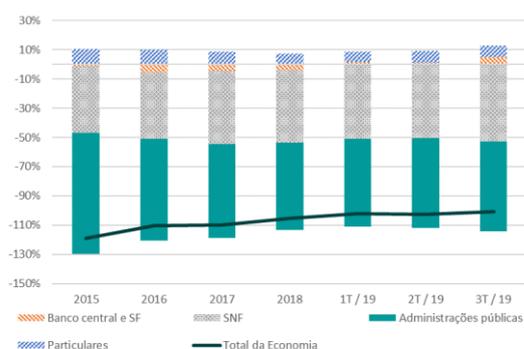


Fonte: INE.

A posição de investimento internacional fixou-se em -101% no final do terceiro trimestre do ano de 2019 (-119% do PIB em 2015). Face ao rácio registado no final de 2018, observa-se um contributo positivo do crescimento nominal do PIB (3,4%) e também, embora em menor escala, das transações (0,7%), das variações de preço (0,4%) e das variações cambiais (0,6%).

Gráfico 2.15. Posição de investimento internacional

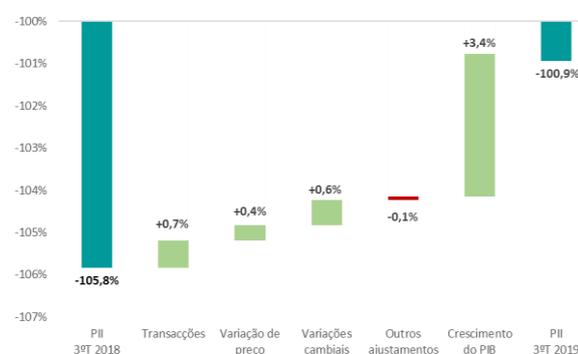
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e INE.

Gráfico 2.16. Decomposição dos efeitos da PII⁴

(diferenças, pontos percentuais do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e Ministério das Finanças.

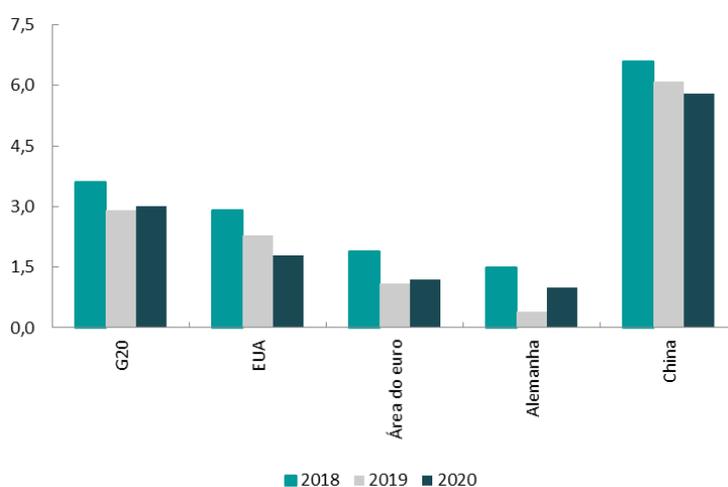
2.2. Perspetivas Macroeconómicas para 2020

2.2.1. Hipóteses Externas

As projeções mais recentes das instituições internacionais apontam para uma aceleração da atividade económica mundial. De acordo com a Comissão Europeia, prevê-se que em 2020 o crescimento do PIB mundial aumente ligeiramente para 3% (2,9% em 2019), assente numa melhoria das economias emergentes, com exceção da China, já que se espera que o conjunto das economias avançadas continuará com um crescimento contido, devendo registar-se um crescimento moderado da UE e um abrandamento nos EUA e no Japão.

⁴ Efeito transações: efeito que decorre da consideração dos fluxos da balança financeira; efeito variação de preços: efeito que decorre da consideração da reavaliação de ativos e passivos; efeito variações cambiais: efeito que decorre da consideração das variações cambiais na valorização dos ativos e passivos denominados em moeda estrangeira; efeito outros ajustamentos: efeito decorrente de alterações do valor de ativos e passivos não explicável por transações, variações de preço ou variações cambiais; efeito crescimento nominal: efeito que decorre da consideração do crescimento nominal do PIB.

Gráfico 2.17. Crescimento económico das principais economias – previsões
 PIB (taxa de crescimento real, em percentagem)



Fonte: CE, *Economic Forecast*, novembro de 2019.

No que concerne à área do euro, é expectável uma aceleração da atividade económica, com o PIB a crescer 1,2% (1,1% em 2019). Esta evolução está em linha com a retoma do comércio mundial e com a expectativa de resultados positivos das negociações entre os EUA e a China.

Após uma desaceleração da procura externa relevante para Portugal em 2018 e 2019, é esperada uma melhoria deste indicador para 2020, refletindo um fortalecimento das importações em 2020 dos principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Itália, Alemanha, França e Reino Unido).

Quadro 2.6. PIB e importações dos principais parceiros comerciais de Portugal
 (variação homóloga real, em percentagem)

	PIB									Importações						
	2018	2018		2019			2019 Previsão	2020 Previsão	2018	2018		2019			2019 Previsão	2020 Previsão
		III	IV	I	II	III				III	IV	I	II	III		
Área do euro	1,9	1,6	1,2	1,4	1,2	1,2	1,1	1,2	2,7	3,7	3,1	3,6	5,3	5,0	3,2	2,6
Espanha	2,4	2,2	2,1	2,2	2,0	2,0	1,9	1,5	3,3	2,5	-0,3	-0,4	-0,7	2,0	0,5	2,0
Alemanha	1,5	1,1	0,6	1,0	0,3	0,5	0,4	1,0	3,6	4,5	3,1	4,2	2,6	1,3	2,5	2,7
França	1,7	1,5	1,2	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	0,5	1,1	3,0	1,9	2,8	2,1	2,4
Itália	0,8	0,4	-0,1	0,0	0,1	0,3	0,1	0,4	3,0	1,7	1,6	1,0	1,0	1,6	0,7	2,2
Reino Unido	1,4	1,6	1,5	2,1	1,3	1,0	1,3	1,4	0,7	-0,5	3,2	14,9	-0,4	-0,6	2,8	3,1

Fontes: Eurostat. Previsões para 2019 e 2020: CE, *Economic Forecast*, novembro de 2019.

De acordo com as expectativas implícitas nos mercados de futuros, o preço do petróleo deverá situar-se em torno dos 58 USD/bbl (52 €/bbl) em 2020, representando um abrandamento pelo segundo ano consecutivo e refletindo a fraca procura num quadro de enfraquecimento da economia global. Os preços das matérias-primas não energéticas, em dólares, deverão aumentar cerca de 1,7% (0,9% em 2019).

Quadro 2.7. Enquadramento internacional – principais hipóteses

	Fonte	2016	2017	2018	2019 Previsão	2020 Previsão
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	3,4	5,3	3,1	2,4	3,0
Preço do petróleo <i>Brent</i> (USD/bbl) ^(a)	NYMEX	45,1	54,8	71,5	63,4	57,7
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(b)	FMI	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	FMI	1,11	1,13	1,18	1,12	1,12

Notas: (a) Os valores do preço do petróleo para 2019/20 baseiam-se nos futuros Brent; (b) Euribor a três meses.

Fontes: Ministério das Finanças; CE, *Economic Forecast*, novembro de 2019.

Num contexto de uma política monetária mais expansionista, de regresso aos estímulos monetários não convencionais do BCE, prevê-se que as taxas de juro de curto prazo se mantenham em valores historicamente baixos.

2.2.2. Cenário Macroeconómico

Para 2020 perspetiva-se que a economia portuguesa continue em expansão, pelo sétimo ano consecutivo, prevendo-se um crescimento real do PIB de 1,9% (crescimento idêntico ao do ano anterior). Este crescimento está em linha com o previsto na última atualização do Programa de Estabilidade 2019-2023 (abril último).

Quadro 2.8. Cenário macroeconómico 2019-2020

(taxa de variação, em percentagem)

	2017	2018	2019	2020	2019	2020
	INE		Estimativa	Previsão	Previsão	Previsão
			OE 2020		PE 2019-23	
PIB nominal (milhões euros)	195 947	203 896	210 773	217 803	:	:
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)						
PIB	3,5	2,4	1,9	1,9	1,9	1,9
Consumo privado	2,1	3,1	2,2	2,0	1,8	1,8
Consumo público	0,2	0,9	0,6	0,8	0,2	0,6
Investimento (FBCF)	11,5	5,8	7,3	5,4	5,3	4,9
Exportações de bens e serviços	8,4	3,8	2,5	3,2	3,8	3,8
Importações de bens e serviços	8,1	5,8	5,2	4,4	3,9	3,9
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)						
Procura interna	3,3	3,2	3,0	2,4	2,1	2,1
Procura externa líquida	0,2	-0,8	-1,1	-0,5	-0,2	-0,2
Evolução dos preços (taxa de variação, %)						
Deflador do PIB	1,5	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5
Taxa de inflação (IPC)	1,4	1,0	0,3	1,0	1,3	1,4
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)						
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	3,3	2,3	1,0	0,6	0,6	0,6
Taxa de desemprego (% da população ativa)	8,9	7,0	6,4	6,1	6,6	6,3
Produtividade aparente do trabalho	0,2	0,1	0,8	1,3	1,3	1,3
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)						
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,8	1,2	0,5	0,2	0,4	0,5
Saldo da balança corrente	1,0	0,1	-0,7	-1,0	-0,8	-0,7
da qual: saldo da balança de bens e serviços	1,0	0,1	-0,8	-1,3	0,2	0,2
Saldo da balança de capital	0,8	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Estima-se que a ligeira recuperação do crescimento da área do euro dê um contributo positivo para a dinâmica da procura externa relevante para as exportações portuguesas, as quais deverão acelerar de 2,5% em 2019 para 3,2%.

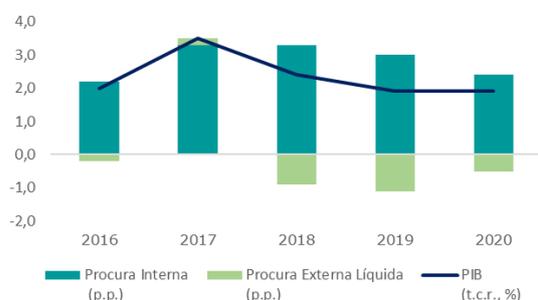
As restantes componentes da procura global deverão manter um contributo positivo para o crescimento do PIB, destacando-se a manutenção do dinamismo do investimento e, em menor grau, do consumo privado.

O crescimento do investimento (FBCF) deverá situar-se em 5,4%, desacelerando face ao crescimento estimado para o ano anterior (7,3%), em resultado de um menor crescimento do investimento privado, parcialmente compensado por uma aceleração do investimento público.

O crescimento do consumo privado deverá manter-se robusto (2%), suportado pelo crescimento dos salários e do emprego, sendo mais acentuado na componente de bens correntes não duradouros.

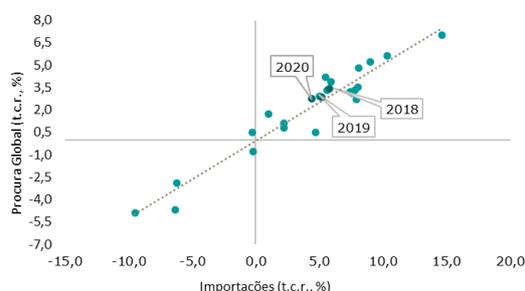
As importações de bens e serviços deverão crescer 4,4%, em linha com a evolução da procura global.

Gráfico 2.18. Contributos para a variação do PIB
(pontos percentuais)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 2.19. Relação entre a procura global e as importações
(1996-2020)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Estima-se que a situação no mercado de trabalho mantenha uma evolução positiva em 2020, antecipando-se a continuação do crescimento do emprego (0,6%) e o prolongamento da trajetória descendente da taxa de desemprego, a qual deverá diminuir para 6,1%, em 2020 (6,4% em 2019).

A inflação medida pelo IPC, deverá recuperar em 2020, prevendo-se um crescimento de 1%, após uma desaceleração significativa em 2019, ancorado pela evolução do IHPC da área do euro e pela dissipação de efeitos-base que ocorreram em 2019.

Projeções de outras instituições nacionais e internacionais

As projeções de outras instituições nacionais e internacionais apontam para a continuação da expansão da economia portuguesa em 2020, ainda que a um ritmo inferior ao de 2019.

Quadro 2.9. Previsões macroeconómicas e orçamentais
(taxa de variação, em percentagem)

	MF		CE		OCDE		FMI		BdP		CFP	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)												
PIB	1,9	1,9	2,0	1,7	1,9	1,8	1,9	1,6	2,0	:	1,9	1,7
Consumo privado	2,2	2,0	2,3	2,0	2,1	2,2	:	:	2,3	:	2,1	1,9
Consumo público	0,6	0,8	0,8	0,8	0,5	0,6	:	:	0,5	:	0,7	1,2
Investimento (FBCF)	7,3	5,4	6,5	4,8	6,9	1,2	:	:	7,2	:	7,6	5,2
Exportações de bens e serviços	2,5	3,2	2,7	2,7	2,7	1,1	4,0	4,0	2,3	:	2,7	3,1
Importações de bens e serviços	5,2	4,4	4,6	3,9	4,9	1,4	5,9	5,5	4,6	:	4,6	4,0
Evolução dos preços (taxa de variação, %)												
Deflador do PIB	1,5	1,4	1,4	1,5	1,1	0,5	1,3	1,5	:	:	1,3	1,1
Taxa de inflação (IHPC)	0,4	1,1	0,3	1,1	0,3	0,5	0,9	1,2	0,4	:	0,3	0,6
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)												
Emprego	1,0	0,6	1,0	0,5	0,9	0,7	1,3	1,0	0,9	:	1,2	0,6
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,4	6,1	6,3	5,9	6,5	6,4	6,1	5,6	6,4	:	6,2	6,0
Produtividade aparente do trabalho	0,8	1,3	1,0	1,2	1,1	1,1	:	:	:	:	0,7	1,1
Saldos das balanças corrente e de capital (% do PIB)												
- Capacidades líquidas de financiamento face ao exterior	0,5	0,2	0,8	0,6	:	:	:	:	0,5	:	0,4	0,0
- Saldo da balança corrente	-0,7	-1,0	-0,4	-0,7	-1,2	-1,0	-0,6	-0,7	:	:	-0,3	-0,8
Capacidade/necessidade de financiamento das AP (% do PIB)	-0,1	0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,2	0,1	:	:	0,1	0,3
Saldo primário	3,0	3,2	3,0	2,9	2,8	2,6	2,9	3,2	:	:	3,3	3,4
Saldo estrutural (% do PIB potencial)	-0,3	0,0	-0,4	-0,4	0,8	0,9	0,2	0,3	:	:	-0,2	0,0
Dívida das Administrações Públicas (% do PIB)	118,9	116,2	119,5	117,1	119,3	117,1	117,6	114,8	:	:	118,5	116,2

Fontes: Ministério das Finanças; FMI - *World Economic Outlook*, outubro de 2019; Comissão Europeia, *Economic Forecast*, novembro de 2019; OCDE - *Economic Outlook*, novembro de 2019; Banco de Portugal, Boletim Económico, outubro de 2019; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2019-2023, Atualização, outubro de 2019.

Em termos de componentes da despesa, as diferentes instituições apresentam algumas divergências nas suas projeções. Para 2020, tanto a Comissão Europeia, como o Conselho das Finanças Públicas

(CFP), preveem um abrandamento do crescimento do consumo privado. Contudo, a OCDE apresenta uma projeção que aponta para uma aceleração do mesmo. As divergências estendem-se às previsões do consumo público, com o CFP e a OCDE a anteciparem uma aceleração e a Comissão Europeia a prever uma manutenção do ritmo de crescimento de 2019. Para as exportações, as projeções também são dispares. Já no que diz respeito às importações, todas as instituições apontam para uma desaceleração em 2020.

Relativamente aos agregados orçamentais, as instituições preveem uma redução do rácio da dívida pública e uma melhoria do saldo orçamental em 2020, antecipando um valor positivo ou nulo. No entanto, as instituições divergem quanto ao saldo estrutural de 2020, variando entre um défice de 0,4% (Comissão Europeia) e um excedente de 0,9% (OCDE). Tal discrepância resulta, na sua maioria, de diferenças nas metodologias utilizadas no cálculo do produto potencial.

2.2.3. Riscos Macroeconómicos e Análise de Sensibilidade

Riscos macroeconómicos

Os riscos para a atividade económica são predominantemente relacionados com o contexto externo. Num ambiente de elevada incerteza geopolítica, é possível que o enquadramento externo da economia portuguesa se venha a revelar menos favorável, implicando uma expansão mais moderada da atividade económica nos principais mercados de exportação.

A recuperação do investimento ao longo dos últimos anos, a estabilização do setor financeiro, o reequilíbrio das contas externas e os progressos alcançados na consolidação estrutural das contas públicas são pilares fundamentais para a atual dinâmica da economia portuguesa e constituem bases sólidas para a sua evolução futura.

Análise de sensibilidade

Dado o conjunto de pressupostos em que se baseia o cenário macroeconómico, com o intuito de verificar a respetiva sensibilidade, analisou-se o impacto de alguns riscos externos e internos nos principais agregados macroeconómicos.

Em face dos riscos enunciados foi simulado o impacto, em 2020, de quatro choques nos principais agregados macroeconómicos, que se consubstanciam, face ao cenário central, numa variação:

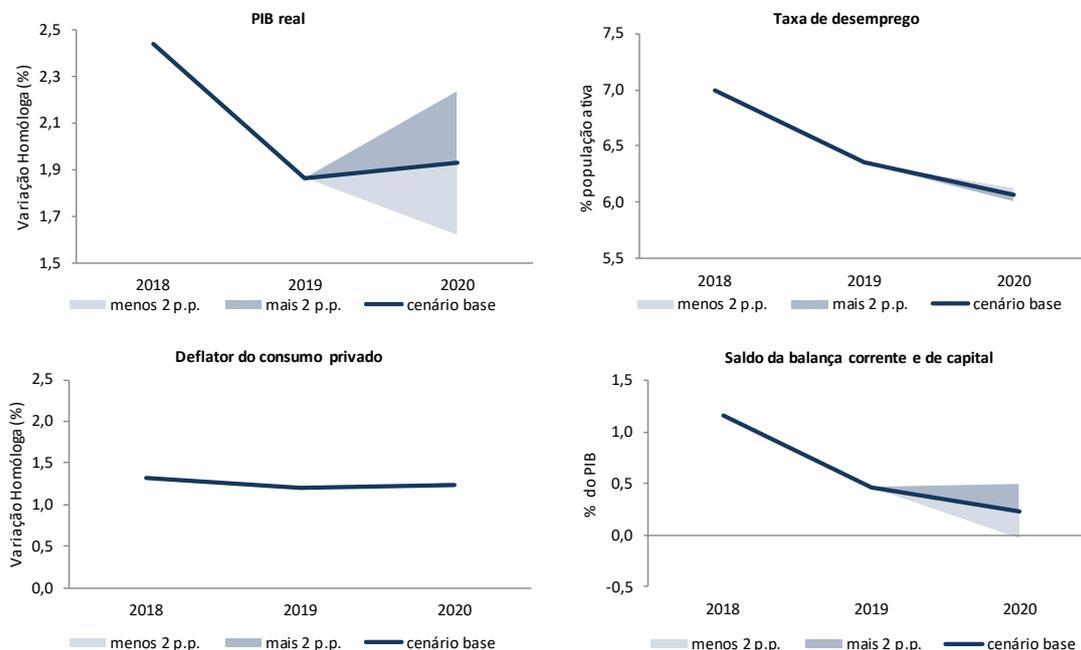
- Do crescimento da procura externa em 2 p.p.;
- Do preço do petróleo (em USD) em 20%;
- Das taxas de juro de curto prazo em 2 p.p.;
- Do crescimento da procura interna em 0,4 p.p.

Variação do crescimento da procura externa

Nesta simulação, estima-se que uma redução do crescimento da procura externa em 2 p.p., face ao implícito no cenário base, teria um impacto negativo no crescimento real do PIB, que cresceria menos 0,3 p.p. relativamente ao cenário base. Este impacto seria resultado de um menor crescimento das exportações, levando a um efeito igualmente negativo no saldo da balança de bens e serviços, reduzindo a capacidade de financiamento da economia face ao exterior. O impacto no mercado de trabalho, avaliado pela variação da taxa de desemprego, apresentaria um efeito diferido

no tempo, sendo negligenciável em 2020. De igual modo, o efeito no deflator do consumo privado seria pouco significativo.

Gráfico 2.20. Variação da procura externa em 2 p.p.

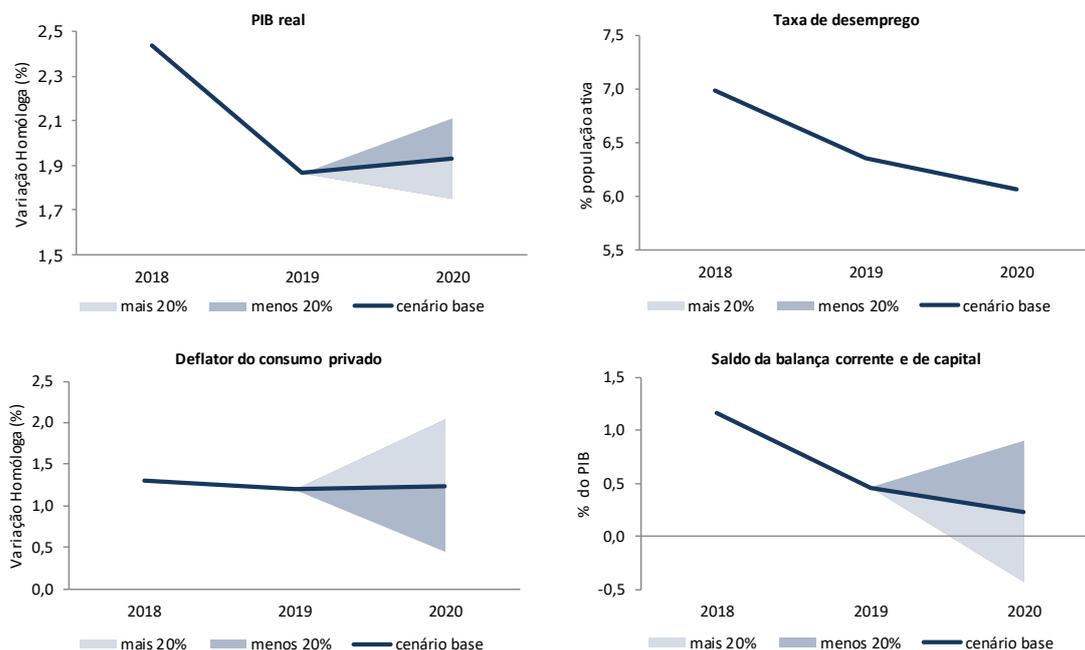


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação do preço do petróleo

Num cenário em que o preço do petróleo se encontre 20% acima do assumido no cenário base, o impacto deste choque no crescimento real do PIB seria negativo, explicado maioritariamente pelo efeito da diminuição do crescimento do consumo, que seria parcialmente compensado por uma diminuição do crescimento das importações. A capacidade de financiamento da economia face ao exterior deteriorar-se-ia por via de um agravamento da balança energética. O impacto na taxa de desemprego seria reduzido em 2020, uma vez que o efeito no emprego não seria imediato. Contudo, um aumento do preço do petróleo teria um impacto significativo no deflator do consumo privado.

Gráfico 2.21. Variação do preço do petróleo em 20%

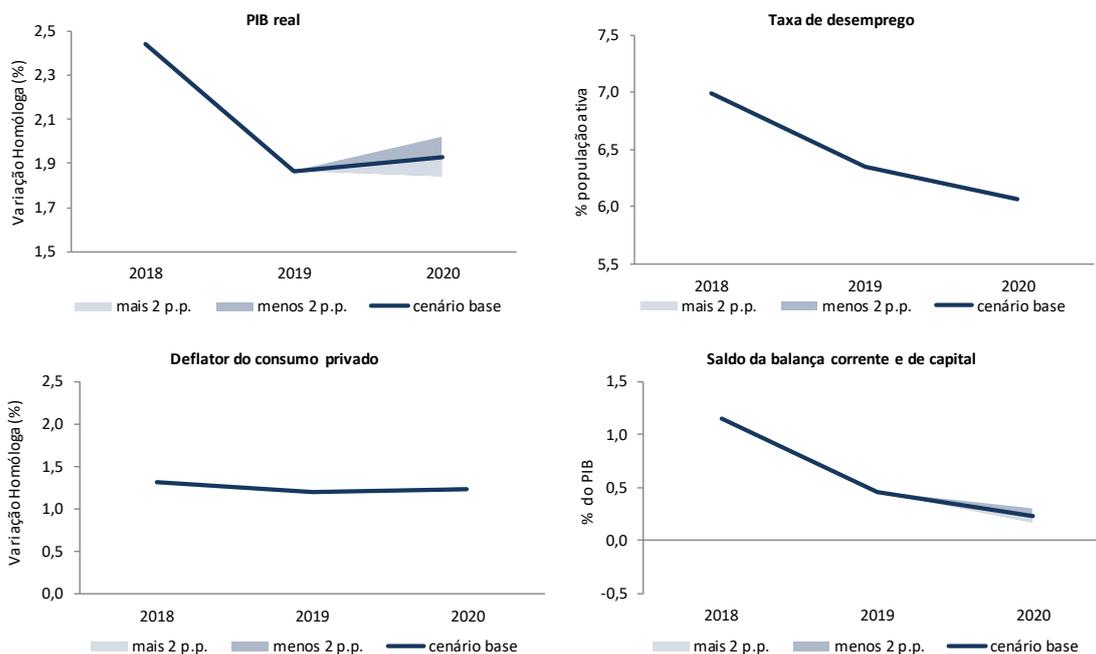


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação da taxa de juro de curto prazo

Um aumento da taxa de juro de curto prazo em 2 p.p. teria, de acordo com a simulação efetuada, um impacto negativo no crescimento real da economia por via de um menor crescimento do consumo privado (em resultado de um aumento dos custos de financiamento), parcialmente compensado por uma redução do crescimento das importações. Adicionalmente, seria esperada uma ligeira deterioração da balança de rendimentos primários, e conseqüentemente da capacidade de financiamento da economia. Contudo, o impacto na taxa de desemprego seria negligenciável em 2020, uma vez que o efeito no mercado de trabalho é desfasado no tempo, e seria também expectável um impacto reduzido no deflator do consumo privado.

Gráfico 2.22. Variação da taxa de juro de curto prazo em 2 p.p.

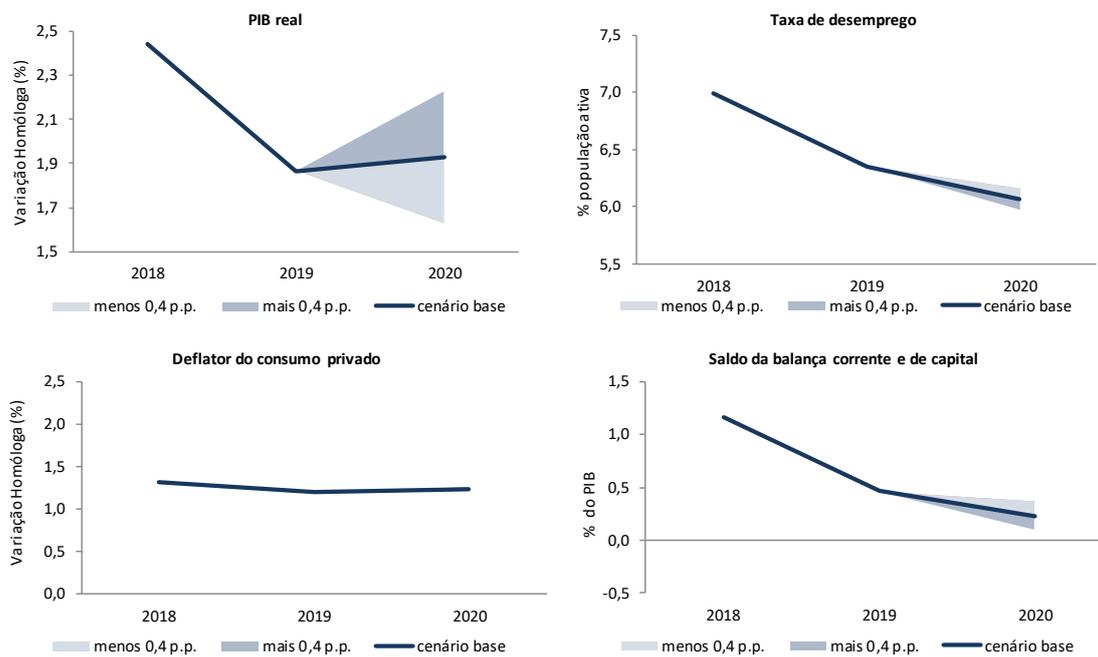


Fonte: Ministério das Finanças.

Variação do crescimento da procura interna

Neste cenário, uma redução no crescimento da procura interna em 0,4 p.p. face ao cenário base teria um impacto de -0,3 p.p. no crescimento real do PIB, essencialmente por via de um abrandamento do crescimento do consumo privado. Adicionalmente, seria esperada uma recuperação do saldo da balança comercial, e da capacidade de financiamento da economia. O impacto no deflador do consumo privado seria pouco significativo. O efeito na taxa de desemprego seria negativo em 2020, sendo a sua reduzida dimensão explicada pela presença de um desfasamento temporal neste efeito.

Gráfico 2.23. Variação da procura interna em 0,4 p.p.



Fonte: Ministério das Finanças.

3. Situação Financeira das Administrações Públicas - Contabilidade Nacional

3.1. Evolução Recente

Desempenho orçamental positivo

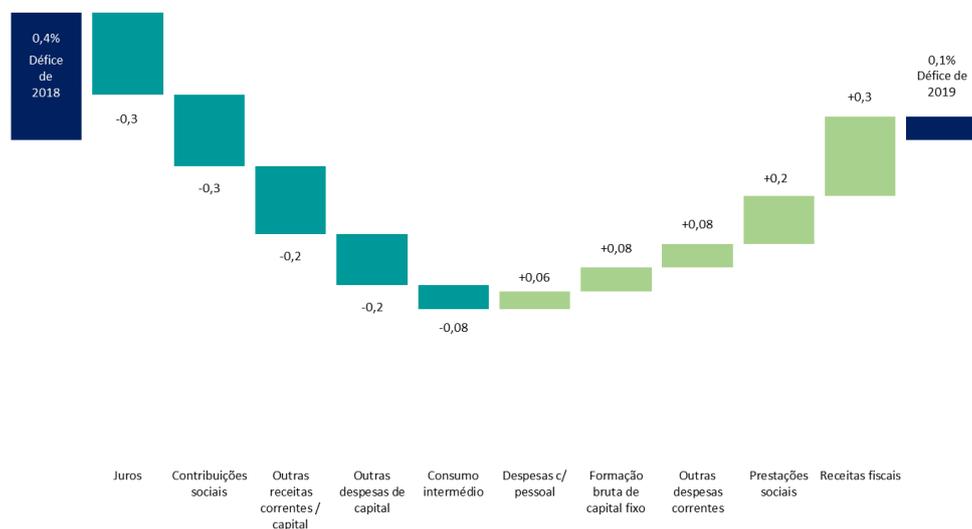
Em 2019, o saldo orçamental das administrações públicas manteve-se numa trajetória de melhoria, fixando-se, no primeiro semestre deste ano, em -0,8% do PIB, 1,4 p.p. acima do registado no período homólogo de 2018. Para esta evolução positiva contribuiu a melhoria do excedente primário que passou de 1,2% para 2,3% do PIB.

Para o conjunto do ano, o saldo orçamental das administrações públicas dever-se-á situar em -0,1% do PIB (-0,4% do PIB, em 2018). Este valor inclui, contudo, os efeitos de medidas temporárias, dos quais se destacam a transferência de capital para o NOVO BANCO (0,5% do PIB). Excluindo todos os efeitos temporários, o saldo orçamental assumiria um valor positivo de 0,4% do PIB (0,3% do PIB em 2018).

A redução do défice orçamental face a 2018 resulta da conjugação do aumento da receita (0,3 p.p. do PIB) com a diminuição da despesa (-0,1 p.p. do PIB).

Esta estimativa para o défice orçamental de 2019 traduz uma revisão em baixa de 0,1 p.p. face à meta estabelecida no Orçamento do Estado para 2019 (outubro de 2018) e no Programa de Estabilidade 2019-2023 (abril de 2019).

Gráfico 3.1. Passagem do défice orçamental de 2018 para 2019
(em pontos percentuais do PIB)



Nota: um ajustamento negativo (positivo) melhora (agrava) o saldo orçamental das administrações públicas.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

O gráfico acima evidencia os principais contributos para a melhoria do saldo orçamental entre 2018 e 2019, designadamente: (i) o aumento das contribuições sociais, justificado essencialmente pela evolução positiva do mercado de trabalho e pelo dinamismo da atividade económica; (ii) a

diminuição dos encargos com juros da dívida pública, assente na redução da taxa de juro implícita e no pagamento antecipado da dívida ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF); e (iii) o aumento das outras receitas correntes.

Em sentido contrário, destacam-se: (i) o aumento das prestações sociais; (ii) o crescimento das receitas fiscais abaixo do crescimento nominal da atividade económica; e (iii) o aumento do investimento público, que reflete a execução de diversos investimentos estruturantes, nomeadamente na área dos transportes e da saúde, e a fase mais intensa da execução dos fundos europeus.

Diminuição do rácio da dívida pública

Tendo em conta as necessidades líquidas de financiamento das administrações públicas previstas até ao final do ano, estima-se que a dívida pública em percentagem do PIB diminua 3,3 p.p. em 2019, atingindo 118,9%. Para esta evolução deverão contribuir a melhoria do excedente primário e o efeito dinâmico (resultante do diferencial negativo entre a taxa de juro implícita na dívida e a taxa de crescimento nominal do PIB), que mais do que compensam o contributo negativo do ajustamento défice-dívida. Este ajustamento inclui a variação dos depósitos das administrações públicas, que deverão diminuir 0,8 p.p. do PIB em 2019. Assim, estima-se que a dívida pública líquida de depósitos das administrações públicas diminuirá 2,5 p.p. do PIB em 2019, cifrando-se em 111,5% do PIB.

Quadro 3.1. Trajetória da dívida

(em pontos percentuais do PIB)

	2018	2019 Estimativa
Dívida pública consolidada (% PIB)	122,2	119,2
Variação	-3,8	-3,0
Efeito saldo primário	-2,9	-3,0
Efeito dinâmico	-1,5	-0,9
Efeito juros	3,4	3,1
Efeito PIB	-4,9	-4,0
Ajustamento défice-dívida	0,6	0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

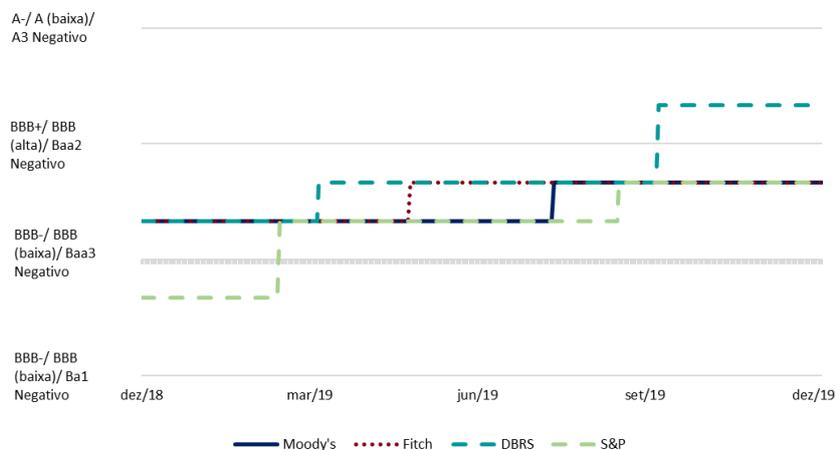
A melhoria das condições de financiamento da dívida direta do Estado, em resultado do enquadramento internacional e nacional, evidencia-se na redução das taxas de juro da emissão de dívida pública de médio e longo prazo, com maior ênfase nas maturidades mais longas. No curto prazo, a taxa de juro média dos leilões de Bilhetes do Tesouro (BT) tem igualmente mostrado uma tendência decrescente, ainda que de menor magnitude.

Esta evolução, a par da amortização antecipada do remanescente do empréstimo do FMI em 2018⁵, permitiu uma diminuição da despesa com juros da dívida pública.

A estratégia de financiamento da dívida contempla a substituição de dívida de curto prazo por outra com maturidade mais longa, beneficiando de melhores condições de financiamento, bem como a continuação da amortização antecipada dos empréstimos realizados no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, tendo sido realizado em outubro passado o pagamento antecipado de 2 mil milhões do empréstimo do FEEF.

⁵ O IGCP estima que os reembolsos antecipados ao FMI geraram uma poupança de juros no montante de 1,92 mil milhões de euros.

Gráfico 3.2. Notação de risco da dívida soberana



Fontes: IGCP e Ministério das Finanças.

A evolução favorável do desempenho macroeconómico e orçamental tem vindo a refletir-se na melhoria da notação de risco da dívida soberana pelas principais agências de *rating*.

3.2. Perspetivas Orçamentais para 2020

3.2.1. Conta das Administrações Públicas

Em 2020, em resultado do processo continuado de consolidação orçamental, o saldo orçamental das administrações públicas deverá aumentar 0,3 p.p. face a 2019, atingindo 0,2% do PIB, o primeiro excedente orçamental da era democrática.

Quadro 3.2. Conta das Administrações Públicas, 2019-2020

	2019	2020	2019	2020	2020/19
	Estimativa	Previsão	Estimativa	Previsão	
	Milhões de euros		% do PIB		t.v.h.
1. Receitas fiscais	52 794	54 844	25,0	25,2	3,9
Impostos s/produção e importação	31 888	33 064	15,1	15,2	3,7
Impostos s/rendimento e património	20 907	21 780	9,9	10,0	4,2
2. Contribuições sociais	25 167	26 031	11,9	12,0	3,4
Das quais: contribuições sociais efetivas	20 537	21 358	9,7	9,8	4,0
3. Outras receitas correntes	12 341	12 775	5,9	5,9	3,5
4. Total receita corrente (1+2+3)	90 302	93 650	42,8	43,0	3,7
5. Receitas de capital	799	1 184	0,4	0,5	48,1
6. Total receita (4+5)	91 101	94 833	43,2	43,5	4,1
7. Consumo intermédio	11 262	11 629	5,3	5,3	3,3
8. Despesas com pessoal	22 702	23 516	10,8	10,8	3,6
9. Prestações sociais	38 705	39 705	18,4	18,2	2,6
Das quais: prestações que não em espécie	34 528	35 367	16,4	16,2	2,4
10. Juros	6 526	6 409	3,1	2,9	-1,8
11. Subsídios	835	881	0,4	0,4	5,5
12. Outras despesas correntes	4 922	5 151	2,3	2,4	4,7
13. Total despesa corrente (7+8+9+10+11+12)	84 953	87 292	40,3	40,1	2,8
Da qual: despesa corrente primária (13-10)	78 427	80 883	37,2	37,1	3,1
14. Formação bruta de capital fixo	4 098	4 998	1,9	2,3	22,0
15. Outras despesas de capital	2 224	2 008	1,1	0,9	-9,7
16. Total despesas de capital (14+15)	6 322	7 006	3,0	3,2	10,8
17. Total despesa (13+16)	91 275	94 298	43,3	43,3	3,3
Da qual: total despesa primária (17-10)	84 749	87 889	40,2	40,4	3,7
18. Cap. (+)/ Nec. (-) financiamento líquido (6-17)	-174	535	-0,1	0,2	-

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Estima-se que a receita cresça 4,5%, destacando-se o aumento em 5,7% das contribuições sociais efetivas, crescimento em linha com o aumento previsto da massa salarial, enquanto que a receita fiscal deverá crescer 3,4%. A despesa deverá aumentar 3,7%, aumentando 0,1 p.p. do PIB. Por componentes, destaca-se a redução das prestações sociais (-0,1 p.p.), das despesas com juros (-0,2 p.p.), que diminuirão 2,5%. As despesas com pessoal deverão aumentar 3,6%, em virtude do descongelamento das carreiras iniciado em 2018 e implementado de forma faseada com impactos orçamentais ao longo de três anos; do efeito da mitigação do tempo de serviço congelado em carreiras especiais por sucessivos orçamentos do Estado (2011 a 2017); e da evolução do número de trabalhadores. As outras despesas de capital aumentarão 5,4%, influenciadas por medidas pontuais, designadamente a injeção de capital no NOVO BANCO.

O investimento público (formação bruta de capital fixo) deverá aumentar 18,1% (mais 0,3 p.p. do PIB), em resultado da realização de investimentos estruturantes, designadamente na ferrovia, na expansão dos metros, na aquisição de material circulante, na rodovia, na construção de novos hospitais e do Programa Nacional de Regadios.

Face ao Programa de Estabilidade 2019-2023, a atual meta para o saldo orçamental em 2020 configura uma revisão em baixa de 0,1 p.p. do PIB. Para esta revisão contribui, em parte, a aceleração da formação bruta de capital fixo e um maior crescimento das despesas com pessoal.

3.2.2. Impacto das Medidas de Política Orçamental

A conta das administrações públicas para 2020 incorpora um conjunto de medidas de política orçamental de carácter permanente cujo impacto no saldo totaliza -970 milhões de euros (-0,45% do PIB).

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2019 e 2020

	milhões de euros		% do PIB		
	2019	2020	2019	2020	
Receita	-4	-72	0,00	-0,02	
Revisão do coeficiente do Alojamento Local em Zonas de Contenção		10	0,00	0,00	
Tributações Autónomas		-15	0,00	-0,01	
Alargamento do Limite da Taxa Reduzida de IRC às PME e às PME do Interior		-23,5			
Imposto do Selo sobre Crédito ao Consumo	50	17,5	0,02	0,01	
Medidas de incentivo à descarbonização		28,5	0,00	0,01	
Atualização do Imposto sobre o Tabaco e Alteração da Estrutura do Imposto		8,9	0,00	0,00	
Alargamento do Regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Re-investidos)	-13	-20	-0,01	-0,01	
Alteração das listas do IVA (incluindo Cultura, Lazer e Ciência)	-26	-16,8	-0,01	-0,01	
Redução das propinas ano letivo 2019/2020	-15	-12	-0,01	-0,01	
IRS - Jovem		-25	0,00	-0,01	
Aumento das deduções IRS com filhos menores 3 anos		-24,3		-0,01	
Despesa	1 214	898	0,58	0,49	
Programa de Apoio à Redução Tarifária	104	26	0,05	0,01	
Programa PROTransP		15			
Manuais Escolares - Reutilização	80	-39	0,04	-0,02	
1º Direito		136	0,00	0,06	
Descongelamento das carreiras e Promoções (efeito bruto nas despesas com pessoal)	540	527	0,26	0,24	
Revisão de Carreiras e Outros Direitos	125	118	0,06	0,05	
Actualizações salariais (0,3%)		70	0,00	0,03	
Reformas de longas carreiras e reforma antecipada por flexibilização	109	65	0,05	0,03	
Prestação Social para Inclusão	153	64	0,07	0,03	
Abono de Família	58	19	0,03	0,01	
Complemento Solidário para Idosos	46	19	0,02	0,01	
Estatuto do cuidador informal		30	0,00	0,01	
Prestações de parentalidade		30	0,00	0,01	
Revisão de despesa		-190			
Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo (ENIPSSA)	0,2	7,5			
Impacto no saldo	-1 219	-970	-0,58	-0,45	
			PIB	210 773	217 803
Medidas temporárias					
Receita	51	145	0,0	0,1	
Recuperação de Garantia do BPP	51	145	0,0	0,1	
Despesa	1 149	1 050	0,5	0,5	
Recapitalização do Novo Banco via Fundo Resolução	1 149	600	0,5	0,3	
Ativos Por Impostos Diferidos		130		0,1	
Decisão Judicial CML		160		0,1	
Transferência do FGCAM para Fundo de Garantia de Depósitos		80		0,0	
Indeminização da IP por cancelamento da subconcessão Algarve Litoral		80		0,0	
Impacto no saldo	-1 098	-905	-0,5	-0,4	

Fonte: Ministério das Finanças.

Em termos de medidas, do lado da receita, destaca-se as medidas de incentivo à descarbonização (28,5 milhões de euros), o alargamento do limite da taxa reduzida de IRC às PME e às PME do Interior (-23,5 milhões de euros), o alargamento do regime da DLRR (Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos) (-20 milhões de euros) e a redução das propinas ano letivo 2019/2020 (-12 milhões de euros em 2020), entre outras cujo impacto ascende a -72 milhões de euros.

O impacto das medidas do lado da despesa no saldo totaliza 898 milhões de euros em 2020. Destas destacam-se o exercício de revisão da despesa (-190 milhões de euros) e o aumento da despesa com pessoal associada ao descongelamento das carreiras e promoções, à atualização salarial de 0,3% e à revisão de carreiras especiais (715 milhões de euros).

Em termos de factos relevantes com impacto orçamental pontual, consideraram-se do lado da receita a recuperação da garantia do Banco Privado Português (BPP) no valor de 145 milhões de euros.

Por outro lado, como medidas temporárias do lado da despesa incluem-se a transferência de capital para o NOVO BANCO, a conversão em créditos tributários de ativos por impostos diferidos, a passagem do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos, a indemnização no âmbito de decisão judicial a cargo da Câmara Municipal de Lisboa, bem como a indemnização da Infraestruturas de Portugal pelo cancelamento da subconcessão rodoviária Algarve Litoral cujo valor total ascende a 1050 milhões de euros.

3.2.3. Passagem do Saldo de 2019 ao Saldo de 2020

O défice de 2019 é estimado em 0,1% do PIB. Esta estimativa inclui, porém, o efeito de medidas pontuais que devem ser desconsideradas para efeitos de determinação do ponto de partida efetivo para aferição do esforço de consolidação orçamental em 2020. Assim, o saldo de 2019 excluindo as medidas pontuais, configura um excedente de 0,4% do PIB.

Para aferir o esforço de consolidação orçamental é também importante considerar os fatores que influenciam o saldo orçamental de 2020 e que não decorrem de decisões políticas desse mesmo ano (*i.e.* efeitos *carry over*), bem como as medidas de política pontuais de 2020 que totalizam 0,4% do PIB.

Por sua vez, as medidas a implementar em 2020 e a evolução do cenário macroeconómico subjacente – sobressaindo o crescimento do PIB, a melhoria do mercado de trabalho e os consequentes efeitos positivos dos estabilizadores automáticos nas receitas fiscais e contributivas, bem como na despesa da Segurança Social – produzem um efeito positivo de aproximadamente 0,1% do PIB no saldo das administrações públicas.

3.2.4. Passagem da ótica da Contabilidade Pública à ótica da Contabilidade Nacional

Em 2020, estima-se que o saldo na ótica da contabilidade nacional seja superior ao saldo na ótica da contabilidade pública em 1 954 milhões de euros (0,9% do PIB). Este diferencial é explicado, essencialmente: (i) pelo ajustamento à ótica do compromisso nas Entidades Públicas Reclassificadas; (ii) pelo ajustamento entre juros pagos (contabilidade pública) e devidos (contabilidade nacional); e (iii) pelo facto do pagamento de pensões subjacente às transferências de fundos de pensões recebidas em anos anteriores não ser considerado despesa em contas nacionais.

Estes efeitos positivos no saldo em contabilidade nacional são em parte compensados pelos impactos negativos associados à aplicação do princípio da neutralidade dos fundos europeus, uma vez que em contas nacionais os referidos fundos europeus têm impacto neutro no saldo orçamental.

Quadro 3.4. Passagem de saldos de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	2019	2020	2019	2020
	Estimativa	Orçamento	Estimativa	Orçamento
	(milhões de euros)		(% do PIB)	
1. Saldo das AP em contabilidade pública	-1 107	-1 420	-0,5	-0,7
Administração Central ^(a)	-4 171	-4 762	-2,0	-2,2
Administração Regional e Local	629	611	0,3	0,3
Segurança Social	2 436	2 730	1,2	1,3
2. Ajustamentos em Contas Nacionais	933	1 954	0,4	0,9
Impostos e contribuições	-74	199	0,0	0,1
Garantias	130	222	0,1	0,1
Fundos de Pensões	477	490	0,2	0,2
Diferença entre juros pagos e devidos do Estado	775	737	0,4	0,3
SNS e CGA	-435	4	-0,2	0,0
Entidades Públicas Reclassificadas	1 283	1 107	0,6	0,5
Neutralidade dos fundos europeus	-432	-740	-0,2	-0,3
Outros ajustamentos	-792	-67	-0,4	0,0
3. Saldo das AP em contabilidade nacional (1+2)	-174	533	-0,1	0,2
Administração Central	-3 519	-2 920	-1,7	-1,3
Administração Regional e Local	864	654	0,4	0,3
Segurança Social	2 481	2 799	1,2	1,3

Nota: (a) O saldo da Administração Central em contabilidade nacional parte dos limites máximos da despesa fixados em contabilidade pública para se obter uma estimativa que inclui um diferencial de 590 milhões de euros, diferindo assim do apresentado no Anexo A1.

Fonte: Ministério das Finanças.

3.3. Trajetória da Dívida Pública

Em 2020 estima-se que o rácio da dívida pública se mantenha, pelo quinto ano consecutivo, numa trajetória descendente. Prevê-se uma redução de 2,7 p.p., atingindo-se um rácio de 116,2% do PIB. Para esta diminuição concorre a evolução positiva do saldo primário, cujo contributo positivo se estima em 3,2 p.p., do crescimento do PIB nominal com um contributo estimado de 3,8 p.p. e, em sentido contrário, com um contributo negativo, a despesa com juros.

O ajustamento défice-dívida deverá contribuir para o aumento da dívida pública em 2020 em 1,3 p.p. Neste último, incluem-se os depósitos das administrações públicas, que se prevê que registem uma diminuição para 6,9% do PIB em 2020.

Quadro 3.5. Dívida pública

(pontos percentuais do PIB)

	2019 Estimativa	2020 Previsão	2020p (PE 2019-2023)
Dívida pública consolidada (% PIB)	119,2	116,0	115,2
Variação	-3,0	-3,2	-3,4
Efeito saldo primário	-3,0	-3,2	-3,3
Efeito dinâmico	-0,9	-0,9	-0,9
Efeito juros	3,1	2,9	3,1
Efeito PIB	-4,0	-3,8	-4,0
Ajustamento défice-dívida	0,9	0,9	0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

Face ao Programa de Estabilidade 2019-2023, a atual meta para o rácio da dívida pública em 2020 configura um aumento de 0,8 p.p., passando de 115,2% para 116,2% do PIB, facto parcialmente explicado pelo menor excedente primário e pela contabilização como dívida dos juros capitalizados dos Certificados de Aforro.

3.4. Ajustamento Estrutural e Regras Orçamentais Europeias

Regra do saldo orçamental

Os países que se encontram no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no qual se inclui Portugal, têm como meta alcançar o Objetivo de Médio Prazo (OMP) ou estar numa trajetória de ajustamento em direção ao mesmo. O OMP para Portugal para o triénio 2020-2022 consiste num saldo estrutural (saldo ajustado de efeito cíclicos e de medidas temporárias) nulo (0% do PIB potencial).

O saldo estrutural em 2020 deverá aumentar 0,3 p.p. face a 2019, fixando-se em 0% do PIB potencial, alcançando o OMP, cumprindo-se, assim, a regra europeia do saldo orçamental.

A melhoria do saldo estrutural em 2020 assenta num aumento da receita estrutural de 0,4 p.p., que mais do que compensa o aumento da despesa estrutural. Prevê-se um saldo primário estrutural de 2,9% do PIB potencial em 2020, o que representa um ajustamento de 0,1 p.p. face a 2019.

O aumento do saldo estrutural em 2020 assenta no aumento do saldo orçamental ajustado de medidas temporárias (passando de 0,4% do PIB em 2019 para 0,7% do PIB em 2020) e na redução da componente cíclica em 0,1 p.p.

Quadro 3.6. Indicadores orçamentais

	2018	2019 Estimativa	2020 Previsão
em p.p. do PIB			
Saldo global	-0,4	-0,1	0,2
Saldo primário	2,9	3,0	3,2
Juros	3,4	3,1	2,9
Medidas temporárias	-0,7	-0,6	-0,4
Componente cíclica	0,8	0,8	0,7
em p.p. PIB potencial			
Receita estrutural	43,0	43,2	43,5
Despesa estrutural	43,6	43,5	43,6
Despesa primária estrutural	40,2	40,4	40,6
Saldo estrutural	-0,5	-0,2	0,0
<i>Variação do saldo estrutural</i>	0,9	0,3	0,2
Saldo primário estrutural	2,9	2,8	2,9
<i>Variação do saldo primário estrutural</i>	0,5	0,0	0,1

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Regra da despesa

A regra da despesa visa limitar o crescimento da despesa primária ajustada líquida⁶ de forma a garantir uma trajetória de ajustamento em direção ao OMP. Caso o país já tenha alcançado o OMP, não se encontra sujeito a esta regra, tendo contudo que garantir que o nível da despesa é compatível com a permanência no OMP.

Para 2020, projeta-se um crescimento nominal da despesa primária líquida superior ao limite imposto pela regra da despesa de 1,5%. No entanto, estima-se que Portugal alcance o OMP em 2020, pelo que a regra da despesa passará a ter um caráter indicativo de forma a manter o OMP.

Regra da dívida pública

De modo a cumprir a regra europeia da dívida pública, *i.e.*, uma diminuição anual de pelo menos um vigésimo, numa média de três anos, do montante que excede o limite de 60% do PIB, o valor máximo do rácio de dívida pública permitido em 2020 é de 116,2% do PIB (o valor estimado para 2020).

De acordo com as projeções atuais para a dívida pública para 2019 e 2020, a regra europeia da dívida pública será cumprida.

⁶ Despesa primária ajustada de efeitos cíclicos e do investimento financiado, na sua totalidade, por fundos comunitários, e líquida de medidas pontuais do lado da despesa e de medidas discricionárias do lado da receita. Para o ajustamento em apreço, considera-se ainda que a contrapartida nacional do investimento público é medida enquanto média móvel de quatro anos, de modo a suavizar o impacto de investimentos de grande dimensão.

4. Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais

4.1. Despesa Consolidada por Programas Orçamentais

O quadro seguinte apresenta o total consolidado da despesa de cada programa orçamental:

Quadro 4.1. Despesa Total consolidada de cada programa orçamental

Programas	Orçamento 2020
ORGÃOS DE SOBERANIA	3 961,3
GOVERNAÇÃO	1 739,5
ECONOMIA	2 330,3
REPRESENTAÇÃO EXTERNA	476,2
FINANÇAS	15 805,4
GESTÃO DA DIVIDA PÚBLICA	119 793,0
DEFESA	2 445,7
SEGURANÇA INTERNA	2 158,0
JUSTIÇA	1 504,7
CULTURA	523,4
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	2 848,1
ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	6 516,8
TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	21 279,9
SAÚDE	11 282,2
AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	2 761,5
INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	3 655,3
AGRICULTURA	1 175,3
MAR	134,1
Subtotal Despesa Consolidada dos Programas (1)	200 390,7
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	27 891,7
Despesa Total Consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)	172 498,9

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas no Ministério das Finanças, nem as diferenças de consolidação.

Por memória:

Dotações centralizadas MF (4)	1 075,0
Despesa Total Consolidada da Administração Central - Mapa XV (5)=(3)+(4)	173 573,9
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidada (6)	101 516,0
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	71,0
Despesa Efetiva Consolidada da Administração Central - Quadro X (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)	72 129,0

Fonte: Ministério das Finanças

No orçamento de 2020 a despesa efetiva cifra-se em 104.252⁷ milhões de euros, o que corresponde a uma despesa de 98.513 milhões de euros em atividades (94,5%) e a 5.739 milhões de euros em projetos (5,5%).

⁷ Valor não consolidado

Quadro 4.2. Despesa – Atividades e Projetos
(milhões de euros)

Programas	Estimativa 2019			Orçamento de 2020			Variação (%)	Estrutura (%)
	FC	FN	Total	FC	FN	Total		
Atividades	839,9	90 904,8	91 744,7	1 552,7	96 959,9	98 512,6	7,4	94,5
Projetos	648,6	3 810,7	4 459,3	1 142,0	4 596,9	5 738,9	28,7	5,5
Despesa Efetiva (a)	1 488,5	94 715,5	96 204,0	2 694,7	101 556,8	104 251,5	8,4	100,0

(a) Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos

Fonte: Ministério das Finanças

Atividades

Em atividades encontra-se inscrita 94,5% da despesa efetiva do orçamento, no valor de 98.513 milhões de euros. Destacam-se as áreas: Administração Pública, Integração e Proteção Social, Saúde, Educação e Finanças Públicas, que representam 81,1% do valor total das atividades.

Quadro 4.3. Despesa – Por Atividades
(milhões de euros)

Áreas de Atividades	2020 Orçamento
Administração Pública	33 691
Agricultura e Pescas	576
Ambiente, Recursos Naturais e Gestão do Território	3 896
Cidadania, Família e Comunidade	124
Ciência & Tecnologia	628
Comércio e Serviços	429
Defesa Nacional	1 015
Desporto	41
Diplomacia e Relações Internacionais	2 632
Educação	9 412
Energia	206
Finanças Públicas	8 078
Gestão de Emergências e Crises	160
Indústria	22
Infraestruturas e Equipamentos	979
Integração e Proteção Social	16 648
Justiça	794
Mercado de Trabalho	811
Órgãos de Soberania	1 405
Outras Atividades Económicas	1 308
Património Cultural	206
Proteção do Consumidor	37
Saúde	12 069
Segurança/ Administração Interna	1 670
Sociedade da Informação e Comunicação	460
Transportes	1 215
Despesa Efetiva não consolidada	98 513

Fonte: Ministério das Finanças

Notas:

- Para detalhes da nomenclatura ver Circular Série A nº. 1394, de 4 de novembro de 2019, da Direção Geral do Orçamento;
- Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos;
- Inclui encargos com gestão da dívida pública.

Projetos

Quadro 4.4. Projetos – Por Tipo de Despesa e Fonte de Financiamento

(milhões de euros)

	2016	2017	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	
					Total AC	Total EPR
Despesa Corrente	851,6	974,2	1 009,1	790,3	1 018,6	409,7
Despesa de Capital	2 886,9	2 536,9	3 013,1	3 380,0	4 305,5	3 123,6
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	3 738,5	3 511,1	4 022,2	4 170,3	5 324,1	3 533,3
Financiamento Nacional	2 923,3	2 884,5	3 354,4	3 519,2	4 182,1	3 219,3
Financiamento Europeu	815,3	626,6	667,8	651,1	1 142,0	314,0
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	3 738,5	3 511,1	4 022,2	4 170,3	5 324,1	3 533,3

Fonte: Ministério das Finanças

Nota: O valor da Despesa Total está de acordo com a execução apurada no âmbito da Conta Geral do Estado de 2016, 2017 e 2018.

Para 2020 prevê-se, para a componente de projetos, um total de 5.324 milhões de euros, sendo que as EPR contribuem com cerca de 66,4% para este montante.

As despesas de capital atingem 80,9% do orçamento total, salientando-se o agrupamento de Aquisição de bens de capital, que absorve 73% do montante total orçamentado em despesas de capital.

Quadro 4.5. Projetos – por Programas

(milhões de euros)

Programas	2020 Orçamento							
	Estado		SFA incluindo EPR				Total	
	Montante	Estrutura %	SFA	Estrutura %	EPR	Estrutura %	Montante	Estrutura %
P001 - Órgãos de Soberania	0,1	0,0	2,6	0,2	-	-	2,7	0,1
P002 - Governação	14,5	4,6	38,7	2,6	-	-	53,2	1,0
P003 - Economia	-	-	9,3	0,6	-	-	9,3	0,2
P004 - Representação Externa	12,2	3,9	-	-	-	-	12,2	0,2
P005 - Finanças	8,0	2,6	6,7	0,5	0,2	0,0	15,0	0,3
P006 - Gestão da Dívida Pública	-	-	-	-	-	-	-	-
P007 - Defesa	4,9	1,6	0,2	0,0	-	-	5,1	0,1
P008 - Segurança Interna	99,7	31,9	13,2	0,9	-	-	112,8	2,1
P009 - Justiça	32,1	10,3	36,3	2,5	-	-	68,4	1,3
P012 - Cultura	56,4	18,1	11,8	0,8	0,5	0,0	68,7	1,3
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	-	-	554,7	37,5	-	-	554,7	10,4
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	13,9	4,4	10,6	0,7	186,6	5,3	211,1	4,0
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	0,5	0,1	23,2	1,6	0,3	0,0	24,0	0,5
P016 - Saúde	-	-	23,6	1,6	161,1	4,6	184,6	3,5
P017 - Ambiente e Ação Climática	17,3	5,5	59,0	4,0	1 109,1	31,4	1 185,4	22,3
P018 - Infraestruturas e Habitação	6,3	2,0	112,1	7,6	2 061,7	58,3	2 180,0	40,9
P020 - Agricultura	6,4	2,1	572,6	38,7	13,7	0,4	592,7	11,1
P021 - Mar	39,9	12,8	4,3	0,3	-	-	44,2	0,8
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	312,2	100,0	1 478,6	100,0	3 533,3	100,0	5 324,1	100,0
Despesa Efectiva excluindo transf. do OE p/ SFA's	312,2	100,0	1 472,2	99,6	2 692,0	76,2	4 476,4	84,1

Fonte: Ministério das Finanças

A despesa em projetos apresenta maior expressão nos programas de Infraestruturas e Habitação e do Ambiente e Ação Climática, que absorvem cerca de 63,2% do total desta dotação.

Os SFA, incluindo as EPR, são os principais responsáveis pela execução da componente de projetos (94,1% das dotações), sendo que as EPR representam 66,4% do total das dotações.

Quadro 4.6. Projetos por Programa e Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

Programas	2020 Orçamento			
	Financiamento Nacional		Financiam. Europeu	Total
	Total (Todas as Fontes)	das quais Receitas Gerais		
P001 - Órgãos de Soberania	1,7	1,0	1,1	2,7
P002 - Governação	12,4	9,4	40,8	53,2
P003 - Economia	4,3	2,3	4,9	9,3
P004 - Representação Externa	10,9	1,5	1,4	12,2
P005 - Finanças	5,2	0,9	9,8	15,0
P006 - Gestão da Dívida Pública	0,0	0,0	0,0	0,0
P007 - Defesa	4,8	4,8	0,3	5,1
P008 - Segurança Interna	103,5	73,5	9,3	112,8
P009 - Justiça	53,2	0,0	15,2	68,4
P012 - Cultura	48,3	42,7	20,4	68,7
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	395,5	383,8	159,1	554,7
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	199,8	17,7	11,3	211,1
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	24,0	0,1	0,0	24,0
P016 - Saúde	39,6	4,4	145,1	184,6
P017 - Ambiente e Ação Climática	1 093,5	10,7	91,8	1 185,4
P018 - Infraestruturas e Habitação	2 049,6	742,7	130,5	2 180,0
P020 - Agricultura	124,3	109,3	468,5	592,7
P021 - Mar	11,6	11,5	32,6	44,2
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	4 182,1	1 416,3	1 142,0	5 324,1

Fonte: Ministério das Finanças

Em 2020, os projetos financiados por receitas de impostos, representam cerca de 33,9% do total do financiamento nacional, que por sua vez representa 78,6% do financiamento total.

No que se refere ao financiamento com recurso a fundos europeus, tem como principais executores os programas orçamentais da Agricultura, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, da Saúde e as Infraestruturas e Habitação, ascendendo a 79,1% do total.

Quadro 4.7. Projetos Novos e em Curso

(milhões de euros)

Programa	2020 Orçamento					
	Número de Projetos			Montante M€		
	Novos	Em Curso	Total	Novos	Em Curso	Total
P001 - Orgãos de Soberania	3	9	12	0,4	2,4	2,7
P002 - Governação	17	72	89	8,1	45,1	53,2
P003 - Economia	10	22	32	1,6	7,7	9,3
P004 - Representação Externa	3	6	9	2,4	9,8	12,2
P005 - Finanças	3	27	30	1,1	13,9	15,0
P006 - Gestão da Dívida Pública	0	0	0	0,0	0,0	0,0
P007 - Defesa	0	19	19	0,0	5,1	5,1
P008 - Segurança Interna	0	30	30	0,0	112,8	112,8
P009 - Justiça	22	55	77	6,8	61,6	68,4
P012 - Cultura	42	108	150	9,6	59,1	68,7
P013 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	8	44	52	7,0	547,7	554,7
P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	15	33	48	26,7	184,4	211,1
P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	3	8	11	0,3	23,6	24,0
P016 - Saúde	41	125	166	26,4	158,3	184,6
P017 - Ambiente e Ação Climática	22	80	102	80,5	1 104,8	1 185,4
P018 - Infraestruturas e Habitação	3	36	39	6,5	2 173,6	2 180,0
P020 - Agricultura	0	35	35	0,0	592,7	592,7
P021 - Mar	1	34	35	1,5	42,7	44,2
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	193	743	936	178,8	5 145,3	5 324,1

Fonte: Ministério das Finanças

Nota: A informação presente neste quadro encontra-se detalhada nos mapas informativos 20-E - Projetos Novos e em Curso por Ministério

Nesta proposta de orçamento estão inscritos 936 projetos, dos quais 79,4% são projetos em curso e os restantes respeitam a projetos novos.

O programa de Infraestruturas e Habitação é o que evidencia uma maior expressão orçamental (40,9% do total da despesa).

Destaca-se que cerca de 74,7% da dotação inscrita para novos projetos se encontra refletida nos programas orçamentais do Ambiente e Ação Climática, da Saúde e do Ensino Básico Secundário e Administração Escolar. Relativamente aos projetos em curso, os programas orçamentais de Infraestruturas e Habitação, do Ambiente e da Ação Climática, da Agricultura e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior absorvem cerca de 85,9% do total da dotação atribuída aos projetos em curso.

Quadro 4.8. Projetos por agrupamento económico
(milhões de Euros)

Agrupamento Económico	2020 Orçamento		
Despesa por classificação económica	Montante	Estrutura %	Por Memória EPR
Despesas Corrente	1 018,6	19,1	409,7
Despesas com pessoal	26,5	0,5	1,5
Aquisição de Bens e serviços	412,9	7,8	239,7
Encargos Correntes da Dívida	151,0	2,8	149,7
Transferências Correntes	401,0	7,5	
Empresas Públicas	0,5	0,0	
Empresas Privadas	103,3	1,9	
Administração Central	20,5	0,4	
Administração Regional	0,0	0,0	
Administração Local	2,2	0,0	
Famílias	218,6	4,1	
Outras	55,9	1,1	
Subsídios	0,2	0,0	
Outras Despesas Correntes	26,9	0,5	18,9
Despesas de Capital	3 457,8	64,9	2 282,3
Aquisição de Bens de Capital	2 625,0	49,3	2 281,1
Transferências de Capital	832,8	15,6	1,2
Empresas Públicas	4,6	0,1	
Empresas Privadas	107,5	2,0	
Administração Central	147,0	2,8	
Administração Regional	0,7	0,0	
Administração Local	81,1	1,5	
Famílias	123,0	2,3	
Outras	368,7	6,9	1,2
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	
Despesa Total Efetiva excluindo transf. do OE p/ SFA's	4 476,4	84,1	2 692,0
Ativos	0,6	0,0	0,6
Passivos	847,1	15,9	840,7
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	5 324,1	100,0	3 533,3

Fonte: Ministério das Finanças

De entre as despesas de capital, como já referido, as aquisições de bens de capital têm um peso significativo, para o que concorrem os investimentos realizados pela Infraestruturas de Portugal (69,1% das aquisições de bens de capital). Seguem-se as transferências de capital, que em conjunto com as aquisições de bens de capital representam 77,2% da despesa efetiva em projetos.

As transferências de capital são principalmente justificadas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P (FCT), pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P (IFAP) e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (o conjunto dos três serviços ascende a 96 %

destas transferências). As Instituições sem fins lucrativos são as principais destinatárias no âmbito de apoios e investimentos levados a cabo por estas entidades.

Projetos Regionalizados

Relativamente à regionalização, os investimentos em projetos na região Norte representam 20,4% do total (1.096 milhões de euros da responsabilidade do Metro do Porto). O programa orçamental que mais contribui para a região Norte é o do Ambiente e Ação Climática, representando 92% dos projetos daquela região.

Quadro 4.9. Projetos – Regionalização – Ótica NUTS I e II

(milhões de euros)

NUTS I e II	2020 Orçamento	
	Montante	Estrutura %
Continente	4 712,9	88,5
Norte	1 085,6	20,4
Centro	101,8	1,9
Área Metropolitana de Lisboa	292,5	5,5
Alentejo	35,3	0,7
Algarve	7,1	0,1
Várias Nuts II do Continente	3 190,6	59,9
Açores	0,4	0,0
Madeira	0,0	0,0
Várias NUTS I do País	557,6	10,5
Estrangeiro	53,1	1,0
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	5 324,1	100,0

Fonte: Ministério das Finanças

Nota: A informação presente neste quadro encontra-se detalhada nos mapas informativos 21-B – Projetos por NUT I – e 21-C – Projetos por NUT II.

Salienta-se o contínuo peso das categorias Várias NUTS I e II, representando em conjunto 70,4% da despesa em projetos, em resultado da ausência de regionalização dos projetos associados às EPR e da classificação de projetos ao nível de NUTS I e II.

4.2. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental estabelece os limites de despesa financiada por receitas de impostos para o conjunto da Administração Central e para cada um dos seus Programas Orçamentais.

O limite de despesa para a Administração Central é consistente com as perspetivas de médio prazo para as finanças públicas e o saldo da Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional.

No início da legislatura o Governo estabelece limites de despesa financiada por receitas de impostos, no caso concreto, para o período de 2020 a 2023.

Com o atual Governo, o início da nova legislatura introduziu um conjunto de alterações orgânicas, que se refletiram na estrutura do Quadro Plurianual de Programação Orçamental.

O valor global da despesa financiada por receitas de impostos considera a distribuição pelo conjunto dos Programas Orçamentais, incluindo a despesa com encargos da dívida pública.

Para 2020 o valor global da despesa a financiar por receitas de impostos é de 54.509 milhões de euros, o que representa um crescimento de 4% face ao orçamento de 2019.

Quadro 4.10 Limites de Despesa Coberta por Receitas de Impostos

(milhões de euros)

		2020	2021	2022	2023
Soberania	P001 - Órgãos de soberania	3 925			
	P002 - Governação	181			
	P004 - Representação Externa	296			
	P009 - Justiça	615			
Subtotal agrupamento		5 018	5 256	5 485	5 704
Segurança	P007 - Defesa	1 830			
	P008 - Segurança Interna	1 615			
Subtotal agrupamento		3 444	3 513	3 583	3 655
Social	P012 - Cultura	339			
	P013 - Ciência Tecnologia e Ensino Superior	1 613			
	P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 708			
	P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	14 461			
	P016 - Saúde	10 000			
Subtotal agrupamento		32 121	33 232	34 375	35 612
Económica	P003 - Economia	80			
	P005 - Finanças	5 101			
	P006 - Gestão da Dívida Pública	7 180			
	P017 - Ambiente e Ação Climática	314			
	P018 - Infraestruturas e Habitação	939			
	P020 - Agricultura	263			
	P021 - Mar	50			
Subtotal agrupamento		13 926	14 126	14 333	14 550
Total da Despesa financiada por receitas gerais		54 509	56 126	57 776	59 520

Fonte: Ministério das Finanças.

4.3. Órgãos de Soberania (P001)

A despesa total consolidada prevista para 2020 dos Encargos Gerais do Estado⁸, correspondente ao Programa Órgãos de Soberania, totaliza 3 961,3 milhões de euros, que representa um crescimento de 284,3 milhões de euros, mais 7,7%, face à estimativa de 2019.

⁸ SÃO INSCRITOS EM TÍTULO PRÓPRIO OS ENCARGOS GERAIS DO ESTADO CORRESPONDENTES ÀS DESPESAS DOS ÓRGÃOS DE SOBERANIA, BEM COMO DOS SERVIÇOS E OUTROS ORGANISMOS SEUS DEPENDENTES, AS TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA OS ORÇAMENTOS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS E PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS.

Quadro 4.11 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

Estado	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
	3 658,9	3 930,8	7,4	92,1
Atividades	3 657,3	3 929,8	7,4	92,0
Com cobertura em receitas de impostos	3 651,2	3 924,3	7,5	91,9
Funcionamento em Sentido Estrito	228,5	239,1	4,6	5,6
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	3 422,7	3 685,2	7,7	86,3
TRANSFERÊNCIAS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS	2 795,9	3 065,1	9,6	71,8
LEI FINANÇAS LOCAIS	2 367,4	2 538,7	7,2	59,5
PARTICIPAÇÃO VARIÁVEL DOS MUNICÍPIOS NO IRS (CONTINENTE)	412,8	437,9	6,1	10,3
OUTRAS	15,7	26,4	67,7	0,6
CONSIGNAÇÃO DO IVA AOS MUNICÍPIOS		62,2		1,5
TRANSFERÊNCIAS REGIÕES AUTÓNOMAS	532,7	522,2	-2,0	12,2
LEI FINANÇAS REGIONAIS	360,8	372,2	3,2	8,7
FUNDO COESÃO	171,9	149,9	-12,8	3,5
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	94,0	97,9	4,2	2,3
Com cobertura em receitas consignadas	6,2	5,5	-11,6	0,1
Projetos	1,5	1,0	-32,3	0,0
Financ. Nacional	0,9	1,0	2,6	0,0
Financ. Comunitário	0,6	0,1	-87,8	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	296,3	339,0	14,4	7,9
Entidades Públicas Recllassificadas				
Consolidação entre e intra-setores	278,1	308,5		
Despesa Total Consolidada	3 677,1	3 961,3	7,7	
Despesa Efetiva Consolidada	3 677,1	3 961,3		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O crescimento reflete-se sobretudo nas transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local (269,2 milhões de euros).

O crescimento das transferências atribuídas à Administração Local deve-se, entre outros, ao aumento do montante associado à repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, destinados ao equilíbrio financeiro das autarquias do continente e das regiões autónomas, assim como a introdução em 2020 da consignação do IVA aos municípios nos termos do artigo 26.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

Quadro 4.12 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	Orçamento					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	296,3	295,5	28,4	1,1	14,0	339,0	14,4	
Sub-Total	296,3	295,5	28,4	1,1	14,0	339,0		
Consolidação entre e intra-setores	6,9	9,5				9,5		
Despesa Total Consolidada	289,4	286,1	28,4	1,1	14,0	329,6		
Despesa Efetiva Consolidada	289,4	286,1	28,4	1,1	14,0	329,6		

Notas: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

No que respeita aos serviços com autonomia administrativa e financeira, verifica-se um crescimento da despesa total consolidada de 40,2 milhões de euros, justificado principalmente pela transição

para os Encargos Gerais do Estado do orçamento da Procuradoria-Geral da República⁹ e pela Entidade da Transparência¹⁰, a funcionar junto do Tribunal Constitucional.

Quadro 4.13 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Estrutura 2020 (%)	
	Estado	SFA incluindo EPR		Total Consolidado		
		SFA	EPR			Total
DESPESA CORRENTE	3 317,7	325,1		325,1	3 340,3	84,3
01-DESPESAS COM O PESSOAL	42,3	246,8		246,8	289,1	7,3
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	3,5	38,5		38,5	42,0	1,1
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS		0,0		0,0	0,0	0,0
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	3 270,9	12,6		12,6	2 981,1	75,3
05-SUBSÍDIOS	0,0	15,6		15,6	15,6	0,4
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,0	11,5		11,5	12,5	0,3
DESPESA DE CAPITAL	613,2	14,0		14,0	621,0	15,7
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	0,6	12,0		12,0	12,6	0,3
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	612,5	0,5		0,5	606,9	15,3
09-ATIVOS FINANCEIROS						0,0
10-PASSIVOS FINANCEIROS						0,0
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL		1,5		1,5	1,5	0,0
Consolidação entre e intra-setores					308,5	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	3 930,8	339,0		339,0	3 961,3	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	3 930,8	339,0		339,0	3 961,3	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quanto à despesa total consolidada por agrupamento económico, destacam-se as transferências para outros sectores das Administrações Públicas, que constituem dotações específicas do Programa, designadamente no âmbito do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA)¹¹, com reflexo no subsector Estado, que representam 90,6% da estrutura do Programa.

⁹ NOS TERMOS DO N.º 1 DO ARTIGO 18.º DA LEI N.º 68/2019, DE 27 DE AGOSTO, QUE APROVA O ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

¹⁰ CONFORME LEI ORGÂNICA N.º 4/2019, DE 13 DE SETEMBRO

¹¹ APROVADA PELA LEI ORGÂNICA N.º 2/2013, DE 2 DE SETEMBRO.

Quadro 4.14 Órgãos de Soberania (PO01) – Despesa por Medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
001 - ORGAOS DE SOBERANIA	4 269,9	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	312,3	7,3
012 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA JUDICIÁRIO	361,0	8,5
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	2,7	0,1
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	6,6	0,2
067 - OUTRAS FUNÇÕES - TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES	3 587,3	84,0
Despesa Total Não Consolidada	4 269,9	
Consolidação entre e intra-setores	308,5	
Despesa Total Consolidada	3 961,3	
Despesa Efetiva Consolidada	3 961,3	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

As despesas com transferências entre Administrações Públicas representam 84,0% da despesa total do Programa Órgãos de Soberania, seguida pela dotação afeta ao Sistema Judiciário, a cargo dos diferentes Órgãos de Soberania (8,5%) e à Administração Geral (7,3%).

As medidas relativas à Cultura e Comunicação Social representam 0,2%, refletindo os encargos com o Museu da Presidência da República (a cargo daquele Órgão de Soberania) e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, respetivamente.

4.4. Governação (PO02)

O Programa Orçamental Governação abrange as medidas de carácter interministerial de execução do Programa do Governo relativas à demografia e às desigualdades; as políticas de modernização, inovação e simplificação administrativa do Estado e da Administração Pública, designadamente em matéria de organização e gestão dos serviços públicos, de alterações nos processos e procedimentos administrativos e na qualificação do emprego público, bem como, a política global e coordenada na área da descentralização e das autarquias locais; as estratégias de desenvolvimento económico e social, tendo em conta os objetivos da convergência e da coesão e as políticas de coesão territorial, de cooperação territorial europeia, de desenvolvimento regional e de valorização do Interior.

A despesa total consolidada prevista para 2020 do Programa Governação ascende a 1 739,5 milhões de euros, o que corresponde a um crescimento de 5,3% face à execução estimada de 2019.

Quadro 4.15 Governação (PO02) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	167,7	206,1	22,9	17,8
Atividades	157,2	186,5	18,6	16,1
Com cobertura em receitas de impostos	146,3	171,9	17,5	14,9
Funcionamento em Sentido Estrito	146,3	171,9	17,5	14,9
Com cobertura em receitas consignadas	10,9	14,6	34,0	1,3
Projetos	10,5	19,6	86,6	1,7
Financ. Nacional	9,3	10,4	12,5	0,9
Financ. Comunitário	1,2	9,2	645,2	0,8
Serviços e Fundos Autónomos	934,9	944,5	1,0	81,7
Entidades Públicas Recllassificadas	5,4	5,6	2,6	0,5
Consolidação entre e intra-setores	99,6	98,0		
Despesa Total Consolidada	1 652,3	1 739,5	5,3	
<i>da qual:</i>				
Presidência Do Conselho De Ministros	126,7	154,6	22,1	
Modernização Do Estado E Da Administração Pública	880,1	789,2	-10,3	
Planeamento	527,1	738,8	40,2	
Coesao Territorial	118,5	56,9	-52,0	
Despesa Efetiva Consolidada	1 029,0	1 078,7		
<i>da qual:</i>				
Presidência Do Conselho De Ministros	126,1	154,5	22,6	
Modernização Do Estado E Da Administração Pública	751,3	708,9	-5,6	
Planeamento	33,1	158,4	378,4	
Coesao Territorial	118,5	56,9	-52,0	
Por Memória:				
Ativos Financeiros	643,9	621,4		
Passivos Financeiros		60,0		
Consolidação de Operações Financeiras	20,6	20,6		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

No Programa Governação, constituído por quatro áreas governativas, a despesa prevista assenta maioritariamente no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, atingindo 944,5 milhões de euros, com maior relevância no Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (ADSE), entidade que transitou da área governativa da Saúde para a Modernização do Estado e da Administração Pública, pelo financiamento de cuidados de saúde em regime convencionado e regime livre, e na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., pela atribuição de incentivos reembolsáveis.

O nível de despesa do subsector Estado resulta sobretudo da atividade da autoridade nacional de estatística (Instituto Nacional de Estatística, I.P.) e das entidades que constituem a Gestão Administrativa e Financeira da Presidência de Conselho de Ministros, bem como das transferências destinadas ao financiamento das entidades que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa.

As operações de ativos financeiros, essencialmente financiadas por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que se traduzem na concessão de incentivos reembolsáveis a entidades de e fora das Administrações Públicas e na participação no capital de fundos direcionados para a criação ou

reforço de instrumentos financeiros de capitalização de empresas, por parte da Agência para o Desenvolvimento e Coesão; I.P.

No âmbito da Presidência do Conselho de Ministros o aumento de despesa decorre essencialmente da capacitação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P. e do Sistema de Segurança Interna, bem como do desenvolvimento de medidas no âmbito da prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, com reforço de meios, designadamente, equipamentos de teleassistência a disponibilizar às vítimas e transporte de vítimas.

Contribuem para o referido aumento de despesa na Presidência do Conselho de Ministros o reforço das medidas de melhoria do acolhimento e integração de refugiados, no âmbito das atribuições do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., salientando-se ainda que para estas medidas concorrem outros mecanismos previstos na Lei do Orçamento do Estado que permitem viabilizar projetos da sociedade civil destinados a melhorar as condições dos migrantes e a garantir o acolhimento de refugiados.

Destaca-se também, para 2020, o reforço de meios do Gabinete Nacional de Segurança na área da cibersegurança, para a implementação do regime jurídico de segurança do ciberespaço, bem como a capacitação da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros associada ao desenvolvimento de serviços partilhados e centralização do apoio a diversas áreas governativas.

Políticas e medidas

Cidadania e igualdade

O Governo irá prosseguir, em 2020, a política de promoção da igualdade e não discriminação, assumindo como prioritária a execução dos indicadores e metas previstas para 2020 na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 – Portugal + Igual, no que se refere à promoção da igualdade entre mulheres e homens, à prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, e ao combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais, bem como no IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos.

O combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica continuará a ser uma prioridade, com um reforço de meios, designadamente, nos equipamentos de teleassistência a disponibilizar às vítimas. O Governo irá promover o alargamento da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica para assegurar a cobertura da totalidade do território e garantir respostas mais especializadas. Dar-se-á continuidade à concretização das medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto, sendo desenvolvidas iniciativas tendentes à integração e consolidação da informação relativa a violência doméstica, à resposta nas primeiras 72 horas após a denúncia e à definição de um plano de formação articulada de todos os intervenientes estratégicos na resposta integrada à violência doméstica.

O Governo irá ainda assegurar o cumprimento das leis da representação equilibrada, da paridade e da igualdade remuneratória, renovar o Programa 3 em Linha – Programa para a Conciliação da Vida Profissional, Pessoal e Familiar, e elaborar o relatório de avaliação do impacto de género de programas, medidas e atividades de política pública.

O Governo continuará a desenvolver projetos de prevenção e combate à segregação sexual nas escolhas educativas e profissionais. O projeto Engenheiras por Um Dia será reforçado e as

instituições de Ensino Superior serão envolvidas em programas de desconstrução de estereótipos de género que limitam as escolhas formativas das crianças e jovens.

Cumprindo uma medida do Programa do Governo, o combate à discriminação racial foi institucionalmente autonomizado do tratamento das questões migratórias, pelo que importa concretizar a reorganização do Alto Comissariado das Migrações e da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial.

Finalmente, no plano da Cidadania e Igualdade serão dados os passos iniciais do Plano Nacional de Literacia Democrática, com o objetivo de melhorar a qualidade da nossa democracia.

Integração e migrações

O Governo reforça a centralidade da área das migrações, autonomizando-a no contexto da sua orgânica. Em 2020, assume-se como prioridade a execução do Plano Nacional para a Implementação do Pacto Global das Migrações, alinhado com o crescimento dos fluxos migratórios regulares e integrados, determinantes para o desenvolvimento económico, social e cultural do país. A maximização do benefício mútuo depende da capacidade de as medidas de integração corresponderem ao aumento do saldo migratório. Nesse sentido, o Governo irá garantir uma resposta mais eficaz e célere dos serviços públicos, em particular nos territórios com elevada procura da imigração. O Governo irá ainda promover o reagrupamento familiar como forma de consolidar a integração e alargar os programas de aprendizagem da língua portuguesa, com foco particular nas crianças e jovens não lusófonos.

De igual modo, o Governo dará continuidade à política de solidariedade ativa no acolhimento e integração de requerentes de asilo, refugiados e beneficiários de proteção internacional subsidiária, participando em todos os programas de apoio, nomeadamente ao nível da reinstalação, de ações conjuntas a partir de barcos humanitários e de acordos bilaterais. Serão promovidos programas de integração de refugiados na sociedade portuguesa, com a participação ativa da sociedade civil.

O Governo define também como prioritária a inclusão de crianças e jovens de contextos vulneráveis, através da implementação do Programa Escolhas que, em 2020, concluirá o segundo ano da sua 7.ª Geração. Constitui ainda prioridade do Governo a execução de todos os indicadores e metas previstos na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas – ENICC 2013-2022.

Legislar melhor e consolidar novos modelos de trabalho

O Governo irá aprofundar a sua iniciativa de 'Legislar Melhor', prosseguindo a política de contenção legislativa e de revogação de decretos-leis obsoletos. Será alargada a avaliação prévia do impacto legislativo, com o objetivo de estimar encargos e benefícios gerados para cidadãos, empresas e a própria Administração Pública. O Governo irá ainda consolidar a experiência-piloto de avaliação do impacto legislativo dos diplomas nos domínios do combate à pobreza e do combate à corrupção.

O Governo irá ainda estimular o exercício de uma cidadania ativa por parte dos cidadãos, aumentando o número de iniciativas legislativas colocadas em consulta pública, operacionalizando um sistema de perguntas cidadãs.

Será consolidado o modelo dos centros de competências, designadamente do centro de competências jurídicas, JurisApp, reforçando o seu papel de prestação de serviços transversais a toda a Administração Pública, desonerando o Estado de uma despesa relevante e conferindo maior independência no domínio da defesa jurídica dos interesses do Estado.

A ciência dos dados com a transformação, a análise, a visualização e a apresentação de dados, tem potencial para contribuir para a definição de políticas públicas, baseadas num conhecimento profundo da realidade e tecnicamente sustentadas. Em 2020, será dada continuidade ao desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Dados (IND) no Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE) que permitirá disponibilizar um conjunto de dados e recursos relacionados a partir de um único ponto de entrada, assente em melhor informação estatística, maior capacidade analítica e flexibilidade de adequação da informação às necessidades da tomada de decisão.

Cibersegurança

São ampliados os meios e as responsabilidades do Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS), promovendo o cumprimento de uma renovada Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (ENSC), concretizando a operacionalização do Regime Jurídico de Segurança do Ciberespaço. O Governo vai reforçar a oferta e o alcance dos instrumentos do CNCS para sensibilização e capacitação em cibersegurança de cidadãos, empresas e Administração Pública, com especial enfoque nas pequenas e médias empresas (PME) e na Administração Local. Será melhorado o conhecimento existente sobre o estado da cibersegurança nacional e da cibersegurança individual das organizações, através do Observatório da Cibersegurança e da produção de relatórios de avaliação temáticos.

Modernização do Estado e da Administração Pública

No domínio da modernização do Estado e da Administração Pública, serão prosseguidas medidas que visam reforçar e consolidar o trabalho desenvolvido na anterior legislatura, através da aprovação de uma Estratégia para a Inovação e a Modernização da Administração Pública assente em quatro eixos fundamentais de intervenção: as Pessoas, os Modelos de Gestão, a Transformação Digital e a Proximidade.

A renovação da capacidade institucional do Estado é fundamental para gerir o presente e preparar o futuro, respondendo aos desafios centrais do tempo presente. Para responder a estes desafios, o Governo dará continuidade ao processo de modernização do Estado e qualificação da Administração Pública, colocando sempre o foco no serviço ao cidadão e na concretização de políticas públicas que reflitam uma agenda comum para uma sociedade mais justa e coesa.

Este processo traduz-se num roteiro estratégico para modernizar o Estado e prestar melhores serviços públicos, assumindo como objetivos principais a aproximação do Estado aos cidadãos, colocando as competências nos níveis de administração que se situem mais perto das pessoas, e, em paralelo, garantir o desenvolvimento da necessária capacidade organizacional em todos os organismos e entidades públicos.

Porque o futuro é tão digital quanto humano e são as pessoas que verdadeiramente inovam e transformam a Administração Pública, esta visão permite impulsionar uma nova fase da modernização do Estado e da Administração Pública, aprofundando a capacidade institucional e administrativa das entidades públicas para estar à altura das suas responsabilidades, através da articulação de um investimento estratégico na capacitação de trabalhadores e das suas lideranças, em modelos de gestão profissionais e inovadores e na tecnologia que facilita a simplificação do trabalho, dos processos e dos serviços.

Por outro lado, é também essencial desenvolver ambientes de trabalho mobilizadores, positivos e colaborativos, que atravessem as fronteiras organizacionais e, em diálogo social, criar novas

fórmulas de atuação que envolvam os trabalhadores públicos e os cidadãos como parceiros do processo contínuo de transformação do Estado e da Administração Pública.

O Governo continuará a promover a simplificação administrativa, através da renovação do programa SIMPLEX, com reforço da participação dos cidadãos. Entre as medidas a desenvolver, destacam-se, entre outras, a criação do gestor de cidadão, enquanto projeto-piloto de disponibilização aos cidadãos de um agente dedicado a auxiliá-lo no seu relacionamento com o Estado, a revisão e o ajustamento do catálogo de serviços garantidos pelos espaços cidadão, reforçando-se a aposta na proximidade mediante a disponibilização dos serviços mais procurados de todas as áreas governativas, e o alargamento dos programas atualmente desenvolvidos no âmbito do Projeto LabX, visando melhorar os serviços públicos e o dia-a-dia dos cidadãos e das empresas.

Em matéria de transformação digital dos serviços da Administração Pública, o Governo irá aprovar um plano de ação para aprofundar o processo de transformação digital da administração pública, alavancando as oportunidades da sociedade digital.

Neste âmbito, é assumido o compromisso de promover um maior uso das tecnologias de informação em todos os organismos públicos e nos diversos serviços que estes disponibilizam, assegurando a reconversão de processos para o universo digital. Mais do que uma racionalização de custos, pretende-se construir uma forma de servir melhor, simplificando e agilizando as interações com os cidadãos, através de um conjunto significativo de medidas previstas no Programa do Governo, que explicita uma visão do uso das tecnologias em benefício dos objetivos estratégicos de modernização administrativa e contemple, designadamente, o uso de canais digitais acessíveis a todos os cidadãos alinhados com as suas prioridades e principais necessidades, a aposta na interoperabilidade de sistemas que articule a garantia de privacidade e segurança de dados com a reutilização de dados e a partilha de dados abertos, a utilização coerente das arquiteturas de tecnologia, em todas as áreas governativas, como alavanca de uma cultura de simplificação e integração de processos.

Constitui também um objetivo central do Governo, visando contribuir para a melhoria da qualidade da democracia, conferir prioridade à promoção da participação política e cívica dos cidadãos. Para além da participação política, que não se esgota no ato eleitoral, importa incentivar outras formas de participação, com o objetivo de envolver os cidadãos no processo de decisão coletiva e de, por esta via, aumentar o seu sentimento de pertença à comunidade em que se inserem. Neste âmbito, será promovida a avaliação das iniciativas pioneiras de orçamentos participativos de âmbito nacional levadas a cabo durante a anterior legislatura (Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal), tendo em vista proceder ao seu relançamento em 2020 num modelo renovado.

Valorização dos trabalhadores da Administração Pública

No domínio da valorização dos trabalhadores, o Governo dará especial atenção às alterações de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, passando o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito a ser feito na sua totalidade, retomando o normal desenvolvimento das carreiras. Sinal desta retoma da normalidade é também o facto de ocorrer em 2020 a primeira atualização salarial geral dos últimos dez anos.

O Governo pretende também desenvolver modelos mais céleres de contratação de trabalhadores, com etapas centralizadas e apoiar a implementação de sistemas de inovação que facilitem o trabalho dos funcionários públicos e os serviços que são prestados aos cidadãos.

Propõe-se, ainda, aperfeiçoar e desenvolver novos modelos de gestão transversal de trabalhadores em redes colaborativas temáticas, tirando partido das tecnologias e da transformação digital, criando centros de competência especializada com vista a incorporar uma dimensão geradora de conhecimento acessível a toda a Administração Pública, potenciando o efeito multiplicador de projetos experimentais.

Tudo isto sem descuidar a importância do rejuvenescimento da Administração Pública, do investimento na elevação dos níveis de motivação e da partilha do conhecimento entre trabalhadores, da segurança e saúde no trabalho e da efetiva conciliação da vida profissional, pessoal e familiar.

Para contribuir para o rejuvenescimento dos mapas de pessoal e do efetivo global da Administração Pública, o Governo irá efetivar políticas ativas de pré-reforma nos setores e funções que o justifiquem, e concluir o procedimento de recrutamento centralizado de 1.000 trabalhadores qualificados com formação superior por forma a capacitar a Administração Pública, reforçar os centros de competência nas áreas estratégicas de conceção e de planeamento de políticas públicas e de relações internacionais, e promover a transformação digital da Administração Pública.

Para além das medidas anteriores, o Governo promoverá programas especiais de mobilidade potenciando o conhecimento e a experiência adquiridos para o exercício de funções mais ajustadas ao perfil individual de cada trabalhador.

O suprimento das necessidades de recursos humanos identificadas será objeto de um programa plurianual de entradas e saídas de trabalhadores na Administração Pública, sensibilizando para a utilização adequada dos mecanismos de contratação e de gestão de recursos humanos, combatendo a precariedade. Dotar-se-ão todas as áreas governativas de núcleos de apoio à gestão nas áreas financeira e de recursos humanos, promovendo-se o trabalho em rede e em articulação direta com os serviços das áreas governativas das finanças e da administração pública.

A aposta numa Administração Pública mais capacitada e mais inclusiva é um desafio estratégico, que requer também a implementação de programas de capacitação dos trabalhadores e dirigentes, com vista a formar lideranças e trabalhadores, preparando-os para os desafios futuros.

Mantém-se, assim, a aposta no Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública (SIIGeP) para a promoção de práticas inovadoras na gestão pública nos domínios a definir pelo Governo como eixos prioritários de atuação, que inclui o mecanismo de 'direito ao desafio', permitindo às organizações públicas ficarem isentas do cumprimento de determinados regimes, durante determinado período, a fim de experimentarem um novo procedimento.

Descentralização e reforço da colaboração entre o Estado e as autarquias locais

A transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais é continuada através do processo de descentralização iniciado na anterior legislatura visando aproximar a gestão dos serviços públicos dos cidadãos. Esta reforma do Estado aprofunda a governação de proximidade e segue a lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e comunidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) e os vários decretos-leis setoriais que regulam o maior processo de descentralização de competências das últimas décadas.

A descentralização é essencial para aumentar a competitividade e a coesão do território nacional. Só através da descentralização será possível dar resposta aos desafios que o país enfrentará no futuro, em especial o combate às desigualdades e o desafio demográfico.

É, por isso, fundamental consolidar o processo de descentralização em curso e o alargamento dos poderes locais a nível infra estadual; elevar a participação local na gestão das receitas públicas até à média da União Europeia; democratizar a governação territorial (com a consagração da eleição indireta do presidente das comissões de coordenação e desenvolvimento regional por um colégio de autarcas); aumentar a capacidade de ação das autarquias locais, criando condições para uma gestão mais eficiente; e dignificar e valorizar os autarcas e a administração local.

Só através do poder local será possível aproximar a decisão dos cidadãos, melhorar a qualidade dos serviços públicos, garantir a igualdade de oportunidades no acesso aos direitos sociais, afirmar a cidadania e melhorar a democracia participativa.

A aposta numa Administração Pública de proximidade traduz-se na efetivação da transferência de competências para as autarquias locais, dotando-as dos meios necessários e adequados. Tal estratégia reflete-se, inequivocamente, no Orçamento do Estado para 2020, com o significativo acréscimo das transferências financeiras do Estado para as autarquias locais, que crescem cerca de 10%, sendo esse reforço conseguido através: (i) da receita proveniente de 7,5% da receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, da restauração, das comunicações, da eletricidade, da água e do gás; (ii) da convergência progressiva para os montantes definidos pela Lei das Finanças Locais; e (iii) do crescimento significativo dos impostos do Estado relevantes para o cálculo das transferências para as autarquias locais (IVA, IRC e IRS).

Adicionalmente, o processo de descentralização em curso prevê para 2020 a transferência de um valor superior a 300 milhões de euros de competências da administração direta e indireta do Estado que passam a ser asseguradas pela administração local nas áreas da educação, saúde e cultura.

Acentua-se, assim, a tendência de convergência para uma participação e gestão de receitas públicas pelas autarquias locais semelhante à média dos países da União Europeia. A descentralização de competências e o sucessivo aumento das transferências para as autarquias locais marcam 2020 como o ano com mais receita pública gerida pela administração local.

Planeamento

A área do planeamento assume dois grandes objetivos ligados à redefinição da sua missão resultante da nova orgânica do Governo: (i) promover a revitalização da função de planeamento estratégico no âmbito da atividade governativa, contribuindo para uma melhor sustentação das políticas públicas e (ii) prosseguir a execução do Portugal 2020 como instrumento fundamental da promoção do investimento na economia portuguesa e na melhoria do capital humano, bem como proceder à preparação do próximo quadro comunitário de apoio a vigorar a partir de 2021.

Relativamente à promoção da função planeamento, o ano de 2020 será dominado pelo recrutamento e formação de novos recursos humanos na Administração Pública em áreas de competências críticas para os objetivos visados de planeamento e prospetiva.

Na área dos fundos estruturais, a atividade desenvolver-se-á em torno de três grandes objetivos: (i) continuar a implementação de políticas de promoção e reforço da competitividade da economia portuguesa, do desenvolvimento sustentável e da coesão social e territorial, pilares para a convergência europeia, tendo por base a aceleração da execução do Portugal 2020; (ii) promover

uma transição adequada entre o Portugal 2020 e o ciclo de programação futuro, evitando hiatos na implementação das políticas e dos projetos que provoquem perturbações na dinâmica de convergência da economia portuguesa; e (iii) preparar atempadamente a implementação do novo ciclo de programação dos fundos europeus, garantindo, em simultâneo, a articulação e o apoio à negociação do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, em particular, no que respeita à Política de Coesão.

No que respeita ao primeiro objetivo, nesta fase final de operacionalização do Portugal 2020, o Governo reforçará o enfoque: (i) na aceleração da execução do atual quadro de fundos comunitários e no reforço da sua eficácia e eficiência; e (ii) na implementação de medidas para encerrar o atual ciclo de programação com pleno aproveitamento dos recursos disponíveis.

Tendo por base as linhas orientadoras da programação e o contributo decisivo dos Fundos Europeus para a prossecução do Programa Nacional de Reformas (PNR), serão utilizados os recursos ainda disponíveis para prosseguir os esforços de promoção da competitividade e inovação da economia portuguesa, através do incentivo à criação de conhecimento e ao investimento empresarial inovador e qualificado, da qualificação dos portugueses e da sua plena inclusão na sociedade, e da coesão do território, em particular, na dinamização socioeconómica dos territórios de baixa densidade.

Para tal, além de uma gestão financeira rigorosa, que gere níveis de compromisso consentâneos com a execução integral dos fundos disponíveis, irá desenvolver-se um trabalho de identificação de projetos com montantes aprovados e com atrasos significativos na sua utilização, a fim de se proceder à sua descativação, recolocando os montantes descativados a concurso para aprovação de novos projetos.

Assim, o foco vai centrar-se na aceleração do ritmo da execução, para a qual contribuirão também medidas que visem a simplificação e agilização dos mecanismos de prestação de contas, o aumento da capacidade de resposta dos organismos públicos encarregues da verificação e pagamentos, e o aumento da contrapartida pública nacional.

No segundo objetivo, o Governo irá promover uma transição adequada entre o Portugal 2020 e o ciclo de programação futuro, minimizando a redução do fluxo de financiamento à economia que tem vindo a ocorrer em períodos de transição semelhantes, fruto do tempo necessário para a negociação, preparação e operacionalização dos novos programas.

Para isso, ao abrigo das disposições comunitárias, serão criados instrumentos de financiamento intercalares, através dos quais serão aprovados projetos de investimento de beneficiários públicos ou privados, com a possibilidade de transição para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 para efeitos de refinanciamento.

Quanto ao terceiro objetivo, a preparação do Acordo de Parceria para os Fundos Estruturais Europeus 2021-2027 será intensificada, com (i) a elaboração e aprovação das suas grandes linhas de estratégia e estrutura programática, a qual será acompanhada por um envolvimento alargado dos principais *stakeholders*, incluindo os parceiros sociais e a sociedade civil, e (ii) na fase seguinte, a definição do modelo de governação e dos instrumentos de política pública, com a respetiva programação de investimentos. Isso permitirá sustentar um diálogo atempado com a Comissão Europeia, de modo a viabilizar o início da sua execução sem atrasos em 2021, caso o calendário de negociação do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 assim o possibilite.

Na negociação do quadro financeiro plurianual para o próximo período de programação assegurar-se-á o acompanhamento e as iniciativas necessárias nas diferentes frentes, em articulação com o

Ministério dos Negócios Estrangeiros, tendo em vista manter a pressão para que o resultado final responda às ambições de Portugal, nomeadamente, que (i) a sua dimensão financeira global não seja inferior em relação ao atual período de programação, (ii) as dotações da Política de Coesão não sejam reduzidas e (iii) ainda nesta última, se mantenham regras e condições de financiamento (em particular, as taxas de cofinanciamento), semelhantes às que se praticam atualmente.

Coesão territorial

A Política de Coesão é uma das principais prioridades de política pública da União Europeia, sendo compromisso dos Estados-Membros envidar esforços de redução das disparidades económicas e sociais que se mostrem significativas dentro dos seus territórios. Na senda da incorporação da coesão territorial como desígnio, em 2020, o Governo formulará, conduzirá, executará e avaliará as políticas tendentes a tornar o território mais coeso, mais inclusivo e mais competitivo, em linha com a programação e implementação do Acordo de Parceria Portugal 2014-2020 e com o Programa Nacional de Reformas (PNR), adotando-se como prioridades:

- Promover a competitividade e a internacionalização da economia dos diferentes territórios, com especial atenção aos de baixa densidade, sem deixar de apostar no desenvolvimento das cidades médias, através da diversificação e qualificação do tecido produtivo e da incorporação de conhecimento e inovação;
- Promover a sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos de cada território como fatores de diferenciação social e económica, quer no âmbito dos Programas de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) quer através da promoção do micro empreendedorismo, assim como dos 3I's (investigação, inovação e internacionalização);
- Reforçar a competitividade e a qualidade dos serviços públicos de proximidade, continuando a promover o investimento territorial e as infraestruturas públicas, designadamente a modernização e requalificação das escolas básicas e secundárias, a reabilitação das infraestruturas que integram os cuidados de saúde primários e urgências hospitalares, bem como o investimento na preservação e atratividade do património cultural/natural e a dotação dos serviços públicos locais de soluções que promovam a eficiência energética e a desmaterialização;
- Incentivar a qualificação dos portugueses para o desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho, através dos apoios previstos nos programas operacionais regionais, combatendo o insucesso escolar, reforçando o ensino profissional (promovendo a transição qualificada da escola para a vida ativa) e financiando bolsas que permitam alargar a frequência do ensino superior tendo também em conta os desígnios inscritos no PNR nesta matéria;
- Regenerar e revitalizar as áreas urbanas, permitindo a construção de novas centralidades nas cidades, oferecendo soluções de mobilidade suave nos centros urbanos e entre as cidades e as zonas rurais, valorizando centros históricos e ribeirinhos, e convertendo antigas zonas industriais abandonadas em polos atrativos, tendo também em atenção a melhoria do desempenho energético;
- Fomentar a mobilidade das pessoas dentro dos territórios de baixa densidade, promovendo o acesso aos serviços públicos de interesse geral e na sua ligação ao resto do país, bem como da conectividade digital, garantindo uma cobertura de banda larga fixa e móvel generalizada em todo o país;

- Reorientar as políticas territoriais para as novas agendas, designadamente para a economia circular, para a transição digital, para a capacitação para a economia baseada no conhecimento, para a inteligência artificial e robótica, para a resiliência face às alterações climáticas, para a sustentabilidade energética, e para a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional.

Governança territorial

O Governo será proponente da democratização da governança territorial através da consagração da eleição dos órgãos executivos das cinco comissões de coordenação de desenvolvimento regional (CCDR) por um colégio eleitoral composto pelos membros das câmaras e assembleias municipais da respetiva área territorial.

Paralelamente, procurará criar as condições de integração nas CCDR dos serviços de natureza territorial da administração que estejam desconcentrados, designadamente nas áreas da cultura, ordenamento do território, conservação da natureza e florestas, formação profissional e turismo, sem prejuízo da descentralização de algumas destas competências para as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, conforme preconizado no Relatório da Comissão Independente para a Descentralização de julho de 2019.

Valorização do Interior e afirmação dos territórios transfronteiriços

A valorização do Interior enquadra-se nos desafios propostos pelo Programa Governo, nomeadamente: Demografia, Combate às Desigualdades e às Assimetrias Regionais, Combate às Alterações Climáticas e Sociedade Digital, da Criatividade e da Inovação.

No âmbito da valorização do interior, cabe dar continuidade às medidas territorializadas de discriminação positiva e de incentivo ao desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, que resultam do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) e do Programa de Valorização do Interior (PVI), visando a fixação da população, a criação de emprego, a diminuição das assimetrias regionais, a coesão e a competitividade territorial.

Destas medidas destacam-se as que visam:

- Captar investimento, através do Programa de Captação de Investimento para o Interior (PC2II), com linhas de apoio específicas para o interior e apoios dirigidos ao turismo;
- Estimular a fixação de pessoas, com destaque para os incentivos à mobilidade geográfica, de caráter pecuniário e não pecuniário, bem como de medidas que facilitem a mobilidade em termos habitacionais para quem se fixe no interior;
- Qualificar o território, com vista a promover a atratividade e a coesão territorial, através da extensão a todo o país do sistema de cadastro simplificado e do Balcão Único do Prédio (BUPi), do Programa BEM - Beneficiação de Equipamentos Municipais, dirigido aos territórios do Interior, do reforço dos departamentos regionais dos organismos da Administração Central, da localização dos arquivos do Estado nas cidades do interior e no reforço da captação de alunos para Instituições de ensino superior de regiões do interior.

Considerando a necessidade de intervenção ao nível do reforço da mobilidade das pessoas dentro dos territórios de baixa densidade e da sua ligação ao resto do país, o Governo irá promover o desenvolvimento de um estudo de avaliação do impacto inerente à criação de um sistema que crie vantagens adicionais para os utilizadores mais frequentes das autoestradas que servem estas regiões

e que seja aplicável aos veículos de passageiros. Tal tipologia de medida poderá constituir-se como um instrumento facilitador da coesão social e territorial, com potencial para promover novos modelos de mobilidade local, criando mais condições para o aumento da oferta de transporte flexível a pedido, assim como para dinamizar a economia local dos territórios de baixa densidade e contribuir para o aumento da taxa de utilização das autoestradas que servem estes territórios.

A concretização das medidas previstas de valorização do Interior, será norteadada pelos domínios estratégicos da Sociedade Digital, empreendedorismo de base tecnológica, centros de competências TIC, eficiência e inovação, laboratórios colaborativos, fixação de pessoas e criação de emprego, política fiscal, qualificação e competitividade dos territórios, turismo sustentável, acessibilidades e mobilidade flexível e sustentável e cooperação transfronteiriça.

Considerando a relevância da cooperação territorial, de forma particular a transfronteiriça, o Governo consolidará a realização dos programas em curso, pretendendo o seu reforço e reorientação futura no domínio da mobilidade, da investigação, da recuperação do património e do reforço da coordenação bilateral relativa à gestão de recursos hídricos, de espaços florestais e de áreas protegidas.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.16 Governação (PO02) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento
(milhões de euros)

	2019	Orçamento de 2020					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	934,9	76,7	797,7	58,5	11,5	944,5	1,0	
Total EPR	5,4		5,6			5,6	2,6	
Sub-Total	940,4	76,7	803,3	58,5	11,5	950,0		
Consolidação entre e intra-setores	23,6			17,5	3,1	20,6		
Despesa Total Consolidada	1 560,6	76,7	883,7	633,5	17,0	1 610,8		
Despesa Efetiva Consolidada	937,3	76,7	803,3	58,5	11,5	950,0		
Por Memória								
Ativos Financeiros	643,9		20,4	592,4	8,5	621,4		
Passivos Financeiros			60,0			60,0		
Consolidação de Operações financeiras	20,6			17,5	3,1	20,6		

Notas:

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

O orçamento do subsetor serviços e fundos autónomos é financiado sobretudo por receitas próprias, com maior expressão na ADSE, com origem nos descontos dos beneficiários para posterior financiamento de cuidados de saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação e na ADC resultante dos reembolso de incentivos concedidos relacionados com os Programa Operacionais Temáticos e Regionais.

A receita de impostos apresenta maior expressão nos orçamentos das entidades que constituem sistema de informações da República Portuguesa, das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e da Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

Quadro 4.17 Governação (PO02) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	Orçamento de 2020					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	194,7	809,4	5,6	815,0	933,5	53,7
01-DESPESAS COM O PESSOAL	76,5	100,2	1,5	101,7	178,2	10,2
02-A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	30,8	658,2	1,0	659,2	689,9	39,7
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS		5,6		5,6	5,6	0,3
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	82,3	12,4	3,0	15,4	21,5	1,2
05-SUBSÍDIOS		1,4		1,4	1,4	0,1
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	5,1	31,5	0,2	31,7	36,8	2,1
DESPESA DE CAPITAL	11,4	816,3	0,1	816,4	806,0	46,3
07-A AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	8,1	9,8		9,8	17,9	1,0
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	3,3	0,5		0,5	2,6	0,1
09-ATIVOS FINANCEIROS		621,3	0,1	621,4	600,8	34,5
10-PASSIVOS FINANCEIROS		60,0		60,0	60,0	3,4
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL		124,7		124,7	124,7	7,2
Consolidação entre e intra-setores					98,0	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	206,1	1 625,7	5,7	1 631,4	1 739,5	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	206,1	944,5	5,6	950,0	1 078,7	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa Governação apresenta um maior peso na despesa corrente, em resultado da aquisição de bens e serviços, que representam 39,7% do total do programa, contribuindo em grande medida a despesa prevista com encargos com o financiamento de cuidados de saúde pela ADSE.

Realça-se, também, o peso dos ativos financeiros no total da despesa, que se situa em 34,5%.

Quadro 4.18 Governação (PO02) – Despesa por Medidas dos Programas
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
002 - GOVERNAÇÃO	1 156,2	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	141,1	12,2
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	1,8	0,2
011 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - FORÇAS DE SEGURANÇA	70,1	6,1
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTECÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	7,5	0,6
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	631,5	54,6
024 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	2,1	0,2
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	17,0	1,5
028 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	55,9	4,8
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	0,0	0,0
031 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	2,3	0,2
033 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	1,6	0,1
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	174,9	15,1
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	20,7	1,8
082 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTECÇÃO À VÍTIMA	6,7	0,6
084 - SIMPLEX +	23,2	2,0
Despesa Total Não Consolidada	1 837,5	
Consolidação entre e intra-setores	98,0	
Despesa Total Consolidada	1 739,5	
Despesa Efetiva Consolidada	1 078,7	
Por Memória		
Ativos Financeiros	621,4	
Passivos Financeiros	60,0	
Consolidação de Operações financeiras	20,6	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura do Programa, destaca-se a medida relativa a Serviços individuais de Saúde, que representa cerca de 54,6% da despesa, atingindo 631,5 milhões de euros, resultando na sua totalidade do orçamento da ADSE.

A medida relativa à Administração Geral, a qual integra os orçamentos do Instituto Nacional de Estatística, I.P., da Gestão Administrativa e Financeira da Presidência do Conselho de Ministros, Alto Comissariado para as Migrações, I.P. e a Agência para a Modernização Administrativa, I.P., representa 12,2% da despesa do programa.

4.5. Economia (PO03)

As áreas de atuação e as medidas do Programa Economia abrangem a implementação de políticas dirigidas às atividades económicas relacionadas com o financiamento e a capitalização das empresas, inovação e empreendedorismo, digitalização, modernização e simplificação dos procedimentos de interação com empresas e cidadãos, bem como o reforço dos estímulos das políticas alusivas ao comércio e serviços, defesa dos direitos do consumidor e ao turismo.

O total da despesa consolidada do Programa Orçamental Economia cifra-se em 2 330,3 milhões de euros, destacando-se o subsector Serviços e Fundos Autónomos (SFA) como o mais expressivo. A despesa efetiva consolidada ascende a 639,7 milhões de euros, inferior à despesa não efetiva do

Programa na qual é registada a atividade de apoio ao financiamento da economia por parte das entidades que o integram.

Quadro 4.19. Economia (PO03) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	76,1	95,9	26,1	13,7
Atividades	74,6	93,6	25,4	13,3
Com cobertura em receitas de impostos	64,9	77,4	19,4	11,0
Funcionamento em Sentido Estrito	48,5	57,0	17,5	8,1
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	16,4	20,5	24,8	2,9
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	16,4	20,5	24,8	2,9
IVA TURISMO	16,4	16,4	-0,0	2,3
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP		4,1		0,6
Com cobertura em receitas consignadas	9,8	16,2	65,5	2,3
Projetos	1,4	2,3	59,1	0,3
Financ. Nacional	1,4	2,3	59,1	0,3
Financ. Comunitário				
Serviços e Fundos Autónomos	378,5	521,6	37,8	74,4
Entidades Públicas Reclassificadas	49,4	83,9	69,8	12,0
Consolidação entre e intra-setores	198,0	210,1		
Despesa Total Consolidada	1 817,2	2 330,3	28,2	
Despesa Efetiva Consolidada	450,6	639,7		
Por Memória:				
Ativos Financeiros	1 480,2	1 807,0		
Passivos Financeiros	30,9	32,1		
Consolidação de Operações Financeiras	144,6	148,4		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa evidencia um aumento de 513,1 milhões de euros face à estimativa de 2019, o que representa uma variação de 28,2%, em resultado do aumento da despesa efetiva quer do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, como do agregado das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), e ainda do previsto para o subsector Estado.

No que respeita ao subsector Estado, destacam-se as Dotações Específicas, designadamente o IVA Consignado ao Sector do Turismo, cujo valor se mantém inalterado, e a consignação ao Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular (FITEC) de parte do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) recentemente aprovada. Para a variação positiva da despesa suportada por receitas consignadas (65,5%) contribuem, essencialmente, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, em financiamento nacional, e a Estrutura de Missão COMPETE 2020, em financiamento comunitário.

Ao nível dos projetos, o acréscimo verifica-se na transferência do Orçamento do Estado a favor do IAPMEI que se destina à contrapartida pública nacional de projetos promovidos por esta entidade e ao projeto PAMPE-Programa de apoio às micro e pequenas empresas.

Políticas e medidas

Em 2020 o Ministério da Economia irá seguir a sua estratégia de promoção do crescimento e da valorização do emprego através de uma política de aumento da produtividade da economia portuguesa.

Será visada a procura interna, através do crescimento do investimento pela mobilização de recursos nacionais e estrangeiros, e o aumento da procura externa, através do crescimento das exportações e da internacionalização das empresas portuguesas. Para servir estas duas dimensões, será reforçada a aposta na digitalização da economia e da sociedade, nas competências digitais, nos incentivos à inovação do tecido empresarial, na modernização e simplificação dos procedimentos e na redução dos custos de contexto para as empresas portuguesas.

Vão continuar a ser introduzidos incentivos para melhorar as condições de acesso ao investimento e para prosseguir a tendência de redução do nível de endividamento das empresas.

As políticas de inovação continuarão a reforçar a competitividade e a internacionalização das empresas, visando o reforço da ligação entre empresas, centros de interface tecnológico e instituições do ensino superior ou outros centros de saber. Deste modo, será reforçada a imagem de Portugal como destino de excelência de investimento tecnológico, de alto valor acrescentado e de criação de postos de trabalho qualificados. Neste contexto, será também imprescindível seguir políticas de capacitação tecnológica que visem os principais agentes da economia portuguesa.

Financiamento e Capitalização

A melhoria das condições para o investimento empresarial é um fator crítico para o aumento da produtividade da economia portuguesa. Por um lado, a redução estrutural do nível de endividamento das empresas mantém-se como um objetivo prioritário para a manutenção do crescimento económico sustentado. Por outro lado, será reforçado o esforço de investimento estrutural e de apoio à transição nos desafios da digitalização, da economia circular e da descarbonização.

Aprofundar-se-á a maior neutralidade do sistema fiscal português no tratamento do financiamento através de capitais próprios e de dívida, nomeadamente por via da dedução por lucros retidos e reinvestidos. Assim, por um lado, incentivar-se-á o reforço da autonomia financeira das empresas. Por outro lado, será promovida a redução da dependência do financiamento bancário, mantendo a aposta na diversificação das fontes de financiamento das empresas.

Serão novamente dinamizados os instrumentos financeiros disponibilizados à economia visando, designadamente, o estímulo do mercado de capital de risco português e o apoio às empresas exportadoras. Procurar-se-á ainda apoiar os processos de ganho de escala e de sucessão empresarial. Serão também disponibilizados instrumentos de financiamento específicos para o turismo, que respondam ao tempo de amortização dos investimentos e à necessidade de requalificação e adaptação da oferta aos desafios de sustentabilidade ambiental e das tendências da procura.

Finalmente, será criado um banco promocional nacional a partir da integração de diversas sociedades financeiras do Ministério da Economia, que reorganize a oferta e disponibilize às empresas portuguesas instrumentos de dívida e de capital em condições de prazo e custo adequadas. Esta instituição financeira irá ter em conta na sua ação a importância dos investimentos necessários à descarbonização da economia e ao combate às alterações climáticas.

Inovação e Empreendedorismo

O Governo define no seu programa a intenção de sustentar o crescimento económico com base na relação entre o conhecimento científico e tecnológico e a atividade empresarial.

Em 2020, levar-se-á a cabo a prossecução da Fase II do Programa Indústria 4.0, com o objetivo de transformar digitalmente as pequenas e médias empresas (PME) e o tecido empresarial português. Através das oportunidades de apoio relativas ao novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, afigura-se como objetivo para 2020 a criação e difusão dos *Digital Innovation Hubs*, reconhecendo-se o seu papel central no movimento da digitalização.

No domínio do Programa *Interface* é intenção prosseguir o trabalho desenvolvido com os centros de *interface*, complementar a estratégia para Gabinetes de Transferência de Tecnologia (TTO) para robustecer a atividade das instituições de ensino superior e incubadoras de base tecnológica com as empresas, e fortalecer a interação e aproximação entre os setores empresariais, concretizando os Pactos Setoriais para a Competitividade e Internacionalização firmados com os *clusters*. Em paralelo, será melhorado o quadro de apoio à investigação e desenvolvimento.

No âmbito da Estratégia Nacional para o Empreendedorismo, Portugal, hoje um *hub* de referência internacional, tem de promover e alavancar as oportunidades que eventos como a *Web Summit* trazem ao País. Neste sentido, levar-se-á a cabo a prossecução da segunda fase da Estratégia Nacional para o Empreendedorismo - *Startup Portugal +*, que se foca na internacionalização, financiamento e consolidação do ecossistema português. Para 2020, destaca-se o reforço na aposta de programas como *Startup Visa*, *Tech Visa*, *Startup Voucher*, *Road 2 Web Summit* e a promoção de medidas para apostar na internacionalização, acesso a financiamento e aumento de escala das *startups* portuguesas. Para atingir este objetivo outras das medidas que se destacam são a criação de um programa de *e-residency* – programa de residência digital, o alargamento do programa *KEEP*, o desenvolvimento da Rede Nacional de Incubadoras e a captação de uma grande aceleradora com impacto internacional que consolide Portugal como um polo de empreendedorismo na Europa.

Digitalização

A transição digital surge como o processo de transformação, adaptação e resposta ao impacto da tecnologia na vida das pessoas, do País e das organizações, públicas e privadas.

Neste quadro, a capacitação digital das pessoas é um imperativo de resposta ao impacto que a digitalização pode ter na vida de cada indivíduo, implicando uma abordagem integrada que assegure medidas diferenciadas em função do ciclo de vida dos cidadãos, dos mais preparados aos mais vulneráveis. As competências digitais deverão ser introduzidas no ensino básico e secundário de modo alinhado com as necessidades de capacitação para as exigências do século XXI, que contemple a garantia de aquisição de competências digitais básicas no final do ciclo de ensino básico, bem como a disponibilidade de equipamentos e ferramentas digitais ao nível de cada escola e de cada estudante, para além do investimento na capacitação digital dos professores e gestores de escola. Deverá ser alargada a oferta formativa das instituições de ensino superior e a sua aproximação às empresas, garantindo uma resposta às necessidades específicas do mercado laboral no âmbito das competências digitais. Deverá também ser garantida uma resposta formativa na área da requalificação de trabalhadores no ativo e de desempregados que assegure a minimização do impacto da automação no mercado de trabalho.

Em 2020, o Programa INCoDe.2030 será a iniciativa integrada de política pública dedicada ao reforço de competências digitais e conhecerá um novo impulso do ponto de vista da materialização dos objetivos e metas fixadas.

Será assegurada a valorização da capacitação digital dos recursos humanos, que deverá constituir uma oportunidade para assegurar a existência em todas as organizações de recursos qualificados para dirigirem e promoverem a agenda digital ('transformadores digitais'), bem como o envolvimento dos decisores máximos de cada organização.

A digitalização surge como uma oportunidade de mudança estrutural das organizações, permitindo revisitar a respetiva missão ou modelo de negócio, nomeadamente através do desenvolvimento de novas formas de interação e relacionamento com utentes e clientes, da transformação da forma de colaboração interna e externa e da gestão mais informada e suportada em elementos e indicadores objetivos.

Em 2020, a transformação digital das organizações implicará uma abordagem adaptada aos diferentes perfis e níveis de maturidade das organizações, na persecução de um conjunto de estratégias diverso. Será reforçado o estímulo ao ecossistema de empreendedorismo, dando continuidade à Estratégia Nacional para o Empreendedorismo – *Startup Portugal +*. Serão mobilizadas as restantes empresas através da prossecução da Fase II do Programa Indústria 4.0, destacando-se também a dinâmica de criação de *Digital Innovation Hubs* e a introdução do conceito de 'Transformador Digital' em todas as organizações. Será promovida a transformação digital no âmbito da Administração Pública, em articulação com o Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, garantindo a materialização de um projeto nuclear e a presença de um 'transformador digital' em cada tutela, funcionando numa lógica de rede aceleradora da transição digital no âmbito do Estado.

Modernização Administrativa

O Governo prosseguirá uma estratégia de simplificação da interação com empresas e cidadãos, quer monitorizando e potenciando medidas já implementadas, quer executando novas medidas de melhoria da eficiência da Administração Pública, assentes em tecnologias emergentes. Destacam-se, neste âmbito, as medidas constantes do Programa iSIMPLEX, a que se somarão outras que, no seu conjunto, estabelecerão um compromisso sólido de modernização em todos os organismos, facilitador da atividade dos agentes económicos.

Em 2020, neste domínio, será dado enfoque à simplificação de obrigações e melhoria da informação e comunicação com empresas e consumidores, através de princípios de desmaterialização, digitalização e reforço da acessibilidade na relação com os setores da indústria, comércio, serviços e turismo.

No que concerne aos seus serviços e organismos, o Governo apostará no reforço da eficiência, em particular, por via da adoção de tecnologias de informação e de soluções tecnológicas transversais que proporcionem simplificação, interoperabilidade e partilha - interna e externa - propiciando economias de escala e redução de custos operacionais. Estes objetivos atendem às necessidades contínuas de melhorar os fluxos de comunicação e consolidar a tramitação dos processos internos.

Comércio e Serviços

Em 2020, por forma a assegurar o incremento da produtividade, será reforçada a estratégia de criação de um ambiente favorável às atividades económicas dos setores do comércio e serviços,

assente nos seguintes quatro domínios estratégicos: promoção e dinamização do comércio local de proximidade, em particular dos estabelecimentos comerciais com valor histórico; valorização da oferta e produção nacionais; fomento da utilização das tecnologias digitais e do comércio eletrónico; e apoio à transição destes setores para a economia circular.

Para concretizar estes objetivos, serão adotadas medidas destinadas a modernizar e a simplificar o seu enquadramento, bem como a melhorar o conhecimento e a informação disponíveis sobre os setores do comércio e serviços. Será concluída a primeira fase da medida Mapa do Comércio, Serviços e Restauração, uma base de dados georreferenciada a disponibilizar *online*, com informação sobre os estabelecimentos comerciais existentes. Será ainda avaliado o resultado da implementação da vertente comércio e serviços nos Espaços Empresa, tendo em vista identificar e colmatar eventuais necessidades de melhoria do seu funcionamento e aproximar os operadores económicos desta valência.

Será preparado o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, que virá sistematizar e uniformizar procedimentos e promover uma maior proporcionalidade das sanções aplicáveis, tendo em vista a sua apresentação em 2020.

Em paralelo, será prosseguido o esforço de dotar o organismo fiscalizador – a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) – de recursos que lhe permitam prosseguir a sua missão, protegendo os consumidores e as empresas, em especial, mas não exclusivamente, no mercado digital. De igual maneira, serão mobilizados os meios financeiros e humanos do Laboratório de Segurança Alimentar de maneira condizente com a responsabilidade do Estado de contribuir para o seu funcionamento e manutenção numa área de especial relevância, tanto numa perspetiva económica, como de saúde pública.

Em 2020 serão intensificadas as medidas para dinamização dos estabelecimentos comerciais com valor histórico, através de medidas promocionais e, muito em particular, da plataforma Comércio com História. Será ainda concluído um estudo de diagnóstico ao setor das artes e ofícios tradicionais, que permitirá aferir o seu potencial económico e definir uma estratégia concertada para a sua valorização e desenvolvimento. Por sua vez, continuará a ser acompanhada a dinamização das redes logísticas e de abastecimento e será prosseguida a aposta no Programa Portugal Sou Eu como um meio de valorização da oferta e produção nacionais.

Será criado um sistema de incentivos destinado a apoiar projetos de investimento promovidos por empresas ou por associações empresariais que promovam a inovação de processo organizacional e de *marketing* através do recurso a tecnologias digitais e da aplicação de princípios de economia circular, bem como projetos em estabelecimentos reconhecidos e incluídos no inventário nacional Comércio com História.

Em 2020 terá continuidade o processo de sensibilização dos operadores económicos, em particular as micro e pequenas empresas, para a necessidade de transformação digital dos setores do comércio e serviços, bem como de fomentar e apoiar a adoção das competências básicas digitais por parte dos empresários. Para este fim, entre outros, concorrem iniciativas como o Programa Comércio Digital, cujo objetivo é promover a digitalização básica dos operadores económicos deste setor.

Será definida, em articulação com as suas estruturas associativas mais representativas, uma Agenda Circular para o setor do retalho, distribuição e restauração, que integrará um conjunto de ações destinadas a promover a sua transição para a economia circular.

Em 2020, será estabelecido um maior envolvimento do tecido empresarial no diagnóstico e na definição das políticas públicas, através da criação de uma plataforma de interação com as entidades que desempenham um papel mais relevante no âmbito destes setores de atividade económica.

Consumidor

A defesa dos direitos do consumidor, a par da modernização e simplificação do contexto em que estes são exercidos, mantém-se como um objetivo estratégico para 2020. Serão prosseguidos os objetivos de capacitação dos consumidores e das empresas, habilitando a que maximizem as potencialidades oferecidas pelas tecnologias emergentes.

Os objetivos fundamentais no âmbito da política pública de defesa do consumidor prendem-se com o acompanhamento atento da evolução dos padrões de consumo, nas dimensões da sustentabilidade, da valorização da oferta e produção nacionais e da economia digital, assim como no reforço da acessibilidade ao sistema de defesa do consumidor, alargando-se os canais de entrada, reforçando as ações de informação, sensibilização e capacitação e, ainda, proporcionando um melhor tratamento estatístico das reclamações.

Depois do sucesso da implementação do Livro de Reclamações Eletrónico nos serviços públicos essenciais e o seu alargamento a outros setores económicos, o aprofundamento deste instrumento crucial da política pública de defesa do consumidor será efetivado, por forma a constituir uma ferramenta eficaz ao serviço do consumidor e das entidades reguladoras ou fiscalizadoras. Entre outras medidas, será reforçada a divulgação da aplicação móvel do Livro de Reclamações.

A promoção da resolução extrajudicial de litígios de consumo mantém-se como prioritária. Assim, prosseguir-se-á o desígnio de projeção e valorização da rede nacional de centros de arbitragem de conflitos de consumo, dotando-a de qualidade e sustentabilidade acrescidas.

O reforço da rede de centros de informação autárquicos ao consumidor será uma realidade, através da articulação da integração de serviços de informação e reencaminhamento em matéria de defesa do consumidor, em colaboração com outras áreas governativas. Será ainda implementado um plano de ação com vista à capacitação e sensibilização de profissionais e consumidores, num contexto de eficiência e proximidade.

Em 2020 será disponibilizada publicamente uma nova plataforma *online* que permitirá reforçar a proteção e confiança dos consumidores: a plataforma única de resolução de contratos que permitirá comunicar a resolução de contratos de comunicações eletrónicas num único ponto.

Portugal vai presidir, em 2020, após ter recebido o *Consumers Digital Summit* em 2019, o Fórum Ibero-Americano das Agências de Defesa do Consumidor (FIAGC), sendo o primeiro país europeu a assumir esta responsabilidade. Neste âmbito, haverá lugar a uma conferência internacional, coorganizada em parceria com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que vai receber representantes de cerca de duas dezenas de países, constituindo uma oportunidade única para o aprofundamento das relações entre os países da América Latina, da União Europeia e da CPLP. O foco do evento residirá no debate sobre os desafios e oportunidades específicas do consumidor na sociedade digital.

Turismo

Pretende-se consolidar o investimento que tem sido feito no setor do turismo, garantindo-se que Portugal continua a liderar como o destino turístico mais sustentável, autêntico e inovador para

viver, investir, trabalhar, estudar e filmar – além do melhor destino para visitar. Para tanto, adotar-se-á a Estratégia Turismo 2030.

Será promovida a inovação no setor, por via da antecipação, experimentação e disseminação de tendências e soluções de capacitação digital.

Será incentivada a capacitação de Portugal como destino turístico sustentável e inteligente, para a valorização da autenticidade e do território, gestão de fluxos de procura, mobilidade e desconcentração da procura ao longo do País e ao longo do ano, posicionando-o como destino de referência no turismo de natureza, sendo desenvolvido um programa de turismo ferroviário.

Em 2020 promover-se-á a digitalização da atividade do setor, seja pela digitalização da oferta turística portuguesa, nas suas diferentes dimensões – empresas, serviços, experiências e recursos – seja pela criação de uma plataforma nacional para a partilha de conteúdos e de roteiros, dando visibilidade à diversidade da oferta em todo o território, bem como disponibilizar-se-ão indicadores turísticos *online* no *travelBI*, em tempo real, e informação preditiva sobre evolução da procura e mercados.

Alargar-se-á o Programa Valorizar, com vista ao desenvolvimento de produtos turísticos nos territórios de baixa densidade e também à sua promoção internacional, e rever-se-ão os Programas Revive Património e Revive Natura para acolher e reintegrar imóveis públicos devolutos.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.20 Economia (PO03) – Despesa dos SFA/EPR por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	Orçamento					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	378,5	29,2	418,9	37,7	35,7	521,6	37,8	
Total EPR	49,4		73,7	4,8	5,4	83,9	69,8	
Sub-Total	428,0	29,2	492,6	42,6	41,1	605,5		
Consolidação entre e intra-setores	169,7	18,4	27,6	129,8	0,1	175,8		
Despesa Total Consolidada	1 769,4	14,9	1 546,5	666,3	41,1	2 268,7		
Despesa Efetiva Consolidada	402,9	10,8	483,6	42,6	41,1	578,1		

Por Memória

Ativos Financeiros	1 480,2	4,1	1 049,5	753,4		1 807,0
Passivos Financeiros	30,9		32,0		0,1	32,1
Consolidação de Operações financeiras	144,6		18,6	129,8	0,1	148,4

Nota: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos destacam-se, pela sua relevância orçamental, o Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (ITP), o IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. e o Fundo de Contragarantia Mútuo, este no agregado das Empresas Públicas Reclassificadas.

A despesa total consolidada inscrita neste subsector para 2020 evidencia um acréscimo de 499,3 milhões de euros face à estimativa de 2019, dos quais 175,2 milhões de euros na despesa efetiva e 324,2 milhões de euros na despesa não efetiva. Esta representa uma parcela significativa no total do Programa Orçamental, particularmente pelos apoios, reembolsáveis e não reembolsáveis,

concedidos pela Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. e pelo IAPMEI, com origem em financiamento europeu.

Quadro 4.21 Economia (PO03) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	87,4	311,9	71,3	383,2	411,9	17,7
01-DESPESAS COM O PESSOAL	38,4	63,0	10,1	73,2	111,6	4,8
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	14,4	64,4	34,3	98,7	113,1	4,9
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS	0,0	0,0	3,2	3,2	3,2	0,1
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	32,8	165,4	13,5	178,9	152,9	6,6
05-SUBSÍDIOS		0,5		0,5	0,5	0,0
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,8	18,6	10,3	28,9	30,6	1,3
DESPESA DE CAPITAL	8,5	1 100,3	961,1	2 061,4	1 918,5	82,3
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	7,3	13,0	4,0	17,0	24,3	1,0
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1,1	196,7		196,7	194,9	8,4
09-ATIVOS FINANCEIROS		890,5	916,5	1 807,0	1 659,6	71,2
10-PASSIVOS FINANCEIROS		0,1	32,0	32,1	31,1	1,3
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL			8,6	8,6	8,6	0,4
Consolidação entre e intra-setores					210,1	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	95,9	1 412,1	1 032,4	2 444,6	2 330,3	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	95,9	521,6	83,9	605,5	639,7	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Da despesa total consolidada desagregada por classificação económica, a parcela afeta a ativos financeiros representa 71,2% do total, sendo a Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. (767,5 milhões de euros) a entidade que mais contribui para esta finalidade, logo seguida pelo IAPMEI (354,2 milhões de euros).

No que diz respeito à despesa corrente, a aquisição de bens e serviços, as despesas com o pessoal e as transferências correntes perfazem 377,6 milhões de euros, representando 16,3% da despesa total consolidada.

No subsector dos SFA, onde se incluem as EPR, as despesas de capital têm maior peso no total orçamentado, ao contrário do subsector Estado, composto pela Ação Governativa, pela Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia e da Transição Digital e transferências a favor do ITP (IVA Turismo), IAPMEI e FITEC (consignação ISP).

Quadro 4.22 Economia (PO03) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
003 - ECONOMIA	701,4	100,0
061 - COMÉRCIO E TURISMO - COMÉRCIO	1,0	0,1
062 - COMÉRCIO E TURISMO - TURISMO	126,9	18,1
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	72,4	10,3
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	316,0	45,0
068 - OUTRAS FUNÇÕES - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	26,3	3,7
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,0	0,0
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,0	0,0
084 - SIMPLEX +	1,2	0,2
086 - COMERCIO E TURISMO - IMPOSTO ESPECIAL DE JOGO	157,6	22,5
Despesa Total Não Consolidada	2 540,4	
Consolidação entre e intra-setores	210,1	
Despesa Total Consolidada	2 330,3	
Despesa Efetiva Consolidada	639,7	
Por Memória		
Ativos Financeiros	1 807,0	
Passivos Financeiros	32,1	
Consolidação de Operações financeiras	148,4	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O orçamento da despesa do Programa Economia encontra-se desagregado por nove medidas, salientando-se a medida “065-Outras funções económicas – Diversas não especificadas”, que totaliza 316 milhões de euros, ou seja, 45% do total, onde o IAPMEI tem maior representatividade, seguida da medida “086-Comércio e Turismo – Imposto Especial de Jogo”, totalmente a cargo do ITP, com 157,6 milhões de euros e da designada “062-Comércio e Turismo – Turismo”, onde se enquadram o ITP, o Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, as Entidades Regionais do Turismo e a ENATUR.

A medida “061-Comércio e Turismo – Comércio” foi inscrita pela primeira vez e diz respeito ao Fundo de Modernização do Comércio, gerido pelo IAPMEI.

4.6. Representação Externa (PO04)

O Programa Orçamental Representação Externa visa potenciar a política externa como instrumento de afirmação de Portugal no Mundo em torno de vários eixos de intervenção: política europeia, relações multilaterais e bilaterais, internacionalização da economia, cooperação para o desenvolvimento, ligação às comunidades portuguesas e promoção da língua, da cultura e da ciência portuguesas.

A despesa total consolidada para 2020 do Programa Representação Externa, fixa-se em 476,2 milhões de euros.

Quadro 4.23 Representação Externa (PO04) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	321,2	366,0	13,9	63,7
Atividades	308,8	353,8	14,6	61,6
Com cobertura em receitas de impostos	278,2	294,7	5,9	51,3
Funcionamento em sentido estrito	222,1	239,7	7,9	41,7
Dotações específicas	56,1	55,0	-2,0	9,6
Quotizações para organizações internacionais	56,1	55,0	-2,0	9,6
Com cobertura em receitas consignadas	30,6	59,1	93,1	10,3
Projetos	12,4	12,2	-1,6	2,1
Financiamento nacional	11,9	10,9	-8,5	1,9
Financiamento comunitário	0,5	1,4	150,2	0,2
Serviços e Fundos Autónomos	123,9	151,4	22,2	26,4
Entidades Públicas Reclassificadas	41,2	56,8	37,9	9,9
Consolidação entre e intra-setores	97,3	98,1		
Despesa total consolidada	389,1	476,2	22,4	
Despesa efetiva consolidada	389,1	476,2		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no Subsector Estado, cujo montante ascende a 366 milhões de euros, destacando-se em atividades 353,8 milhões de euros relativos sobretudo às transferências para os Serviços Periféricos Externos, no âmbito das missões de serviço público e representações permanentes, bem como 12,2 milhões de euros em projetos, destacando-se o financiamento nacional de 10,9 milhões de euros, relativo à modernização dos sistemas da rede consular no âmbito do projeto rede única do MNE e obras de beneficiação, requalificação e adaptação dos Serviços Periféricos Externos do MNE.

A AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE, única EPR deste Programa, apresenta uma despesa total de 56,8 milhões de euros, destinada a fomentar as exportações, a competitividade e internacionalização da economia Portuguesa, bem como financiar a participação de Portugal na Exposição Mundial no Dubai em 2020 (EXPO2020 Dubai).

Políticas e medidas

Em 2020, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, numa ótica de continuidade e aprofundamento dos eixos e objetivos estratégicos de política, implementará as medidas e ações descritas nas Grandes Opções do Plano.

Portugal participará ativamente na construção europeia, conferindo prioridade à conclusão das negociações do novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, à preparação da Presidência Portuguesa da União Europeia, ao *Brexit* e aos desafios comuns à União, com destaque para o Estado de Direito, as migrações, as alterações climáticas e a economia digital, bem como à criação de um novo contrato social para a Europa. Em linha com o programa da Presidente da Comissão Europeia, Portugal envolver-se-á na elaboração do Pacto para a Europa Verde; e, no domínio da política externa da União, concederá a máxima prioridade às relações entre a Europa, a África e a América Latina.

Portugal continuará a defender o multilateralismo efetivo, no âmbito do sistema das Nações Unidas, na promoção da paz e segurança, dos direitos humanos e da Agenda do Clima, do Desenvolvimento Sustentável, das Migrações e dos Oceanos; reforçará a intervenção em todos os três pilares da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – a concertação político-diplomática, a cooperação e a língua – e continuará a empenhar-se fortemente nas demais organizações multilaterais a que pertence.

Deve ainda destacar-se o desenvolvimento das relações bilaterais com países de todos os continentes e o reforço da rede diplomática e consular; o incremento das ações de cooperação para o desenvolvimento; a expansão dos programas de internacionalização da língua e cultura portuguesa; e a continuidade do apoio à internacionalização da economia, com a elaboração e implementação do novo Programa Internacionalizar 2020-2030.

Finalmente, a ligação às comunidades residentes no estrangeiro – com destaque para as condições da participação cívica e eleitoral e o incentivo ao associativismo – o apoio ao regresso de emigrantes, a promoção do investimento oriundo da Diáspora e a modernização dos serviços consulares representam uma linha de ação fundamental do Governo.

Destacam-se as seguintes medidas de política:

No Âmbito da Política para a Europa

- Preparar a Presidência da União Europeia, que Portugal assumirá no primeiro semestre de 2021, tendo como prioridades a Europa Social, o Pacto para a Europa Verde, a transição digital e a relação entre a Europa e África;
- Defender os interesses nacionais na conclusão da negociação do novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, valorizando, entre outras prioridades, a Política de Coesão, a Política Agrícola Comum (PAC) e as necessidades específicas das regiões ultraperiféricas;
- Participar no processo relativo à saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), na implementação do período de transição subsequente e na concretização do futuro acordo de relacionamento entre aquele país e a União Europeia;
- Estimular o debate público sobre temas europeus e identificar as principais preocupações e expectativas dos cidadãos face à União Europeia;
- Contribuir para a conclusão da União Económica e Monetária, em todas as suas dimensões, completando a União Bancária e fazendo do Instrumento Orçamental para a Competitividade e a Convergência o embrião de um verdadeiro orçamento da área do euro;
- Aproveitar plenamente os benefícios para a economia portuguesa dos acordos comerciais da União Europeia com países e regiões terceiros;
- Avançar na implementação do Mercado Interno, com especial destaque para o Mercado Único Digital e a União da Energia;
- Participar ativamente no debate em curso sobre Estado de Direito;
- Contribuir para a coordenação e defesa dos interesses nacionais em relação aos principais desafios com que a Europa está confrontada, como é o caso das alterações climáticas, ameaças híbridas (incluindo a desinformação) e a transição para uma economia digital;

- Contribuir para o desenvolvimento de uma política europeia de migrações e de uma política para os refugiados e requerentes de asilo, com destaque para a repartição de encargos associados ao acolhimento de requerentes de asilo e para a reforma do Regulamento de Dublin;
- Promover uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo, nas suas múltiplas vertentes;
- Participar no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança, com particular atenção ao relacionamento com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central.

No Âmbito da CPLP

- Participar na negociação do Acordo sobre Mobilidade e Livre Circulação, tendo em vista a sua aprovação na Cimeira de Luanda;
- Reforçar a participação nos projetos e atividades do Instituto Internacional da Língua Portuguesa;
- Colaborar estreitamente com as Presidências *pro tempore* de Cabo Verde e Angola, e com o Secretariado Executivo.

No Âmbito das Relações Multilaterais

- Participar ativamente nos trabalhos das Nações Unidas e nas suas agências especializadas, designadamente nas missões de paz e de segurança, na defesa e promoção dos direitos humanos, na promoção da educação, ciência e cultura e no acompanhamento dos assuntos do mar, com foco particular na organização, em Lisboa, da Conferência dos Oceanos;
- Coordenar o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações com os dos outros países subscritores, no quadro da Organização Internacional das Migrações;
- Promover a agenda das alterações climáticas e a agenda humanitária, assim como a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
- Participar na Organização do Tratado do Atlântico Norte, valorizando a dimensão política da Aliança, quer na defesa coletiva, quer na projeção de estabilidade e na segurança cooperativa;
- Valorizar fóruns de diálogo político regional, tirando partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais e com especial relevo para as iniciativas em torno do Mediterrâneo (União para o Mediterrâneo, Diálogo 5+5 e Cimeira Duas Margens); na relação com África, para a União Africana e as organizações regionais africanas; assim como para a Conferência Ibero-americana e as organizações regionais na América Latina.

No Âmbito das Relações Bilaterais, destaca-se o fortalecimento das relações com:

- A Alemanha e a Eslovénia, no âmbito do Trio de Presidências do Conselho da União Europeia;
- Os países da Coesão, os países da Fachada Atlântica e os países do Mediterrâneo, no âmbito da União Europeia, de forma a garantir os equilíbrios indispensáveis ao desenvolvimento da construção europeia e dos interesses portugueses na mesma;

- Espanha e França, atentos os encontros de alto nível previstos para 2020 e a densidade da agenda bilateral;
- Reino Unido, considerando o pós-*Brexit*;
- Países de língua portuguesa, atentos os laços políticos, culturais e económicos tão estreitos que unem Portugal a cada um desses países;
- Estados Unidos da América, tirando partido da amplitude do relacionamento bilateral;
- Países do norte de África e da África Subsaariana, com especial relevo para, consoante os casos, as questões de vizinhança, mobilidade, segurança e economia;
- Países latino-americanos, com particular destaque para os do Mercosul, vistos os desenvolvimentos em curso no Acordo com a UE;
- Canadá, com cooperação nas várias vertentes, tendo em vista a comunidade portuguesa ali residente e o recente incremento significativo das trocas comerciais;
- China, Índia, Japão e República da Coreia, dados os avanços verificados, quer no plano bilateral, quer em virtude de acordos celebrados ao nível europeu, consolidando e expandindo o nível de relacionamento político e económico.

No Domínio da Internacionalização da Economia

- Implementar o Programa Internacionalizar 2020-2030, desenvolvendo novas medidas de apoio às exportações, ao investimento português no estrangeiro e ao investimento direto estrangeiro no País;
- Consolidar a modernização dos serviços prestados pela Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP), designadamente na área da transição digital e no apoio às pequenas e médias empresas;
- Monitorizar a evolução da balança comercial de bens e serviços, prosseguindo o esforço de aumentar o peso das exportações no PIB (em direção à meta dos 50%), de diversificar os mercados de exportação e de alargar a base exportadora;
- Realizar a participação portuguesa na Expo Dubai 2020.

No Âmbito da Política de Cooperação para o Desenvolvimento e das Parcerias Internacionais:

- Aprovar o novo Conceito Estratégico de Cooperação 2021-2027;
- Adotar a estratégia para o envolvimento do setor privado nos esforços de cooperação;
- Continuar o trabalho com as instituições multilaterais de financiamento do desenvolvimento, com enfoque na operacionalização do Compacto para o Financiamento do Desenvolvimento dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa celebrado entre Portugal, o Banco Africano de Desenvolvimento e aqueles países, visando a promoção do investimento português nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e o desenvolvimento do respetivo setor privado;
- Desenvolver a parceria privilegiada com os países da língua portuguesa, concretizada nos Programas de Cooperação Estratégica;

- Desenvolver projetos de cooperação delegada da União Europeia, quer na geografia africana quer na geografia latino-americana.

No Âmbito da Ligação às Comunidades Portuguesas

- Acompanhar prioritariamente a situação das comunidades portuguesas e lusodescendentes na Venezuela e na África do Sul;
- Continuar a modernizar a rede dos serviços consulares, designadamente através do reforço dos recursos humanos, da simplificação dos procedimentos e da utilização dos meios eletrónicos de atendimento e processamento de serviços;
- Avaliar, em conjunto com a Administração Eleitoral, as condições de exercício do direito de voto nas eleições europeias e legislativas de 2019, e introduzir as alterações indispensáveis à melhoria daquelas condições;
- Implementar um Programa de Promoção do Investimento da Diáspora, envolvendo o Governo, as regiões autónomas e os municípios e comunidades intermunicipais;
- Acompanhar, na dimensão externa, a execução do Programa Regressar.

No Domínio da Internacionalização da Língua, da Cultura e da Ciência Portuguesas

- Consolidar e desenvolver a rede de ensino no estrangeiro, nas três vertentes do ensino básico e secundário (língua materna ou de herança), do ensino superior e da investigação em estudos portugueses, e do apoio à integração curricular do português como língua estrangeira;
- Expandir os processos educação à distância, de certificação de aprendizagens e de credenciação do português nos sistemas de acesso ao ensino superior;
- Valorizar a língua portuguesa no âmbito da Conferência Ibero-americana e da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura, assim como entre os países observadores da CPLP;
- Realizar o Programa da Ação Cultural Externa para 2020, com destaque para as comemorações da viagem de circum-navegação e para a presença de Portugal como País-Convitado de Honra na Feira do Livro 2020 de Lima, Perú;
- Valorizar a internacionalização do ensino superior e da investigação científica e tecnológica e da cooperação internacional neste domínio.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.24 Representação Externa (PO04) – Despesa dos SFA/EPR por Fontes de Financiamento
(milhões de euros)

	2019	Orçamento						Variação (%)
	Estimativa ^(a)	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	123,9	47,8	61,8	29,2	12,6		151,4	22,2
Total EPR	41,2		2,7	12,4	41,7		56,8	37,9
Sub-total	165,1	47,8	64,5	41,6	54,3		208,3	
Consolidação entre e intra-setores	20,0		21,0				21,0	
Despesa total consolidada	145,1	47,8	43,5	41,6	54,3		187,3	
Despesa efetiva consolidada	145,1	47,8	43,5	41,6	54,3		187,3	

Notas:

Fonte: Ministério das Finanças.

No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, que ascende a 151,4 milhões de euros, destacam-se as transferências do Fundo para as Relações Internacionais (FRI), no sentido de assegurar o financiamento de projetos de modernização dos serviços internos e externos, sendo que o subsector das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), representado exclusivamente pela AICEP, EPE, ascende a 56,8 milhões de euros.

Quadro 4.25 Representação Externa (PO04) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	355,2	142,2	53,4	195,6	461,9	97,0
01-Despesas com o pessoal	158,4	38,1	27,9	66,0	224,5	47,1
02-Aquisição de bens e serviços correntes	62,9	14,3	21,7	36,0	98,9	20,8
03-Juros e outros encargos	0,0				0,0	0,0
04-Transferências correntes	108,4	85,5	3,6	89,0	108,6	22,8
05-Subsídios						0,0
06-Outras despesas correntes	25,5	4,4	0,1	4,5	30,0	6,3
Despesa de Capital	10,8	9,2	3,5	12,7	14,3	3,0
07-Aquisição de bens de capital	8,6	0,4	3,5	3,9	12,5	2,6
08-Transferências de capital	0,4	8,8		8,8		0,0
09-Ativos financeiros						0,0
10-Passivos financeiros						0,0
11-Outras despesas de capital	1,8	0,0		0,0	1,8	0,4
Consolidação entre e intra-setores					98,1	
Despesa total consolidada	366,0	151,4	56,8	208,3	476,2	100,0
Despesa efetiva consolidada	366,0	151,4	56,8	208,3	476,2	

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na distribuição da despesa consolidada pelos principais agrupamentos económicos, verifica-se que apresentam maior peso as despesas com pessoal com 224,5 milhões de euros e as transferências correntes, com 108,6 milhões de euros, dos quais 55 milhões de euros são relativos a quotizações e outras contribuições para organizações internacionais.

Quadro 4.26 Representação Externa (PO04) – Despesa por Medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
004 - Representação externa	574,3	100,0
002 - Serviços gerais da AP - negócios estrangeiros	432,4	75,3
003 - Serviços gerais da AP - cooperação económica externa	84,3	14,7
065 - Outras funções económicas - diversas não especificadas	55,7	9,7
084 - Simplex +	1,9	0,3
Despesa total não consolidada	574,3	
Consolidação entre e intra-setores	98,1	
Despesa total consolidada	476,2	
Despesa efetiva consolidada	476,2	

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salienta-se a medida 002, relacionada com Serviços Gerais da Administração Pública – Negócios Estrangeiros, com 432,4 milhões de euros, representando 75,3% do total da despesa não consolidada do Programa, da qual se destaca o orçamento da GAF MNE com 259,6 milhões de euros, seguindo-se a medida da Cooperação Económica Externa, com 84,3 milhões de euros, representando 14,7%.

Destaca-se ainda a realização da Presidência Portuguesa da União Europeia com um orçamento para 2020 de 23 milhões de euros.

4.7. Finanças (PO05) e Gestão da Dívida Pública (PO06)

Os Programas Orçamentais Finanças e Gestão da Dívida Pública abrangem as medidas de política financeira do Estado, tendo por objetivo a promoção da gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e gestão.

A despesa total consolidada para 2020 do Programa Finanças (PO05) ascende a 15 805,4 milhões de euros.

Quadro 4.27 Finanças (PO05) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	4 915,41	5 201,57	5,8	79,5
Atividades	4 913,4	5 193,6	5,7	79,4
Com cobertura em receitas de impostos	4 175,2	4 328,7	3,7	66,2
Funcionamento em sentido estrito	250,4	218,1	-12,9	3,3
Dotações Específicas	3 924,8	4 110,6	4,7	62,9
Bonificação Juros	40,5	35,1	-13,5	0,5
Outras	1 609,5	1 679,5	4,3	25,7
Subsídios e Indemnizações Compensatórias	201,3	269,1	33,7	4,1
Encargos com protocolo de cobrança	26,5	26,5	0,0	0,4
Transferências UE (Cap. 70 Do Ministério Finanças)	1 781,6	1 869,9	5,0	28,6
Transferência de Receita Consignada	265,3	230,5	-13,1	3,5
Cobranças coercivas	48,5	48,5	0,0	0,7
Contribuições Sobre o Setor Bancário	216,8	182,0	-16,1	2,8
Com cobertura em receitas consignadas	738,2	864,9	17,2	13,2
Projetos	2,0	8,0	299,2	0,1
Financ. nacional	1,9	2,6	39,5	0,0
Financ. comunitário	,1	5,4	3 892,5	0,1
Serviços e Fundos Autónomos	207,3	285,4	37,7	4,4
Entidades Públicas Recllassificadas	663,3	1 051,6	58,5	16,1
Consolidação entre e intra-subsetores	3 272,2	2 771,0		
Despesa Total Consolidada	17 769,1	15 805,4	-11,1	-
Despesa Efetiva Consolidada	3 725,3	4 848,7		
Por Memória				
Ativos Financeiros	13 553,7	10 747,8		
Passivos Financeiros	1 701,6	1 290,1		
Consolidação de Operações Financeiras	1 211,5	1 081,2		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa tem maior relevância no subsector Estado (5 201,57 milhões de euros) que representa 79,5% da estrutura do orçamento com destaque para as dotações específicas, nomeadamente as transferências para a União Europeia relativas à contribuição de Portugal, bem como as transferências de receita consignada com origem nas cobranças coercivas e contribuições sobre o sector bancário.

O subsector das entidades públicas reclassificadas com uma despesa de 1 051,6 milhões de euros e o subsector dos serviços e fundos autónomos com um montante de 285,4 milhões de euros representam, respetivamente, 16,1% e 4,4 % na estrutura do programa.

Quadro 4.28 Gestão da Dívida Pública (PO06) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	7 285,3	7 180,0	-1,4	99,7
Atividades	7 285,3	7 180,0	-1,4	99,8
Com cobertura em receitas de impostos	7 285,3	7 180,0	-1,4	99,8
Dotações Específicas	7 285,3	7 180,0	-1,4	99,8
Juros	7 285,3	7 180,0	-1,4	99,8
Com cobertura em receitas consignadas	,0	,0		0,0
Projetos	,0	,0		0,0
Financ. nacional	,0	,0		0,0
Financ. comunitário	,0	,0		0,0
Serviços e Fundos Autónomos	260,3	17,0	-93,5	0,2
Entidades Públicas Recllassificadas	,0	,0		0,0
Consolidação entre e intra-subsetores	727,1	675,0	-7,2	
Despesa Total Consolidada	65 071,5	119 793,0	84,1	-
Despesa Efetiva Consolidada	7 295,5	7 197,0	-1,4	
Por Memória				
Ativos Financeiros	477,0	675,0		
Passivos Financeiros	57 776,0	112 596,0		
Consolidação de Operações Financeiras	477,0	675,0		

Notas : A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa Gestão da Dívida Pública (PO06) com uma despesa total consolidada de 119 793 milhões de euros dispõe de 7 180 milhões de euros para suportar encargos com juros da dívida pública em 2020.

Políticas e medidas

No decurso de 2020, o Ministério das Finanças continuará a assegurar a implementação de uma política orçamental equilibrada, rigorosa e sustentável, mantendo a trajetória de redução do défice e da dívida pública registada na anterior legislatura.

Com efeito, em 2019, e pelo quinto ano consecutivo, o saldo orçamental das administrações públicas prosseguiu uma tendência de redução, perspetivando-se que se situe em -0,1% do PIB, devendo, em resultado do processo continuado de consolidação orçamental, atingir 0,2% do PIB em 2020.

Da mesma forma, no final de 2019, estima-se que a dívida pública seja reduzida para os 118,9% do PIB, atingindo um rácio de 116,2% do PIB em 2020.

Para tal, será adotado um conjunto de medidas que permitam conciliar uma gestão orçamental responsável com uma estratégia que crie espaço para a materialização do potencial de crescimento económico e para o cumprimento dos compromissos assumidos no Programa do Governo.

Assim, no domínio da política financeira do Estado, serão promovidas as seguintes medidas:

- Aprofundar o exercício de revisão da despesa pública (*spending review*), iniciado em 2016, desenhado para assegurar que as atividades financiadas pelo Estado se norteiem por

critérios rigorosos de eficiência e com efeitos duradouros na prestação de serviços públicos; incidindo inicialmente sobre um conjunto de setores e categorias de despesa com especial relevância no total da despesa pública (como é o caso da saúde, da educação, dos serviços partilhados e das compras públicas, da gestão do património imobiliário do Estado e das atividades e investimentos do setor empresarial do Estado) e posteriormente alargado aos setores da administração interna e da justiça, pretende-se que o exercício de revisão da despesa pública corresponda a um processo permanente de formulação e implementação de políticas públicas, sendo progressivamente aprofundado e alargado a novas áreas onde subsistam ineficiências que importa corrigir;

- Difundir, por todos os serviços do Estado, uma 'cultura do controlo' promovendo a boa gestão dos recursos públicos e a assunção generalizada de uma consciência ética no exercício de funções públicas, prevenindo e mitigando casos de fraude e de corrupção, em especial, nos domínios da administração financeira do Estado;
- Avaliar as subvenções públicas, em obediência ao princípio da eficiência e eficácia das despesas públicas, e assegurando a sua utilidade pública, no quadro de uma rigorosa utilização dos dinheiros públicos;
- Desenvolver o sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado, com o objetivo de o dotar de maior eficácia, através de uma melhor coordenação na utilização dos recursos afetos à função controlo, designadamente evitando a duplicação ou a redundância de controlos e assegurando resultados mais objetivos e eficazes na proteção dos interesses financeiros públicos.

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

- Melhorar os serviços partilhados de finanças, potenciando a disseminação do conhecimento e competências dos meios humanos especializados, a disseminação de boas práticas e a integração e normalização de processos, incluindo soluções aplicacionais, bem como o reforço da abordagem colaborativa com outras entidades das administrações públicas, desde logo com a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO): para além do aumento qualitativo da prestação de serviços pretende-se continuar a redução de custos e o aumento de eficácia e eficiência nos processos de gestão financeira e orçamental, com otimizações e integrações no âmbito do GERFIP, fatura eletrónica, soluções orçamentais (designadamente soluções aplicacionais centrais do Ministério das Finanças), e maior integração com outros processos, incluindo soluções aplicacionais das administrações públicas;
- Reforçar os serviços partilhados de recursos humanos através da melhoria dos serviços prestados, como é o caso da implementação e da integração de novas entidades no GERHUP, criando assim as condições necessárias para a gestão centralizada dos recursos humanos das diferentes entidades, da disponibilização e partilha de mais e melhor informação sobre a despesa com pessoal e contribuindo ainda para a uniformização e racionalização dos processos de negócio;
- Reforçar a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) através da adoção de soluções e modelos de operação comuns e mais eficientes, em que se afirma o papel de prestador de serviços partilhados de infraestruturas TIC aos restantes organismos do

Ministério das Finanças bem como aos demais organismos da Administração Pública; uma das iniciativas relevantes que evidencia e caracteriza este objetivo é o Ponto de Troca de Trafego (PTT), apontando para uma redução de custos efetiva ao nível das infraestruturas de comunicações, permitindo uma interligação das redes dos organismos da Administração Pública, potenciando a utilização das comunicações nas diversas opções de utilização, evitando ligações em malha e introduzindo um ponto único de ligação;

- Melhorar o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), reforçando a sua governação com um modelo em que as entidades públicas utilizam os modelos contratuais existentes, com iniciativas de centralização colaborativa em que a contratação é assumida centralmente para capturar maiores benefícios para todos, como foi o caso da energia; reforçar o papel no contributo para a qualificação e profissionalização do comprador público, nos diversos fóruns nacionais e internacionais; desenvolver os sistemas de informação de forma integrada, promovendo uma entrega de funcionalidades à medida das necessidades e prioridades;. manter uma cultura de rigor na quantificação dos benefícios e na avaliação do ciclo total da gestão da despesa, desde o seu planeamento até ao seu pagamento.

Por outro lado, promover-se-á uma melhor justiça fiscal através da simplificação do sistema fiscal e da indução de uma maior equidade fiscal, através das medidas constantes desta proposta de orçamento .

Em 2020, o Governo propõe ainda uma simplificação do regime jurídico de acesso ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial. Passa a estar prevista a possibilidade de acesso a financiamento a fundo perdido para intervenções de remoção de amianto em imóveis do Estado, dos institutos públicos e das empresas do SEE, com enfoque para as intervenções sinalizadas como Prioridade 1. Adicionalmente, prevê-se a possibilidade de reforço do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial através de verbas do Fundo Ambiental destinadas ao financiamento de intervenções de remoção de amianto.

Gestão da dívida pública

O Programa Orçamental de Gestão Dívida Pública integra duas vertentes: uma da responsabilidade direta do Estado, associada ao orçamento Encargos da Dívida (que suporta os encargos assumidos no âmbito da gestão da dívida direta do Estado) e às transferências do OE para o FRDP - Fundo de Regularização da Dívida Pública (que regula o mercado da dívida pública), e outra relativa a um Serviço e Fundo Autónomo, associada ao orçamento privativo do próprio FRDP. Estes orçamentos são geridos pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E., pelo que não possuem uma estrutura funcional própria.

Assim, ao nível da gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado deverão ser assegurados os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado, devendo esta gestão ser conduzida de forma a:

- 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.

Assim, importa salientar que o objetivo de minimização dos custos deve ser prosseguido numa perspetiva de longo prazo e na introdução de uma referência explícita à limitação dos riscos, designadamente no que respeita ao risco de refinanciamento e à volatilidade do custo da dívida ao longo do tempo.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.29 Finanças (PO05) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento
(milhões de euros)

	2019	2020 Orçamento					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		
Total SFA	207,3	60,0	188,4	4,2	32,8	,0	285,4	37,7
Total EPR	663,3	182,0	741,6	,1	127,9	,0	1 051,6	58,5
Sub-Total	870,6	242,0	930,0	4,4	160,7	,0	1 337,0	53,6
Consolidação entre e intra-setores	47,8	,0	334,0	,0	,0	,0	334,0	598,3
Despesa Total Consolidada	7 996,6	242,0	6 840,9	4,4	1 010,7	,0	8 098,0	1,3
Despesa Efetiva Consolidada	862,9	242,0	793,2	4,4	160,7	,0	1 200,2	39,1
Por Memória								
Ativos Financeiros	5 472,2	,0	5 804,8	,0	,0	,0	5 804,8	
Passivos Financeiros	1 701,6	,0	440,1	,0	850,0	,0	1 290,1	
Consolidação de Operações Financeiras	40,1	,0	197,2	,0	,0	,0	197,2	

Notas: Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do subsector dos serviços e fundos autónomos, situa-se em 8 098,0 milhões de euros, sendo representada maioritariamente por ativos financeiros (5 804,8 milhões de euros) relacionados com aplicações financeiras e contração de empréstimos e por passivos financeiros (1 290,1 milhões de euros) correspondentes a amortização de empréstimos.

A despesa efetiva consolidada do subsector, que ascende a 1 200,2 milhões de euros é financiada em 66,1% por receitas próprias, 20,2% por receitas de impostos e apenas 0,4% de financiamento comunitário.

Quadro 4.30 Finanças (PO05) – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Total Consolidado	Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA Incluindo EPR		Total		
		SFA	EPR			
DESPESA CORRENTE	3 953,3	248,2	660,6	908,8	4 258,5	26,9
01 - Despesas com Pessoal	529,4	45,8	32,8	78,6	608,0	3,8
02 - Aquisição de Bens e Serviços	161,0	22,2	144,1	166,3	327,3	2,1
03 - Juros e Outros Encargos	,1	,0	305,1	305,1	135,9	,9
04 - Transferências Correntes	2 934,8	162,6	,1	162,6	2 663,1	16,8
05 - Subsídios	98,8	,0	,0	,0	98,8	,6
06 - Outras Despesas Correntes	229,1	17,6	178,6	196,2	425,4	2,7
DESPESA DE CAPITAL	6 191,3	367,3	7 155,8	7 523,1	11 547,0	73,1
07 - Aquisição de Bens de Capital	47,4	4,3	39,4	43,7	91,1	,6
08 - Transferências de Capital	1 177,8	32,1	335,6	367,6	459,2	2,9
09 - Ativos financeiros	4 942,9	330,0	5 474,8	5 804,8	9 889,7	62,6
10 - Passivos financeiros	,0	,0	1 290,1	1 290,1	1 067,0	6,8
11 - Outras Despesas de Capital	23,1	,9	16,0	16,9	40,0	,3
Consolidação entre e intra-setores	2 148,4	96,0	526,7	622,7	2 771,0	17,5
Despesa Total Consolidada	7 996,1	519,5	7 289,8	7 809,3	15 805,4	,0
Despesa Efetiva Consolidada	3 910,4	189,5	748,9	938,3	4 848,7	,0
Por Memória						
Ativos Financeiros	4 942,9	330,0	5 474,8			
Passivos Financeiros	,0	,0	1 290,1			
Consolidação de Operações Financeiras	857,22	,00	223,94			

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total consolidada do Programa

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura do Programa Finanças o peso das despesas de capital é de 73,1%, constituídas, essencialmente, por ativos financeiros que representam cerca de 62,6% da despesa total consolidada, repartidos entre o Estado 7 996,1 milhões de euros, entidades públicas reclassificadas 7 289,8 milhões de euros e serviços e fundos autónomos 519,5 milhões de euros.

Quanto à despesa corrente, que corresponde a 26,9% da estrutura do Programa, as transferências correntes com um total consolidado de 2 663,1 milhões de euros, correspondem, maioritariamente, à contribuição financeira de Portugal para a União Europeia (1 869,9 milhões de euros).

Quadro 4.31 Finanças (PO05) – Despesas Excepcionais
(milhões de euros)

M€			
Despesas Excepcionais	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação %
01 - BONIFICAÇÃO DE JUROS	30,3	35,1	15,7
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	1,6	2,5	52,0
HABITAÇÃO	28,7	32,6	13,6
02 - SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATORIAS	199,1	269,1	35,2
APOIO À FAMÍLIA	92,2	100,0	8,4
APOIO FINANCEIRO A RAA	-	-	N/A
HABITAÇÃO	23,7	105,0	342,6
SUBSÍDIOS AO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO	22,0	15,8	-27,9
TRANSPORTES AÉREOS	24,5	17,6	-28,3
TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	11,0	10,1	-7,9
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	25,7	20,6	-19,8
03 - GARANTIAS FINANCEIRAS	72,5	76,4	5,4
AVALES/OUTRAS GARANTIAS/RISCO DE CAMBIO	72,5	76,4	5,4
04 - AMOEDAÇÃO	4,6	15,7	239,5
CUSTOS DE AMOEDAÇÃO - MOEDA CORRENTE/MOEDA DE COLEÇÃO	4,6	15,7	239,5
05 - ATIVOS FINANCEIROS	8 490,5	4 942,9	-38,8
AÇÕES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES	4 039,8	1 578,6	-60,9
AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS	11,9	40,0	235,5
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	11,9	6,9	-42,4
EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO	177,0	10,0	-94,4
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO	3 292,7	1 525,9	-53,7
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - FUNDO DE RESOLUÇÃO	850,0	850,0	294,5
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO - FUNDO DE RESOLUÇÃO EUROPEU	-	852,5	277,8
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E EXPROPRIAÇÕES	62,7	79,1	26,2
HOSPITAIS	44,4	-	-100,0
06 - COMISSOES E OUTROS ENCARGOS	1 193,8	1 607,1	34,6
ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E RESPONSABILIDADES	46,8	95,7	104,3
COMISSAO DE GESTAO	0,6	2,2	269,2
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	69,6	71,1	2,3
DESPESAS DA REPRIVATIZAÇÃO DO BPN	59,7	55,0	-7,8
ENCARGOS COM PROTOCOLOS DE COBRANÇA	26,5	26,5	0,0
GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	3,6	9,4	163,6
PROTECÇÃO SOCIAL DE BASE	4,7	6,1	28,6
TRANSFERÊNCIA GRECIA	-	89,9	N/A
TRANSFERÊNCIA TURQUIA	4,3	3,6	-15,7
TRANSFERÊNCIA RAA	-	20,0	N/A
TRANSFERÊNCIA RAM	-	17,2	N/A
TRANSFERÊNCIA PARPÚBLICA	976,4	951,4	-2,6
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS - IFAP	0,8	105,0	12 614,6
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS - PPUEZ0201	-	23,0	N/A
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS - DGRDN	0,5	120,0	26 260,2
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	0,4	11,1	2 911,4
07 - ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO	59,6	112,0	88,0
EDIFÍCIOS	59,6	112,0	88,0
Total Geral	10 050,3	7 058,4	-26,8

Fonte: Ministério das Finanças.

As despesas excepcionais inscritas no Programa 05 - Finanças, atingem em 2020, 7 058,4 milhões de euros sendo representadas em 70% por ativos financeiros que correspondem a participações do Estado em empresas públicas e empréstimos concedidos pelo Estado.

No contexto dos subsídios e indemnizações compensatórias e bonificações de juros a conceder em 2020, destacam-se a prossecução de objetivos de coesão social e territorial através do apoio às famílias como a promoção de políticas de habitação (137,6 milhões de euros) para a melhoria da

qualidade de vida das populações e a atribuição de um subsídio social de mobilidade (100 milhões de euros) aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira.

De salientar que o orçamento das despesas excepcionais continua a refletir a alteração legislativa preconizada através da Resolução da Assembleia da República n.º 129/2015, de 22 de julho que aprovou o “Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução”, assinado em Bruxelas em 21 de maio de 2014, e que visa o estabelecimento de regras e um procedimento uniforme para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução (MUR) e de um Fundo Único de Resolução (FUR), encontrando-se previstas as verbas de 850 milhões de euros para o Fundo de Resolução e 852,5 milhões de euros para Fundo de Resolução Europeia.

A componente relativa às comissões e outros encargos regista a cooperação internacional, nomeadamente, através de transferências para a Grécia (programa de compra de ativos) e Turquia (mecanismo multilateral de apoio humanitário). Sendo ainda de destacar a transferência de 17,2 milhões de euros para a Região Autónoma da Madeira associada ao apoio financeiro à construção do futuro Hospital Central da Madeira, a transferência de 120 milhões de euros para o Ministério da Defesa Nacional para efeitos de gestão do património imobiliário público, a transferência de 105 milhões de euros para o IFAP onde se inclui o Programa Nacional de Regadio, a transferência de 951,4 milhões de euros para a Parpública para amortização da dívida com a reprivatização das participações sociais e, por fim, a transferência de 23 milhões de euros para o Ministério dos Negócios Estrangeiros para assegurar a Presidência Portuguesa da União Europeia.

Por último, evidencia-se a administração do património do Estado cujo objetivo de racionalização do uso e ocupação dos espaços públicos, tem vindo a assumir especial importância através do princípio da onerosidade que se traduz na sujeição ao pagamento de uma contrapartida pelo espaço ocupado ou em utilização nos bens imóveis por parte dos serviços e demais organismos, a qual pode revestir a natureza de uma compensação financeira. Sendo esta compensação uma das principais fontes de financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial cujo objeto e finalidade, é o financiamento de operações de recuperação, de reconstrução, de reabilitação e de conservação dos imóveis da propriedade do Estado.

Quadro 4.32 Finanças (PO05) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
005 - FINANÇAS	18 576,5	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	3 856,2	20,8
002 - SERV. GERAIS DA A.P. - NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	26,0	0,1
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	122,1	0,7
005 - DEFESA NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	149,9	0,8
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	,0	0,0
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTECÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	5,0	0,0
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	17,2	0,1
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	6,1	0,0
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	243,6	1,3
033 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	,0	0,0
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	17,3	0,1
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV. CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	28,8	0,2
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	20,6	0,1
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	2 489,9	13,4
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	117,6	0,6
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	,4	0,0
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	2,7	0,0
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	8 272,1	44,5
066 - OUTRAS FUNÇÕES - OPERAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA	1 085,9	5,8
067 - OUTRAS FUNÇÕES - TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES	2 115,1	11,4
Despesa Total Não Consolidada	18 576,5	
Consolidação entre e intra-subsetores	2 771,0	
Despesa Total Consolidada	15 805,4	
Despesa Efetiva Consolidada	4 848,7	
Por Memória		
Ativos Financeiros	10 747,8	
Passivos Financeiros	1 290,1	
Consolidação de Operações Financeiras	1 081,2	

Notas: : A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

O Programa Finanças inclui 20 medidas, das quais se destacam as medidas relativas aos transportes, com destaque para os transportes ferroviários, as funções económicas e de operações da dívida pública, e as transferências entre administrações que representa 11,4% do total da despesa não consolidada e que respeita a transferências para a União Europeia.

4.8. Defesa (PO07)

O Programa Orçamental Defesa abrange as medidas de política no âmbito da Lei de Defesa Nacional.

O total da despesa consolidada do Programa da Defesa em 2020 é 2 445,7 milhões de euros que representa um acréscimo de 23,1% face à estimativa de execução de 2019.

Quadro 4.33 Defesa (PO07) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	1 855,7	2 235,0	20,4	89,4
Atividades	1 849,7	2 229,8	20,6	89,2
Com cobertura em receitas gerais	1 643,7	1 824,7	11,0	73,0
Funcionamento em sentido estrito	1 229,7	1 343,6	9,3	53,8
Dotações específicas	414,0	481,1	16,2	19,2
Lei de Programação Militar	228,3	315,0	37,9	12,6
Forças nacionais destacadas	50,9	60,0	17,8	2,4
Pensões de Reserva	99,9	86,1	-13,9	3,4
Encargos com Saúde	34,8	20,0	-42,5	0,8
Com cobertura em receitas consignadas	206,0	405,2	96,7	16,2
Projetos	6,0	5,1	-14,6	0,2
Financiamento nacional	6,0	4,8	-19,2	0,2
Financiamento comunitário	0,0	0,3	1 009,9	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	122,7	105,3	-14,2	4,2
Entidades Públicas Reclassificadas	71,0	159,4	124,6	6,4
Consolidação entre e intra-setores	73,5	54,0		
Despesa total consolidada	1 987,4	2 445,7	23,1	
Despesa efetiva consolidada	1 975,9	2 445,7		
<i>Por Memória</i>				
Ativos financeiros	0,3			
Passivos financeiros	11,2			
Consolidação de operações financeiras				

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O orçamento da despesa do subsector Estado apresenta um acréscimo de 20,4%, resultante do aumento das despesas com cobertura em receita de impostos (11%) e com cobertura em receita consignada (96,7%).

De referir que foi inscrito no orçamento para 2020 da Força Aérea a dotação de 49,2 milhões de euros para despesas com locação de meios aéreos de combate a incêndios.

As dotações associadas à Lei de Programação Militar apresentam um crescimento efetivo, por força da revisão concluída em 2019 e aprovada pela Assembleia da República com o mais amplo consenso de sempre.

Nas Forças Nacionais Destacadas, manteve-se o mesmo valor em receitas gerais, sendo que face à reprogramação do empenho das forças nos diversos teatros de operações, foram previstos 8M€ provenientes de ressarcimentos oriundos das Nações Unidas.

Políticas e medidas

Na execução das políticas de defesa nacional, permanecerá como missão primordial a prossecução dos objetivos vitais de segurança e defesa de Portugal enquanto Estado soberano e independente, bem como a gestão eficiente, rigorosa e otimizada dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, é fundamental continuar a investir em meios e equipamentos para que as Forças Armadas possam cumprir cabalmente as suas missões, bem como prosseguir a adaptação da defesa nacional e a transformação das Forças Armadas de forma a responder aos desafios da próxima

década e aos nossos compromissos internacionais. O investimento em defesa contribuirá também para o esforço de inovação na economia portuguesa.

As políticas de valorização dos militares, essenciais à boa execução da missão das Forças Armadas, bem como a dignificação dos antigos combatentes continuarão a ser uma prioridade.

Assim, as políticas de defesa nacional desenvolver-se-ão em torno de 6 eixos principais:

- Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional;
- Reconhecer e dignificar os antigos combatentes;
- Preparar a defesa nacional e as Forças Armadas para a próxima década;
- Aproximar a defesa nacional da sociedade civil;
- Impulsionar a economia de defesa;
- Dinamizar a componente externa da defesa nacional.

Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional

É preciso valorizar os cidadãos que escolheram servir Portugal e reconhecer a centralidade das pessoas para a defesa nacional, nomeadamente no que à valorização da carreira militar diga respeito.

Numa ótica de melhoria contínua da sustentabilidade do modelo de prestação de serviço, do aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio às famílias dos militares e da conciliação do trabalho com a vida pessoal, apostar-se-á na execução dos Plano de Ação para a Profissionalização e do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade e da sua regular monitorização e adaptação.

Haverá uma atenção especial relativamente à adequação dos mecanismos de recrutamento e retenção, de modo a responder às necessidades de qualidade e quantidade de efetivos para as Forças Armadas, tendo em conta as missões que lhes estão atribuídas.

A reforma do sistema de saúde militar e o projeto do campus de saúde militar serão consolidados, a par do desenvolvimento sustentável da ação social complementar.

Continuar-se-á a avançar com as políticas de educação, valorizando a formação inicial e ao longo da vida, devidamente acreditada, e ainda dinamizando o perfil científico do nosso ensino militar, com o que isso implica de reforço ao nível de pessoal com essas valências.

Reconhecer e dignificar os antigos combatentes

O reconhecimento simbólico e material pelo serviço prestado pelos militares que combateram por Portugal é um dever do Estado português. As centenas de milhares de antigos combatentes cumpriram um dever legal e patriótico com elevados custos pessoais e são, por isso, credores de todo o reconhecimento do Estado português e de todos os portugueses, independentemente da avaliação que cada um individualmente possa fazer dos conflitos em que estiveram envolvidos.

Este reconhecimento deve concretizar-se através da melhoria do enquadramento jurídico que lhes é aplicável, bem como do aprofundamento de instrumentos existentes, designadamente no apoio aos antigos combatentes e deficientes das Forças Armadas. A aprovação de um Estatuto do Antigo Combatente e a identificação de formas de reforço dos apoios a estes antigos combatentes será uma

prioridade, assegurando um amplo consenso nacional e garantindo a sua sustentabilidade financeira.

Tal reconhecimento e acompanhamento será extensível, sempre que adequado, a uma nova geração de militares sujeitos a riscos físicos e psicológicos, em missões no exterior, que importa estudar e mitigar.

Continuar-se-á a apoiar o associativismo dos antigos combatentes e deficientes das Forças Armadas e os esforços de valorização da memória dos antigos combatentes.

Preparar a defesa nacional e, em especial, as Forças Armadas para os desafios da próxima década

Para garantir que Portugal dispõe de Forças Armadas adaptadas aos desafios da próxima década, reforçar-se-á o investimento em capacidades para que as Forças Armadas possam cumprir cabalmente as missões que lhe são confiadas pelo Estado português no planeamento da defesa.

A Lei de Programação Militar será executada assente no desenvolvimento da inovação e gerando valor que se traduza num efeito multiplicador da capacidade operacional, nomeadamente apostando em programas conjuntos e de duplo uso. Simultaneamente, impulsionar-se-á a racionalização de meios e a centralização do investimento, das aquisições e da gestão do património.

Em 2020, para além da certificação e consolidação das capacidades militares em linha com os compromissos NATO e UE, dar-se-ão passos significativos na edificação da capacidade de meios aéreos próprios e serão ampliadas as responsabilidades e meios de ciberdefesa no quadro de uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa.

O Governo incentivará a adoção de medidas que reduzam a pegada ambiental da defesa nacional e a inclusão desta área na economia circular. Promoverá o estudo dos impactos estratégicos que as alterações climáticas podem representar para Portugal, nomeadamente ao nível da multiplicação de riscos e das suas implicações para as missões, dispositivo, capacidades e doutrina das Forças Armadas.

Portugal participará no Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e na construção da Identidade Europeia de Defesa, reforçando a sua capacidade militar e simultaneamente as suas indústrias de defesa, em complementaridade com a NATO.

Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional

A defesa nacional desempenha um papel fundamental na garantia de um Estado de Direito, de uma sociedade plural e de respeito pelos Direitos Humanos. Assim, e para reforçar o escrutínio democrático pelos cidadãos, o Governo apostará na promoção de uma cultura nacional de segurança e defesa e numa comunicação eficaz, com base em informação de qualidade sobre os serviços que a defesa presta aos portugueses.

Aprofundar-se-ão os estímulos para a investigação científica e o debate destes temas e para o lançamento de iniciativas junto de populações de diferentes faixas etárias e contextos sociais e geográficos, nomeadamente no quadro do Instituto da defesa nacional. Nesse sentido, realizar-se-á, no início de 2020, a 2.ª edição do Seminário de Defesa Nacional.

Serão promovidas parcerias duráveis entre unidades e instituições militares e instituições de ensino e outros interlocutores civis relevantes, por forma a maximizar a interação produtiva entre civis e militares, em geral, e, em particular, entre os mais jovens e a instituição militar.

Serão ampliadas as ações no âmbito do sistema educativo, procurando desenvolver iniciativas de promoção de uma educação para a segurança e a defesa, incluindo a atualização e ampliação do Referencial para a Educação.

Complementar-se-á o Dia da Defesa Nacional com a criação de programas-piloto que permitam, numa base voluntária, a participação de cidadãos em atividades estruturadas de curta duração, com vista a permitir o conhecimento e experiência da vivência militar.

O Governo pretende promover um conhecimento amplo, com base em informações de qualidade sobre a defesa nacional. Aproveitando ainda o vasto acervo histórico da defesa nacional, será mantido o esforço na sua disponibilização através do Portal das Instituições da Memória da Defesa Nacional. O espólio audiovisual – Programa SIMPLEX+ - será também disponibilizado em 2020.

O Governo prosseguirá a valorização e a promoção do património e turismo militar e promoverá a boa gestão dos bens imóveis disponibilizados para rentabilização, considerando nomeadamente a sua utilização para projetos de valorização militar e social.

Impulsionar a economia de defesa

O Governo reitera o compromisso com a indústria de defesa, considerando-a crucial para a efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões das Forças Armadas. O Governo entende que este setor gera valor e que pode ter um papel fundamental de desenvolvimento da inovação, reforçando o emprego qualificado e incentivando a capacidade de exportação das empresas que operam em Portugal. A despesa em defesa é em primeiro lugar um investimento nas capacidades necessárias para garantir a liberdade, a segurança, a vida dos portugueses, mas pode ser também um investimento em inovação tecnológica e em novas empresas e novos empregos.

Desta forma, procurará consolidar o papel do Estado na gestão das participações públicas no setor, de forma articulada e centralizada numa empresa unificadora da ação de tutela setorial e enquanto agente facilitador da internacionalização da indústria de defesa.

Fomentará a participação em programas conjuntos, no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia (PESCO) em matéria de defesa, do Fundo Europeu de Defesa e de outros programas cooperativos, apostando na internacionalização da economia de defesa e nos clusters relacionados com esta área.

Serão reforçadas as medidas de partilha de oportunidades da economia de defesa, junto das empresas portuguesas e, designadamente, junto das associações empresariais. Facilitando ainda a atividade das empresas, pretende-se agilizar os processos de licenciamento relacionados com a economia da defesa - projeto enquadrado no Programa SIMPLEX+.

Dinamizar a componente externa da defesa nacional

As Forças Armadas continuarão a estar onde o País, os seus interesses vitais e os seus compromissos internacionais o determinem, cumprindo as missões que se considerem proporcionais e compatíveis com as prioridades de segurança e com a afirmação do papel de Portugal no Mundo.

Para além da manutenção das relações bilaterais e da prossecução dos acordos e programas-quadro nesta área, o Governo promoverá um esforço de renovação da cooperação no domínio da defesa, concorrendo para a eficácia e a unidade da política externa portuguesa. Valorizará ainda os fóruns de diálogo político regional, tirando partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais, e com especial relevo para iniciativas em torno do Mediterrâneo e na relação com África.

Em 2020, a defesa nacional estará ativamente envolvida na preparação da Presidência Portuguesa da União Europeia, a ocorrer no primeiro semestre de 2021, assim como nas comemorações do V centenário da circum-navegação de Fernão de Magalhães.

Continuará a ser dada prioridade ao desenvolvimento de projetos, com valor multiplicador e relevo internacional, como são a edificação do Centro para a Defesa do Atlântico, a criação do Centro Multinacional de Treino de Helicópteros (MHTC) e a certificação do centro de excelência marítima GEOMETOC da NATO, em Portugal.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.34 Defesa (PO07) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento
(milhões de euros)

	2019	2020 Orçamento					Variação (%)	
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		Total
Total SFA	122,7	28,7	71,4	1,5	3,7		105,3	-14,2
Total EPR	71,0		159,4				159,4	124,6
Sub-total	193,7	28,7	230,8	1,5	3,7	0,0	264,7	
Consolidação entre e intra-setores								
Despesa total consolidada	205,2	28,7	230,8	1,5	3,7	0,0	264,7	
Despesa efetiva consolidada	193,7	28,7	230,8	1,5	3,7	0,0	264,7	
<i>Por Memória</i>								
Ativos financeiros	0,3							
Passivos financeiros	11,2							
Consolidação de operações financeiras								

Nota: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada dos Serviços e Fundos Autónomos e das EPR apresenta um decréscimo da ordem dos 14,2%, quando comparada com a previsão de execução de 2019. Importa referir que esta diminuição, deve-se fundamentalmente à fusão do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos no Exército.

É ainda de salientar que no Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos, assiste-se a um crescimento das receitas gerais associadas ao Instituto de Ação Social das Forças Armadas.

Quadro 4.35 Defesa (PO07) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Estrutura (%)	
	Estado	SFA incluindo EPR		Total Consolidado		
		SFA	EPR			Total
Despesa Corrente	1 858,6	103,6	157,7	261,2	2 087,6	85,4
01-Despesas com o pessoal	1 094,3	16,4	15,9	32,3	1 126,5	46,1
02-Aquisição de bens e serviços correntes	594,9	84,0	60,5	144,5	739,4	30,2
03-Juros e outros encargos			0,1	0,1	0,1	0,0
04-Transferências correntes	56,1	0,4	0,0	0,4	24,2	1,0
05-Subsídios	1,8	0,7		0,7	2,5	0,1
06-Outras despesas correntes	111,5	2,1	81,1	83,2	194,8	8,0
Despesa de Capital	376,4	1,7	1,7	3,4	358,1	14,6
07-Aquisição de bens de capital	354,7	1,7	1,7	3,4	358,1	14,6
08-Transferências de capital	21,7				0,0	0,0
09-Ativos financeiros						
10-Passivos financeiros						
11-Outras despesas de capital						
Consolidação entre e intra-setores					54,0	
Despesa total consolidada	2 235,0	105,3	159,4	264,7	2 445,7	100,0
Despesa efetiva consolidada	2 235,0	105,3	159,4	264,7	2 445,7	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura da despesa total consolidada, por classificação económica, destacam-se as despesas com o pessoal com um peso no orçamento consolidado de 46,1% e as aquisições de bens e serviços e de capital com 30,2% e 14,6%, respetivamente.

Quadro 4.36 Defesa (PO07) – Despesa por Medidas dos Programas

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura (%)
007 - Defesa	2 499,6	100,0
004 - Serviços gerais da AP - Investigação científica de carácter geral	0,1	0,0
005 - Defesa nacional - administração e regulamentação	346,0	13,8
006 - Defesa nacional - investigação	13,5	0,5
007 - Defesa nacional - forças armadas	1 889,4	75,6
008 - Defesa nacional - cooperação militar externa	7,6	0,3
014 - Segurança e ordem públicas - proteção civil e luta contra incêndios	51,9	2,1
017 - Educação - estabelecimentos de ensino não superior	1,1	0,0
018 - Educação - estabelecimentos de ensino superior	0,1	0,0
022 - Saúde - hospitais e clínicas	36,1	1,4
026 - Segurança e ação social - segurança social	2,5	0,1
027 - Segurança e ação social - ação social	122,6	4,9
049 - Indústria e energia - indústrias transformadoras	25,9	1,0
084 - Simplex +	2,9	0,1
Despesa total não consolidada	2 499,6	
Consolidação entre e intra-setores	54,0	
Despesa total consolidada	2 445,7	
Despesa efetiva consolidada	2 445,7	
<i>Por Memória</i>		
Ativos financeiros		
Passivos financeiros		
Consolidação de operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

No programa 07 – Defesa, a medida «Forças Armadas» representa 75,6% da despesa total prevista para 2020, seguindo-se com 13,8% a medida «Administração e Regulamentação» e com 2,1% a medida «Proteção Civil e Luta Contra Incêndios», onde se encontram orçamentados os encargos relativos ao meios aéreos de combate a incêndios.

4.9. Segurança Interna (PO08)

O Programa Orçamental Segurança Interna abrange as medidas relacionadas com as políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de planeamento civil de emergência, de segurança rodoviária e de administração eleitoral.

No orçamento para 2020, a despesa total consolidada do Programa Segurança Interna é de 2 158,0 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 7,8% face à estimativa para 2019.

Quadro 4.37 Segurança Interna (PO08) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	1.948,8	2.093,7	7,4	93,5
Atividades	1.856,7	1.990,1	7,2	88,9
Com cobertura em receitas de impostos	1.504,2	1.541,1	2,5	68,8
Funcionamento em Sentido Estrito	1.370,1	1.389,8	1,4	62,1
Dotações Específicas	134,1	151,3	12,8	6,8
Pensões de Reserva	134,1	151,3	12,8	6,8
Com cobertura em receitas consignadas	352,5	449,0	27,4	20,1
Projetos	92,1	103,6	12,5	4,6
Financ. Nacional	91,4	103,4	13,1	4,6
Financ. Comunitário	0,7	0,2	-70,3	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	128,1	136,7	6,7	6,1
Entidades Públicas Reclassificadas		8,2		0,4
Consolidação entre e intra-setores	83,8	89,2		
Despesa Total Consolidada	2.001,7	2.158,0	7,8	
Despesa Efetiva Consolidada	1.993,0	2.149,3		
Por Memória:				
Ativos Financeiros	8,7	8,7		
Passivos Financeiros	0,0			
Consolidação de Operações Financeiras				

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O acréscimo de 7,4% da despesa do subsector Estado resulta essencialmente do crescimento do orçamento de projetos (12,5%) no âmbito da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança do MAI, sendo que no orçamento de atividades o crescimento é de 7,2%.

Políticas e medidas

A segurança, enquanto pilar fundamental do Estado de Direito Democrático e garante da liberdade dos cidadãos, constitui uma prioridade estratégica do Governo. O efetivo robustecimento da segurança interna será alicerçado na adequação dos meios humanos, materiais e organizacionais a empregar no combate, prevenção e repressão de todos os fenómenos criminais.

Em 2020, constitui uma prioridade a aprovação de um plano plurianual (2020/2023) de admissões nas forças e serviços de segurança, assegurando o contínuo rejuvenescimento e a manutenção de elevados graus de prontidão e eficácia operacional dos seus efetivos. A par deste plano, será assegurado, de forma faseada ao longo da legislatura, o pagamento de retroativos de suplementos remuneratórios em períodos de férias aos elementos das forças de segurança.

Adicionalmente, o reforço da Rede Nacional de Segurança Interna como base tecnológica para os sistemas das forças e serviços de segurança e da proteção civil, a par da implementação de medidas como o Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/2030, permitirão elevar os níveis de resiliência e de resposta do Estado às situações de crise e emergência.

Na senda das alterações já implementadas na anterior legislatura, proceder-se-á ao aprofundamento das medidas de participação democrática no processo eleitoral, nomeadamente por via da simplificação dos procedimentos eleitorais com recurso às tecnologias de informação.

No plano da segurança rodoviária, está prevista a conclusão do Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária (PENSE 2020), baseado no sistema de transporte seguro, em alinhamento com as políticas europeias e mundiais de segurança, e a preparação da estratégia para a década seguinte em matéria de segurança rodoviária.

Outra das prioridades de ação do Governo para 2020 traduz-se na continuação de uma política de fronteiras ancorada nos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhada, assim como a implementação, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), de medidas como a plataforma digital de relacionamento desburocratizado com a administração pública.

Consolidação do Sistema de Segurança Interna

Em 2020, as orientações relativas às políticas de Segurança Interna passam pelo seu efetivo robustecimento e dignificação das forças e serviços de segurança, desde logo pela aprovação de um programa plurianual de admissões, pela concretização do pagamento faseado de retroativos de suplementos em períodos de férias aos elementos das forças de segurança.

A aposta na segurança interna passa, nomeadamente, pelo reforço da prevenção e combate à criminalidade, pela continuidade da implementação da nova geração de Contratos Locais de Segurança, nas suas diferentes tipologias, concretizando uma estratégia de policiamento de proximidade em diferentes domínios como a segurança escolar, o apoio aos idosos ou a segurança no desporto e em grandes eventos, que fazem parte de um conjunto de atividades que visam prevenir a criminalidade, garantir a ordem, a segurança, a tranquilidade pública e proteção de pessoas e bens.

O Governo tem como objetivo reforçar a Rede Nacional de Segurança Interna como base tecnológica para os sistemas das forças e serviços de segurança e do sistema de emergência e proteção civil, bem como atualizar as regras para a instalação de sistemas de videovigilância em zonas de risco, para a utilização de *drones* e de sistemas de registo de imagem pelas forças de segurança no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

Na senda do debate político em curso na União Europeia, sublinha-se a preparação de uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo em todos os patamares em que os interesses do país se projetam, ao nível nacional, europeu ou internacional, trabalhando igualmente no sentido de ampliar as responsabilidades e os meios do Centro Nacional de Cibersegurança, promovendo o cumprimento de uma renovada estratégia nacional para o ciberespaço.

Serão desenvolvidas as iniciativas necessárias com vista à elaboração de um plano anual dirigido à preservação da segurança das infraestruturas críticas do Estado, em articulação com estruturas homólogas, envolvendo as forças e serviços de segurança e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC).

Constitui uma prioridade a análise de medidas no sentido de encontrar soluções de partilha de recursos, capacitação e reforço das forças e serviços de segurança, nomeadamente da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP), através da gradual integração de estruturas de apoio técnico e suporte logístico, simplificando estruturas e permitindo a alocação de elementos policiais para a atividade operacional.

Programação plurianual do investimento das forças e serviços de segurança (2017-2021)

A Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS), aprovada pela Lei n.º 10/2017, de 3 de março, veio instituir um novo modelo de gestão estrutural e plurianual dos investimentos a realizar, em distintas valências operacionais, que visa dotar a GNR, a PSP e o SEF dos meios necessários à prossecução das respetivas missões.

A execução da LPIEFSS assume-se como uma medida de política pública, sob a tutela do membro do governo responsável pela área governativa da administração interna, que fixa objetivos quinquenais (2017-2021) para a realização de investimentos cuja alavancagem se pretende alcançar com a sua agregação num único instrumento legal. Para 2020, estima-se a aquisição de armamento bem como diversos equipamentos de proteção individual e para funções especializadas, no valor de, aproximadamente, 5,2 milhões de euros.

Adicionalmente, será prosseguida a aquisição de viaturas no âmbito de procedimentos plurianuais, possibilitando a renovação das respetivas frotas automóveis nas distintas valências, o que no horizonte temporal da LPIEFSS representa um investimento de 57 milhões de euros.

Em simultâneo, mantém-se o forte investimento nas infraestruturas das forças, através de intervenções de reabilitação ou construção de raiz, beneficiando as condições de trabalho, o atendimento ao público e a segurança, representando um investimento global de 34,5 milhões de euros.

Desenvolvimento de políticas de promoção da regularidade dos trajetos migratórios, promovendo uma abordagem mais humanista e menos burocrática no relacionamento dos migrantes e refugiados com a administração pública

A prioridade de ação do Governo, para 2020, na sequência da adoção do Plano Nacional de implementação do Pacto Global das Migrações, traduz-se na continuação de uma política de fronteiras ancorada no cumprimento dos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhada, bem como na promoção da regulação dos fluxos migratórios e da atratividade do país, criando canais formais de migração para Portugal desde os países de origem e ao mesmo tempo reconfigurando a forma como os serviços públicos lidam com o fenómeno da imigração, sem prejuízo de uma atuação determinada no combate às redes de tráfico de seres humanos e da prevenção do terrorismo.

Deste modo, pretende-se desde logo aprofundar os mecanismos de migração legal, por forma a dar resposta às necessidades do mercado de trabalho e estimular a economia, designadamente através de acordos bilaterais de migração regulada com países exteriores à União Europeia e da criação de uma zona de mobilidade e de liberdade de fixação de residência entre os países da CPLP. Em matéria operacional, serão simplificados procedimentos que agilizem e acelerem o relacionamento dos cidadãos com o Estado, e continuará o trabalho de regularização da situação de cidadãos estrangeiros, seja nos termos legais aplicáveis como através de programas específicos como o SEF em Movimento.

A prioridade passará igualmente por continuar a garantir o direito ao asilo e à proteção subsidiária aos refugiados que se dirijam a Portugal ou incluídos em programas, de caráter bilateral ou internacionais, de recolocação ou reinstalação.

Um Sistema de emergência e proteção civil reforçado, com foco na prevenção e na preparação

Dando seguimento à reforma do sistema de proteção civil, o Governo irá prosseguir, gradualmente e em estreita articulação com as entidades competentes com a participação dos bombeiros e das autarquias locais, a concretização do novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, baseado em estruturas regionais e sub-regionais. A capacidade de resposta operacional será consolidada, através da definição de um modelo de resposta profissional permanente, com a participação dos bombeiros, da Força Especial de Proteção Civil, da GNR e das Forças Armadas, desempenhando um papel relevante as equipas de intervenção permanente das associações humanitárias de bombeiros.

Com vista a salvaguardar o funcionamento dos serviços públicos, das instituições do Estado e das infraestruturas críticas, será implementado o sistema de planeamento civil de emergência, especialmente dedicado para as redes críticas, contribuindo assim para a continuidade da ação governativa em caso de emergência.

Será, igualmente, prosseguido, no âmbito do Programa de Proteção Civil Preventiva, o investimento nos sistemas de autoproteção de pessoas e infraestruturas (designadamente o programa Aldeia Segura / Pessoas Seguras), nos mecanismos de apoio à decisão e no dispositivo de combate aos incêndios rurais, e implementado um Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/30, concretizando um modelo de governança, gestão e avaliação do risco coordenado, com um plano de financiamento associado, utilizando para tal recursos nacionais e europeus do novo Quadro Financeiro Plurianual.

Por fim, sublinhe-se a preparação de um programa de segurança de equipamentos de utilização coletiva 2020/2023, que permita a identificação dos perigos e a mitigação do risco, nomeadamente ambiental, sísmico, inundações e cheias em bacias urbanas, outros fenómenos naturais e ameaças NRBQ (riscos nucleares / radiológicos / biológicos / químicos).

Assumir a segurança rodoviária como desígnio nacional

O Governo irá concluir o Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária 2016-2020 (PENSE 2020) e aprovar o Plano Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030, baseado no sistema de transporte seguro, em alinhamento com as políticas europeias e mundiais de segurança rodoviária.

Serão desenvolvidos, em estreita articulação com as autarquias locais, planos e intervenções de mobilidade e segurança nas infraestruturas rodoviárias, integrando e compatibilizando os vários meios de transporte e utilizadores.

Será reforçada a fiscalização das condições de segurança das infraestruturas e das infrações por velocidade, através da expansão da Rede Nacional de Fiscalização Automática de Velocidade.

Serão desenvolvidas iniciativas para aumentar a eficiência do setor, nomeadamente no levantamento das ocorrências dos acidentes rodoviários, no processo contraordenacional, e na revisão do enquadramento jurídico do Código da Estrada.

Reforço da participação democrática no processo eleitoral

Na sequência das alterações introduzidas na anterior legislatura que eliminaram as restrições objetivas ao voto antecipado, o Governo irá consolidar e alargar a possibilidade de voto antecipado em mobilidade. De igual modo, será generalizada a experiência de voto eletrónico presencial já testada no distrito de Évora, nas últimas eleições europeias.

De modo a reforçar a participação democrática no processo eleitoral, e dando continuidade às iniciativas anteriormente aprovadas, prosseguir-se-á com a desmaterialização dos cadernos eleitorais e com o recurso alargado às tecnologias de informação com vista à simplificação dos procedimentos eleitorais.

Ainda neste âmbito, constitui uma prioridade aprovar um Código Eleitoral que, no respeito dos princípios da Constituição Portuguesa e considerando a experiência consolidada da administração eleitoral, considerada das mais fiáveis do mundo, estabeleça uma parte genérica para todos os atos eleitorais, prevendo depois regras próprias e específicas de cada tipo de eleição.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.38 Segurança Interna (PO08) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento
(milhões de euros)

	2019		2020 Orçamento					Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes	Total	
Total SFA	128,1	48,0	79,1	9,6			136,7	6,7
Total EPR			1,6	0,2	6,4		8,2	
Sub-Total	128,1	48,0	80,7	9,7	6,4		144,9	
Consolidação entre e intra-setores			6,3				6,3	
Despesa Total Consolidada	136,8	48,0	83,1	9,7	6,4		147,3	
Despesa Efetiva Consolidada	128,1	48,0	74,4	9,7	6,4		138,6	

Por Memória

Ativos Financeiros	8,7		8,7				8,7	
Passivos Financeiros	0,0							
Consolidação de Operações financeiras								

Nota: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O subsector dos Serviços e Fundos Autónomos regista um acréscimo de 6,7%, destacando-se a integração no perímetro das Administrações Públicas da Escola Nacional de Bombeiros como Entidade Pública Reclassificada.

Quadro 4.39 Segurança Interna (PO08) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	1.979,2	122,4	7,8	130,3	2.025,1	93,8
Despesas com o Pessoal	1.631,0	30,8	5,9	36,7	1.667,7	77,3
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	209,9	24,7	1,7	26,4	236,4	11,0
Juros e Outros Encargos	1,9		0,0	0,0	1,9	0,1
Transferências Correntes	90,6	64,6		64,6	70,8	3,3
Subsídios						0,0
Outras Despesas Correntes	45,8	2,3	0,2	2,5	48,3	2,2
Despesa de Capital	114,5	22,9	0,4	23,3	132,9	6,2
Aquisição de Bens de Capital	100,5	14,0	0,4	14,4	114,9	5,3
Transferências de Capital	14,0	0,3		0,3	9,4	0,4
Ativos Financeiros		8,7		8,7	8,7	0,4
Passivos Financeiros						0,0
Outras Despesas de Capital						0,0
Consolidação Entre e Intra-Setores					89,2	
Despesa Total Consolidada	2.093,7	145,4	8,2	153,6	2.158,0	100,0
Despesa Efetiva Consolidada	2.093,7	136,7	8,2	144,9	2.149,3	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica evidencia-se que 88,3% dos recursos, em 2020, são absorvidos por despesas com pessoal (77,3%) e aquisição de bens e serviços (11,0%).

Quadro 4.40 Segurança Interna (PO08) – Despesa por Medidas dos Programas
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
008 - Segurança Interna	2.238.579.178	100,0
003 - Serv. Gerais Da A.P. - Cooperação Económica Externa	2.436.844	0,1
009 - Segurança E Ordem Públicas - Administração E Regulamentação	115.254.138	5,1
011 - Segurança E Ordem Públicas - Forças De Segurança	1.722.194.485	76,9
014 - Segurança E Ordem Públicas - Protecção Civil E Luta Contra Incêndios	172.495.601	7,7
017 - Educação - Estabelecimentos De Ensino Não Superior	13.219.074	0,6
018 - Educação - Estabelecimentos De Ensino Superior	7.502.656	0,3
023 - Saúde - Serviços Individuais De Saúde	64.773.541	2,9
027 - Segurança E Acção Social - Acção Social	20.355.000	0,9
068 - Outras Funções - Diversas Não Especificadas	150.000	0,0
082 - Segurança E Acção Social - Violência Doméstica - Prevenção E Protecção À Vítima	10.676.476	0,5
083 - Segurança E Acção Social - Integração Da Pessoa Com Deficiência	8.524.940	0,4
084 - Simplex +	1.496.400	0,1
087 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Sistemas De Tecnologia De Informação E Comunicação	53.565.105	2,4
088 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Infraestruturas	23.476.425	1,0
089 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Veículos	15.400.000	0,7
090 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Armamento	1.050.000	0,0
091 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Equipamento De Protecção Individual	1.280.000	0,1
092 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Equipamento De Apoio Atividade Operacional	1.000.000	0,0
093 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Equipamento Para Funções Especializadas	3.728.493	0,2
Despesa Total Não Consolidada	2.247.279.178	
Consolidação entre e intra-setores	89.238.481	
Despesa Total Consolidada	2.158.040.697	
Despesa Efetiva Consolidada	2.149.340.697	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição por medidas inscritas no programa 08 – Segurança Interna, a medida «Forças de Segurança» é a mais representativa, absorvendo 76,9% do total dos recursos previstos para 2020, seguindo-se as medidas «Protecção Civil e Luta Contra Incêndios» e «Administração e Regulamentação», que representam 7,7% e 5,1%, respetivamente.

4.10. Justiça (PO09)

O Programa Orçamental Justiça abrange as medidas associadas à implementação da política de justiça.

No orçamento para 2020 a despesa total consolidada do Programa Justiça é de 1 504,7 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 7,3% face à estimativa para 2019.

Quadro 4.41 Justiça (PO09) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	1.216,1	1.332,7	9,6	68,8
Atividades	1.202,6	1.300,6	8,1	67,1
Com cobertura em receitas de impostos	639,3	615,2	-3,8	31,7
Funcionamento em Sentido Estrito	639,3	615,2	-3,8	31,7
Com cobertura em receitas consignadas	563,4	685,4	21,7	35,4
Projetos	13,5	32,1	138,2	1,7
Financ. Nacional	12,0	20,9	74,9	1,1
Financ. Comunitário	1,5	11,2	633,6	0,6
Serviços e Fundos Autónomos	518,2	605,5	16,9	31,2
Entidades Públicas Reclassificadas				
Consolidação entre e intra-setores	332,6	433,6		
Despesa Total Consolidada	1.401,7	1.504,7	7,3	
Despesa Efetiva Consolidada	1.401,7	1.504,7		
Por Memória:				
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros				
Consolidação de Operações Financeiras				

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa do subsector Estado cresce 9,6%, sendo que no orçamento de atividades verifica-se um acréscimo de 8,1% (98 milhões de euros). O orçamento de projetos aumenta 138,2% (18,6 milhões de euros).

Políticas e medidas

Em 2020, o Governo prossegue o objetivo de tornar a justiça mais próxima dos cidadãos e fator de competitividade da economia e das empresas. Para tal, será reforçada a resposta aos desafios em áreas como a administração da justiça, os registos públicos, a prevenção e combate à criminalidade e corrupção, a proteção de vítimas, a execução de penas e a reinserção social.

Uma justiça de qualidade é antes de mais uma justiça: (i) eficaz, capaz de cumprir as missões de serviço público que lhe estão cometidas; (ii) inovadora, capaz de ajustar as suas respostas às necessidades das pessoas e da sociedade; (iii) transparente, que presta contas aos cidadãos; e (iv) inclusiva, garantindo a acessibilidade de todos os cidadãos.

Volvidos 45 anos de democracia em Portugal, o princípio da separação de poderes e a independência do poder judicial são valores basilares do Estado de Direito Democrático que se encontram consolidados e constituem parte do “adquirido democrático”.

À Assembleia da República e ao Governo cabe traçar políticas públicas que marquem os objetivos da justiça, na sua dimensão de serviço público, bem como definir os meios para os atingir, objetivos que no essencial se resumem ao seguinte:

- Justiça mais justa;
- Justiça mais moderna, eficaz e eficiente, sem demoras injustificadas;
- Justiça mais digna e com melhores condições;
- Justiça mais próxima e acessível;

- Reforçar a confiança dos cidadãos na substância, procedimentos e tempos da Justiça, confiança que constitui uma dimensão basilar do Estado de Direito Democrático.

O sistema de justiça deverá assentar nos seguintes valores fundamentais:

- Centrado no cidadão;
- Igualdade de tratamento dos cidadãos;
- Qualidade como exigência;
- Independência dos tribunais, direito dos cidadãos.

Assim, os eixos estratégicos a prosseguir e desenvolver na esfera da justiça serão os seguintes:

- Lógica de melhoria contínua da qualidade;
- Modernização e desburocratização (eliminação de atos burocráticos e barreiras administrativas);
- Simplificação, racionalização e agilização processual;
- Desmaterialização e digitalização;
- Envolvimento ativo e colaborante dos agentes da Justiça;
- Otimização da gestão;
- Modelos de gestão transversal, nomeadamente: (i) redes colaborativas temáticas, tirando partido das tecnologias e da transformação digital; (ii) modelos de trabalho colaborativo nas áreas financeira, de gestão, de recursos humanos e apoio técnico;
- Meios humanos, materiais e tecnológicos adequados.

No prosseguimento da estratégia de transformação digital, associada ao Programa Justiça +Próxima, é prioritária a continuação da implementação de medidas de simplificação processual e experimentação (*Hub Justiça*), de atualização dos sistemas de informação, de requalificação e reforço das infraestruturas físicas e tecnológicas que garantam a sua segurança, robustez e um esforço de melhoria contínua em todos os setores de atuação da área da justiça.

Importa ainda garantir a aproximação da justiça aos cidadãos, bem como a qualidade do serviço público de justiça, facilitando o acesso à informação, aumentando a transparência, a comunicação e reforço da proximidade aos utentes dos serviços de justiça.

Para tal, o Governo reforçará o desenvolvimento da Plataforma de Serviços Digitais da Justiça, enquanto ponto único de contacto e acesso a informação e serviços *online* relevantes para os cidadãos, empresas e profissionais da justiça, incluindo a disponibilização e publicação periódica de dados atualizados, estatísticas oficiais e publicações.

Na implementação das iniciativas de transformação digital no âmbito dos registos, assumem destaque os seguintes princípios: Digital por definição (*digital by default*), baseando-se na prestação de serviços por via eletrónica como opção privilegiada, garantindo a inclusividade e acessibilidade através de plataformas multicanal, bem como o Princípio da declaração única, que visa garantir que os cidadãos e as empresas fornecem as mesmas informações uma única vez, com garantia da qualidade e segurança da informação e privacidade do cidadão.

O Governo prosseguirá com a criação e reformulação dos modelos de atendimento, modernização dos sistemas de informação de suporte aos registos (automóvel, predial e nacionalidade, entre outros) bem como aos serviços da propriedade industrial, nas vertentes marcas e patentes, com o propósito de desenvolver respostas mais cómodas, simples e seguras para cidadãos e empresas.

Neste âmbito de renovação dos diversos sistemas de informação de suporte, será priorizado o registo predial, nomeadamente na necessária adequação ao novo regime simplificado de propriedade rústica (BUPi - Balcão Único do Prédio).

A concretização de uma justiça mais próxima dos cidadãos, mais eficiente e moderna implica obrigatoriamente investimento em recursos humanos qualificados. O recrutamento é essencial a este processo, assim como a qualificação e capacitação dos recursos humanos, especificamente nas áreas de especialização tecnológica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) e na área registal do Instituto dos Registos e do Notariado (IRN).

Será promovido o alargamento da oferta de justiça, designadamente através de meios alternativos de resolução de conflitos e de ferramentas específicas neste âmbito. Será desenvolvida uma plataforma comum, de cariz inovador, para a tramitação e acessos aos processos que correm nos julgados de paz e nos centros de arbitragem de conflitos de consumo.

Medidas previstas:

- Combater, de forma determinada, a corrupção, contribuindo para a saúde da democracia e para a afirmação de um Estado transparente, justo e que assegura a igualdade de tratamento dos cidadãos, dado que a corrupção tem efeitos corrosivos no Estado de Direito e mina a confiança dos cidadãos nas suas instituições;
- Prosseguir a informatização e desmaterialização dos processos judiciais, em continuidade da iniciativa Tribunal+;
- Modernizar o modelo de organização das secretarias judiciais;
- Criar um corpo de assessores especializados para os tribunais e investir na sua formação inicial e contínua, a funcionar de forma centralizada, designadamente em matérias cuja complexidade técnica aconselha a existência de um apoio ao juiz;
- Agilizar o tempo de resposta em matéria de perícias forenses e demais serviços no âmbito da medicina legal;
- Assegurar a citação eletrónica de todas as entidades administrativas e a progressiva citação eletrónica das pessoas coletivas, eliminando a citação em papel;
- Fomentar a introdução nos processos cíveis de soluções de comprovação de factos por peritos ou técnicos, por forma a evitar o recurso excessivo à prova testemunhal;
- Permitir e incentivar a composição por acordo entre a vítima e o arguido, nos casos em que não existe outro interesse público relevante;
- Permitir a suspensão provisória do processo para um número mais alargado de crimes, desde que todas as partes estejam de acordo;
- Melhorar os indicadores de gestão do sistema de justiça de modo a ter informação de gestão de qualidade disponível para os gestores do sistema e a desenvolver mecanismos de alerta precoce para situações de congestionamento dos tribunais;

- Melhorar a qualidade do atendimento dos cidadãos, nomeadamente através de atendimento rápido, cordato e que resolva efetivamente os problemas, e de balcões presenciais, telefónicos ou *online* mais acessíveis;
- Melhorar a formação inicial e a formação contínua dos magistrados, com especial enfoque na matéria da violência doméstica, dos direitos fundamentais, do Direito Europeu, da gestão processual e da qualidade da justiça;
- Prosseguir a instalação dos serviços da área da justiça em edifícios novos e adequados;
- Continuar a execução do programa de requalificação do sistema de reinserção social, prisional e tutelar educativo e reforçar os mecanismos de articulação com o Ministério da Saúde no sentido de se melhorar o nível de prestação dos cuidados de saúde nos estabelecimentos prisionais e centros educativos, nomeadamente ao nível da saúde mental;
- Prosseguir a implementação das medidas do plano de ação Justiça + Próxima nas suas múltiplas valências e eixos, alinhando com as melhores práticas internacionais;
- Desenvolver as medidas do Programa iSIMPLEX2019 da responsabilidade do Ministério da Justiça;
- Dotar o Fundo para a Modernização da Justiça (FMJ) de recursos que permitam assegurar a sustentabilidade de reformas essenciais, de acordo com as novas fontes de financiamento e mecanismos de promoção da modernização dos sistemas de informação da justiça;
- Implementar e prototipar novos serviços, através do *Hub* Justiça em articulação com outras entidades e serviços, promovendo a aprendizagem e a capacitação em novas metodologias que promovam a inovação na justiça;
- Assegurar o robustecimento tecnológico com vista ao reforço da qualidade e a celeridade do serviço prestado nos registos, quer nos serviços presenciais, quer nos serviços desmaterializados, apostando na simplificação de procedimentos, em balcões únicos e serviços *online*;
- Implementar um sistema integrado de atendimento nos registos, promovendo a melhoria do acesso, qualidade e eficiência do atendimento, no contexto presencial, telefónico e *online*;
- Prosseguir a renovação dos diversos sistemas de informação de suporte aos registos, articulando-os com novos desafios, nomeadamente, o relativo ao registo predial com o novo regime simplificado de propriedade rústica (BUPi - Balcão Único do Prédio), garantindo a sua atualização, maiores níveis de segurança e qualidade de dados;
- Promover o redesenho da oferta dos serviços *online* dos registos, tornando-os mais acessíveis, compreensíveis e fáceis de utilizar, integrados e potenciados pela Plataforma de Serviços Digitais da Justiça;
- Prosseguir a renovação dos equipamentos tecnológicos de suporte à atividade registal nas conservatórias, nomeadamente no que se reporta ao cartão de cidadão e passaporte;
- Promover projetos e iniciativas de inovação associados, nomeadamente, ao cartão de cidadão e a mecanismos seguros de identidade eletrónica;

- Desenvolver medidas de requalificação de infraestruturas físicas e tecnológicas constantes do Plano Estratégico Plurianual de Requalificação das Conservatórias, a concretizar através da Lei de Programação dos Investimentos em Infraestruturas e Equipamentos da Justiça;
- Reforçar parcerias com outras entidades públicas, nomeadamente ao nível local, de forma a promover conjuntamente a requalificação e modernização das conservatórias existentes no País;
- Reforçar os recursos humanos nas áreas de especialização tecnológica, assim como nos registos;
- Reforçar a capacidade tecnológica instalada dos serviços de alojamento de infraestruturas e aplicações, bem como a disponibilização de facilidades de colaboração e partilha, incluindo a gestão de redes e postos de trabalho, suporte técnico e monitorização da qualidade do serviço prestado;
- Reforçar o desenvolvimento do Sistema de Recuperação e Gestão de Ativos (RGA), enquanto sistema de informação comum ao Gabinete de Administração de Bens do IGFEJ, Gabinete de Recuperação de Ativos da Polícia Judiciária e Ministério Público;
- Aumentar a oferta de serviços *online* relativos à propriedade industrial, garantindo a robustez tecnológica dos sistemas de suporte;
- Consolidar a Plataforma Digital da Justiça, enquanto ponto único de contacto e acesso a informação e serviços online relevantes para os cidadãos, empresas e profissionais da justiça;
- Reforçar a disponibilização de novos indicadores de atividade e desempenho da justiça, essenciais para a melhoria da perceção do seu funcionamento;
- Reforçar a transparência na justiça, promovendo a publicação de dados, estatísticas oficiais e publicações na Plataforma Digital da Justiça, assim como a implementação de mecanismos de participação cidadã;
- Promover a expansão da rede dos julgados de paz em estreita articulação com os municípios e alargar as suas competências;
- Reforçar os sistemas de mediação públicos e o acesso à mediação, designadamente familiar e laboral;
- Desenvolver ferramentas tecnológicas de suporte a um novo modelo de gestão processual nos julgados de paz e nos centros de arbitragem de conflitos do consumidor, com funcionalidades que permitirão uma gestão mais eficiente e monitorizável.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.42 Justiça (PO09) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento
(milhões de euros)

	2019		Orçamento				Total	Varição
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		(%)
Total SFA	518,2	15,4	461,3	5,7	123,2		605,5	16,9
Sub-Total	518,2	15,4	461,3	5,7	123,2		605,5	
Consolidação entre e intra-setores	7,9		12,3					12,3
Despesa Total Consolidada	510,2	15,4	449,0	5,7	123,2		593,2	
Despesa Efetiva Consolidada	510,2	15,4	449,0	5,7	123,2		593,2	

Por Memória

Ativos Financeiros								
Passivos Financeiros								
Consolidação de Operações financeiras								

Nota: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O Orçamento do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos regista um acréscimo de 16,9% em relação à estimativa de 2019, assente no aumento das transferências do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça para as restantes entidades do Ministério, no âmbito da gestão financeira do Programa.

Quadro 4.43 Justiça (PO09) – Despesa por classificação económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Total Consolidado	Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR		Total		
		SFA	EPR			
Despesa Corrente	1.300,5	550,1		550,1	1.445,5	96,1
Despesas com o Pessoal	975,9	39,0		39,0	1.014,9	67,4
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	181,1	184,2		184,2	365,3	24,3
Juros e Outros Encargos	0,3	0,0		0,0	0,3	0,0
Transferências Correntes	126,7	298,8		298,8	20,4	1,4
Subsídios						0,0
Outras Despesas Correntes	16,5	28,1		28,1	44,7	3,0
Despesa de Capital	32,2	55,4		55,4	59,1	3,9
Aquisição de Bens de Capital	23,1	35,7		35,7	58,8	3,9
Transferências de Capital	9,1	19,7		19,7	0,4	0,0
Ativos Financeiros						0,0
Passivos Financeiros						0,0
Outras Despesas de Capital						0,0
Consolidação Entre e Intra-Sectores					433,6	
Despesa Total Consolidada	1.332,7	605,5		605,5	1.504,7	100,0
Despesa Efetiva Consolidada	1.332,7	605,5		605,5	1.504,7	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura da despesa total consolidada destacam-se as despesas com o pessoal (67,4%), as aquisições de bens e serviços (24,3%) e as aquisições de bens de capital (3,9%).

O montante das transferências correntes entre sectores (433,6 milhões de euros) decorre da gestão financeira global do Programa, nomeadamente a afetação da receita própria arrecadada no âmbito do sistema judicial, e dos registos e notariado, para financiamento de parte da atividade dos diferentes serviços integrados do ministério.

Quadro 4.44 Justiça (PO09) – Despesa por Medidas dos Programas

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
009 - Justiça	1.938,3	100,0
001 - Serv. Gerais Da A.P. - Administração Geral	6,2	0,3
009 - Segurança E Ordem Públicas - Administração E Regulamentação	973,2	50,2
010 - Segurança E Ordem Públicas - Investigação	131,5	6,8
012 - Segurança E Ordem Públicas - Sistema Judiciário	512,0	26,4
013 - Segurança E Ordem Públicas - Sistema Prisional, De Reinserção Social E De Menores	285,4	14,7
034 - Serviços Culturais, Recreativos E Religiosos - Administração E Regulamentação	0,0	0,0
063 - Outras Funções Económicas - Administração E Regulamentação	21,4	1,1
065 - Outras Funções Económicas - Diversas Não Especificadas	5,5	0,3
082 - Segurança E Ação Social - Violência Doméstica - Prevenção E Proteção À Vítima	3,0	0,2
083 - Segurança E Ação Social - Integração Da Pessoa Com Deficiência	0,0	0,0
084 - Simplex +	0,0	0,0
Despesa Total Não Consolidada	1.938,3	
Consolidação entre e intra-setores	433,6	
Despesa Total Consolidada	1.504,7	
Despesa Efetiva Consolidada	1.504,7	
Por Memória		
Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

As medidas orçamentais relativas à Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (50,2%), Sistema Judiciário (26,4%) e Sistema Prisional, de Reinserção Social e de Menores (14,7%) são as que se destacam de entre os recursos financeiros afetos ao Programa.

4.11. Cultura (PO12)

O Programa Orçamental Cultura abrange as medidas associadas a uma política global e coordenada na área da cultura e domínios com ela relacionados, designadamente na salvaguarda e valorização do património cultural, bem como na área da comunicação social, no incentivo à criação artística e à difusão cultural, na qualificação do tecido cultural e na internacionalização da cultura e língua portuguesa.

Em 2020, a despesa total consolidada das entidades do Programa Cultura ascende a 523,4 milhões de euros, a que corresponde um crescimento de 16,7% face à execução estimada de 2019.

Excluindo a RTP, a despesa total cresce 23% face à execução estimada para 2019. Face ao OE 2019 a despesa efetiva cresce 9,8%, destacando-se ainda um aumento de 7,6% da despesa financiada por receitas de impostos.

Quadro 4.45 Cultura (PO12) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	304,2	367,3	20,8	47,3
Atividades	267,6	305,5	14,2	39,3
Com cobertura em receitas de impostos	264,0	296,6	12,3	38,2
Funcionamento em Sentido Estrito	43,2	73,0	69,1	9,4
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	220,9	223,6	1,2	28,8
PORTE PAGO / APOIOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL	3,7	4,0	8,3	0,5
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	186,2	189,9	2,0	24,4
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O AUDIOVISUAL	186,2	189,9	2,0	24,4
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	31,0	29,7	-4,2	3,8
Com cobertura em receitas consignadas	3,6	8,9	147,1	1,1
Projetos	36,5	61,8	69,1	8,0
Financ. Nacional	34,6	47,4	37,0	6,1
Financ. Comunitário	1,9	14,4	645,4	1,8
Serviços e Fundos Autónomos	85,0	114,9	35,1	14,8
Entidades Públicas Reclassificadas	290,3	294,7	1,5	37,9
Consolidação entre e intra-setores	240,7	263,1		
Despesa Total Consolidada	448,5	523,4	16,7	
Despesa Efetiva Consolidada	438,8	513,7		

Por Memória:

Ativos Financeiros	4,2	4,2
Passivos Financeiros	5,4	5,4
Consolidação de Operações Financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa prevista para 2020 neste Programa assenta maioritariamente no subsector Estado, nas dotações associadas à contribuição sobre o audiovisual, para financiamento do serviço público de rádio e televisão.

Contribui ainda as indemnizações compensatórias do Estado, pela prestação de serviço público nas áreas do teatro, da música e da dança, e ainda as verbas para gestão, salvaguarda, valorização e conservação do património cultural nacional, para os apoios às artes e à criação artística, bem como as destinadas à promoção do livro e da leitura assente no apoio à criação de rede de bibliotecas.

As Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) têm igualmente expressão na despesa do Programa, justificado, maioritariamente, pelo orçamento do operador de serviço público de rádio e televisão (Rádio e Televisão de Portugal) e das entidades públicas empresariais que asseguram o cumprimento da missão nas áreas do teatro, da música e da dança.

Políticas e medidas

Em 2020, o Governo prosseguirá a política de reforço da área da cultura, com o objetivo de atingir, ao longo da legislatura, 2% da despesa discricionária prevista no Orçamento do Estado. Para tal e de modo a prestar contas públicas sobre a concretização deste compromisso, será aprovada e implementada em 2020 a conta satélite da cultura.

O reforço do orçamento na cultura permitirá posicioná-la enquanto área governativa estratégica e transversal e, em simultâneo, promover um maior envolvimento de cidadãos e empresas nesta missão coletiva de maior destaque para a cultura.

Aposta-se mais, porque se acredita no poder transformador da cultura.

Aposta-se:

- Numa cultura inclusiva, promovendo-se políticas de acessibilidade e participação alargada de públicos e a sua ligação às instituições, às obras e aos criadores;
- Numa cultura viva, veículo transformador da sociedade e dos territórios que encerra um potencial económico significativo, que se concretiza através de medidas para a fruição ativa do património cultural, de alargamento de redes de artes e cultura, de projetos que acompanhem as mudanças tecnológicas, sociais, económicas e ambientais com impacto na cultura;
- Numa cultura que se projeta internacionalmente e que promove o diálogo entre Portugal e o resto do mundo, através de políticas de difusão, internacionalização e promoção dos agentes e dos bens culturais portugueses e, muito em particular, da língua portuguesa, património comum a vários países.

Assim, os objetivos e áreas estratégicas da política pública para a cultura são:

- Modernização e transformação digital dos museus, monumentos e palácios nacionais e regionais;
- Reabilitação e programação do património cultural, ativo fundamental de uma estratégia para o desenvolvimento social, económico e territorial do país;
- Aquisição de arte contemporânea e coleções de arte;
- Promoção do apoio às artes e à criação artística;
- Criação de novos programas para as indústrias criativas e projetos de inovação social;
- Dinamização de programas para o livro, a leitura e a rede de bibliotecas;
- Promoção e apoio aos setores estratégicos do cinema, audiovisual e *media*;
- Dinamização de medidas de diplomacia cultural e internacionalização da cultura portuguesa;
- Implementação de novas estratégias para maior envolvimento de cidadãos e empresas com as artes e o património cultural.

Das várias iniciativas que concretizam estes objetivos, para 2020 destacam-se:

Uma agenda para modernizar e transformar digitalmente museus, monumentos e palácios

- Lançar um programa de modernização e transformação digital dos museus, monumentos e palácios nacionais e regionais, através, nomeadamente, de medidas para a concretização e alargamento do novo modelo de gestão dos museus, de reforço do trabalho em rede e das parcerias, de adaptação às transformações digitais e de captação de investimento nacional e estrangeiro;

- Implementar medidas para o cruzamento de públicos através de programação diversificada (artes performativas, música, artes visuais) nos museus, monumentos e palácios;
- Diversificar e intensificar as experiências dos públicos nos equipamentos culturais, como estágios de verão nos museus e monumentos, noites em museus, aprender nos museus, entre outras iniciativas que tragam mais e novos públicos ao nosso património cultural.

Programa para a reabilitação e dinamização do património cultural

- Lançar um programa plurianual de meios e investimentos para a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado, em articulação com as áreas do turismo e da valorização do interior, acompanhado de um mecanismo de financiamento assente na diversificação de fontes de receita;
- Promover o envolvimento de todos na missão nacional de reabilitação do património cultural, nomeadamente a criação da Lotaria do Património;
- Fomentar projetos culturais e pedagógicos que promovam e divulguem a tradição oral, performativa e popular do património literário e cultural português, com base em incentivos à criação e produção.

Arte contemporânea e coleções de arte

- Implementar uma nova política integrada de aquisição, gestão e exposição de obras de arte pelo Estado, fomentando a cooperação com entidades privadas e articulando a coleção que pertence ao Estado com coleções privadas numa programação nacional conjunta com exposições itinerantes por diversos locais do território nacional;
- Promover as artes visuais contemporâneas e a ligação em rede de casas-museus e espaços de arte contemporânea de artistas portugueses.

Apoio às artes e à criação artística

- Avaliar o modelo de apoio às artes da Direção-Geral das Artes (DGARTES) e, face aos resultados obtidos dessa avaliação, introduzir alterações nos programas de apoio sustentados;
- Consolidar o papel decisivo dos teatros nacionais e respetivos corpos artísticos, no quadro de uma política integrada de programação em rede, com mais projetos sustentáveis de descentralização, de atividades e serviços educativos inovadores e direcionados à formação e diversificação de públicos, em colaboração com o Plano Nacional das Artes;
- Concretizar o potencial transformador das artes através da implementação das medidas do Plano Nacional das Artes;
- Promover uma maior interligação entre territórios e artistas, através de um mapeamento conjunto com os municípios de edifícios, terrenos, oficinas, fábricas, ateliers e outros espaços sem ocupação, identificando projetos artísticos, artistas e criadores com interesse em ocupar os espaços identificados.

Indústrias criativas e projetos de inovação social

- Promover e apoiar o crescimento e a internacionalização do setor das artes digitais, nomeadamente em áreas como o 3D, animação, ilustração digital, *design* de som, imagem e movimento, entre outras;
- Dinamizar a instalação de incubadoras de artes e indústrias criativas, com ligação às universidades e aos centros tecnológicos, facilitando a incorporação de tecnologia nos processos de criação artística;
- Implementar o Programa Saber Fazer, vocacionado para as tecnologias das artes e ofícios tradicionais, com vista à salvaguarda, continuidade, inovação e desenvolvimento sustentável das artes e ofícios nacionais;
- Promover a igualdade de género no setor da cultura e indústrias criativas e conferir às mulheres artistas a visibilidade e reconhecimento devido pelo seu papel da cultura e história das artes em Portugal, designadamente realizando atividades de programação dedicadas às criadoras e artistas portuguesas ao longo da história e da contemporaneidade;
- Desenvolver projetos culturais para as zonas social e economicamente mais desfavorecidas, em diálogo e parceria com organizações da sociedade civil, empresas, *startups* e empreendedores sociais.

Dinamização de programas para o livro, a leitura e a rede de bibliotecas

- Promover o livro e a leitura;
- Continuar a implementação do programa de promoção das literacias assente no apoio à criação de redes de bibliotecas de âmbito regional junto das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- Valorizar a criação literária, bem como o apoio às livrarias como pilares essenciais para a promoção da leitura e garantes de uma oferta editorial diversificada;
- Desenvolver o catálogo de promoção do património bibliográfico em língua portuguesa, facilitando a sua promoção e incentivando a participação de todos os atores envolvidos no setor do livro.

Promoção e apoio aos setores estratégicos do cinema, audiovisual e media

- Lançar o plano estratégico para o cinema e audiovisual, promovendo o cinema português e o setor do audiovisual como áreas centrais da cultura e da economia nacional, envolvendo todas as entidades e agentes, nacionais e internacionais;
- Modernizar e simplificar os procedimentos para filmar em Portugal, através da articulação entre diferentes entidades públicas da Administração Central e Local, no âmbito da *Film Commission Portugal*;
- Criar uma rede de exibição de cinema independente em museus e monumentos nacionais, em articulação com os festivais de cinema nacionais;
- Rever o contrato de concessão da Rádio e Televisão de Portugal (RTP), reforçando o seu papel como órgão de comunicação social de referência, promovendo a ligação com as comunidades portuguesas, não se esperando uma modificação do modelo de

financiamento da RTP dado tratar-se de uma revisão e considerando que o atual contrato permanecerá em vigor;

- Negociar, durante o ano de 2020, o novo contrato de prestação de serviço noticioso da Lusa para o triénio 2021- 2023.

Dinamização de medidas de diplomacia cultural e internacionalização da cultura portuguesa

- Iniciar a organização da Presidência Portuguesa da UE no primeiro semestre de 2021 e da temporada cultural cruzada com França no segundo semestre de 2021;
- Promover a internacionalização, a difusão e a exportação da cultura portuguesa, com apoios à presença dos agentes e bens culturais em eventos tido por estratégicos no estrangeiro e no quadro das relações bilaterais e multilaterais na área da cultura;
- Promover a internacionalização no quadro das relações bilaterais e multilaterais na área da cultura, nomeadamente através de iniciativas programadas para 2020 como a Expo 2020 Dubai, a exposição internacional itinerante no âmbito das comemorações dos 500 anos da circum-navegação, e Portugal, País Convidado de Honra da Feira Internacional do Livro de Lima.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.46 Cultura (PO12) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	2020 Orçamento						Variação
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes	Total	(%)
Total SFA	85,0	31,0	73,4	6,4	4,1		114,9	35,1
Total EPR	290,3	189,9	63,4	1,6	39,7		294,7	1,5
Sub-Total	375,3	221,0	136,8	8,0	43,8		409,6	
Consolidação entre e intra-setores	9,9	0,6	11,8				12,4	
Despesa Total Consolidada	375,1	220,4	134,6	8,0	43,8		406,8	
Despesa Efetiva Consolidada	365,4	220,4	125,0	8,0	43,8		397,1	
Por Memória								
Ativos Financeiros	4,2		4,2				4,2	
Passivos Financeiros	5,4		5,4				5,4	
Consolidação de Operações financeiras								

Notas:

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as EPR, é sobretudo financiada por receita de impostos, nomeadamente por via da contribuição sobre o audiovisual.

Ao nível da receita própria, merecem referência as provenientes da distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, afeta ao Fundo de Fomento Cultural e destinada a apoios a fundações de carácter cultural; das vendas resultantes das visitas a monumentos classificados de património mundial pela Direção-Geral do Património Cultural; e das taxas de exibição e de serviços de televisão por subscrição afetas ao Instituto do Cinema e do Audiovisual, destinadas ao financiamento dos setores do cinema e audiovisual.

Quadro 4.47 Cultura (PO12) – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	342,0	101,3	278,8	380,1	465,4	88,9
01-DESPESAS COM O PESSOAL	35,5	30,0	112,3	142,3	177,8	34,0
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	20,3	22,3	159,5	181,8	202,1	38,6
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS	0,0	0,0	2,1	2,1	2,1	0,4
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	278,7	34,6	0,0	34,6	56,6	10,8
05-SUBSÍDIOS	4,1	11,8		11,8	15,9	3,0
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3,4	2,6	4,9	7,5	10,9	2,1
DESPESA DE CAPITAL	25,3	13,6	25,5	39,1	57,9	11,1
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	18,9	12,2	15,9	28,1	47,0	9,0
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	6,4	1,4		1,4	1,3	0,2
09-ATIVOS FINANCEIROS		0,0	4,2	4,2	4,2	0,8
10-PASSIVOS FINANCEIROS			5,4	5,4	5,4	1,0
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL						0,0
Consolidação entre e intra-setores					263,1	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	367,3	114,9	304,3	419,2	523,4	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	367,3	114,9	294,7	409,6	513,7	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa corrente do Programa representa 88,9% do total, destacando-se com maior peso as despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços que correspondem, no seu conjunto, a 72,6%.

Destacam-se também as transferências destinadas a instituições sem fins lucrativos, no âmbito dos apoios financeiros concedidos à produção artística nacional e a fundações culturais.

Ao nível do investimento, merece referência o associado a reabilitação e preservação do património classificado de interesse cultural e ao programa de investimento previsto para a área da rádio e televisão.

Quadro 4.48 Cultura (PO12) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
012 - CULTURA	776,9	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	3,5	0,5
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	341,4	43,9
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	430,3	55,4
084 - SIMPLEX +	1,6	0,2
Despesa Total Não Consolidada	786,5	
Consolidação entre e intra-setores	263,1	
Despesa Total Consolidada	523,4	
Despesa Efetiva Consolidada	513,7	
Por Memória		
Ativos Financeiros	4,2	
Passivos Financeiros	5,4	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por Medidas destaca-se a Comunicação Social, que representa cerca de 55,4% da despesa, resultante inteiramente do orçamento da Rádio e Televisão de Portugal. A medida Cultura representa 43,9% do total, a qual contém a despesa das restantes entidades que integram o Programa.

4.12. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13)

As áreas de atuação e as medidas do Programa Ciência, Tecnologia e Ensino Superior abrangem a implementação da política nacional para a ciência, a tecnologia e o ensino superior, compreendendo a inovação de base científica e tecnológica, o espaço, as orientações em matéria de competências digitais, a computação científica, a difusão da cultura científica e tecnológica e a cooperação científica e tecnológica internacional, nomeadamente com os países de língua oficial portuguesa.

A despesa total consolidada do programa orçamental da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior ascende, no orçamento de 2020, a 2 848,1 milhões de euros, o que representa um crescimento de 11,9% face à estimativa de execução de 2019.

Quadro 4.49 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	1 513,0	1 767,3	16,8	38,8
Atividades	1 188,6	1 383,5	16,4	30,4
Com cobertura em receitas de impostos	1 099,4	1 228,8	11,8	27,0
Funcionamento em Sentido Estrito	20,1	31,8	58,3	0,7
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	1 079,3	1 197,0	10,9	26,3
ENSINO SUPERIOR E AÇÃO SOCIAL	1 079,3	1 197,0	10,9	26,3
Com cobertura em receitas consignadas	89,2	154,7	73,5	3,4
Projetos	324,4	383,8	18,3	8,4
Financ. Nacional	324,4	383,8	18,3	8,4
Financ. Comunitário				
Serviços e Fundos Autónomos	2 067,4	2 352,8	13,8	51,6
Entidades Públicas Reclassificadas	434,1	437,4	0,7	9,6
Consolidação entre e intra-setores	1 473,5	1 709,6		
Despesa Total Consolidada	2 544,2	2 848,1	11,9	
Despesa Efetiva Consolidada	2 541,1	2 847,9		
Por Memória:				
Ativos Financeiros	3,1	0,1		
Passivos Financeiros		0,1		
Consolidação de Operações Financeiras				

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) a despesa representa 51,6% da despesa total não consolidada do programa e no Estado esta despesa atinge 38,8%.

As despesas a realizar com cobertura em receitas de impostos para financiamentos das áreas do Ensino Superior e Ação Social representam 26,3% (1 197 milhões de euros).

No subsector do Estado, a previsão de despesa relativa ao orçamento de atividades, evidencia o montante de 1 383,5 milhões de euros, correspondendo a 30,4% da despesa total não consolidada do programa orçamental.

Em projetos, as despesas cobertas com financiamento nacional ascendem a 383,8 milhões de euros, a executar sobretudo pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP (FCT). Verifica-se um crescimento de investimento neste âmbito de 18,3% face à estimativa de despesa em 2019 (mais 59,4 milhões de euros).

Políticas e medidas

O reforço da qualificação dos portugueses e um esforço de responsabilização coletiva de forma a garantir um processo efetivo de convergência europeia até 2030 são a base dos termos fixados pelo Governo para 2020, os quais enquadram o reforço do investimento público e privado em investigação e desenvolvimento (I&D) e o entendimento consagrado no Contrato de Legislatura entre o Governo e as instituições de ensino superior públicas para o período 2020-2023, com o objetivo de fixar um quadro estável e planeado do financiamento público para a ciência, a tecnologia e o ensino superior nos próximos quatro anos. Estes termos incluem ainda o reforço e valorização da estratégia Portugal Espaço 2030 no contexto da valorização do posicionamento atlântico de Portugal na Europa.

A presente política tem por base quatro dos desafios que Portugal enfrenta, designadamente: (i) alargar a base social de participação no ensino superior para uma sociedade baseada no conhecimento; (ii) diversificar e especializar o processo de ensino/aprendizagem no ensino superior, intensificando a atividade de I&D e a articulação entre ensino e investigação; (iii) empregar melhor com mais e melhor integração entre educação, investigação e inovação e uma articulação com as empresas, o tecido produtivo, a administração pública e as instituições sociais; e (iv) reforçar e expandir a internacionalização do ensino superior e das atividades de I&D, estimulando a atração de recursos humanos qualificados para Portugal em estreita articulação com novas atividades económicas de maior valor acrescentado, incluindo em sistemas espaciais e na utilização de sistemas de observação da terra e a sua integração com atividades económicas em vários setores de atividade.

Para atingir estes objetivos, as dotações do financiamento público fixadas para 2020 enquadram um conjunto de metas, incluindo:

- Atingir uma taxa média de frequência no ensino superior de 6 em cada 10 jovens com 20 anos em 2030 (enquanto hoje é de 5 em cada 10), assim como alargar as qualificações de toda a população, garantindo atingir 40% de graduados de educação terciária na faixa etária dos 30-34 anos até 2023 e 50% em 2030;
- Continuar a trajetória de aumento da despesa em I&D, para alcançar um investimento global em I&D de 3% do PIB até 2030, com uma parcela de 1/3 de despesa pública e 2/3 de despesa privada; este objetivo implica o esforço coletivo de aumentar 3,5 vezes o investimento privado em I&D, juntamente com a criação de cerca de 25 mil novos empregos qualificados no setor privado, assim como duplicar o investimento público em I&D até 2030;
- Reforçar a participação nacional em atividades de investigação e inovação no âmbito de redes europeias e dos quadros comunitários de investigação e inovação, assim como no contexto da participação nacional em organizações europeias, incluindo o reforço da valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia.

O contexto e a ação política em curso

O orçamento para a ciência, tecnologia e ensino superior em 2020 é enquadrado por cinco fatores principais, que hoje distinguem Portugal neste setor:

- O crescimento efetivo da despesa total em I&D desde 2016, que atingiu 1,4% do PIB em 2018, tendo por base uma política clara de ciência e tecnologia (C&T) assente na qualificação e emprego de recursos humanos qualificados e na valorização de carreiras científicas e académicas;
- O reforço da base social de apoio ao conhecimento, suportado numa estratégia clara de apoio à modernização, qualificação e diversificação do ensino superior, incluindo a valorização do ensino politécnico e a internacionalização das instituições, para além do reforço efetivo dos apoios sociais aos estudantes; ainda neste âmbito, deve ser salientado o desenvolvimento de competências digitais através da Iniciativa Nacional Competências Digitais (INCoDe.2030), para além da implementação do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES);
- O estímulo inequívoco à contratação de investigadores doutorados e à valorização e internacionalização do emprego científico, em todas as áreas do conhecimento, com linhas

de apoio diversificadas e níveis inéditos em Portugal, de modo a reforçar a nossa capacidade institucional e a presença em redes europeias e internacionais; neste âmbito deve ser referido o reforço do Programa GoPortugal – *Global Science and Technology Partnerships* Portugal, assim como da participação nacional em organizações europeias, incluindo o reforço da valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia;

- O aumento das ligações sistémicas entre as instituições académicas e científicas e o mercado de trabalho, com o objetivo principal de criar, direta e indiretamente, emprego qualificado e inovação com base nesse emprego, incluindo a criação de laboratórios colaborativos para reforçar processos de diversificação e inovação institucional;
- O esforço de simplificação e desburocratização do sistema de ensino superior, ciência e tecnologia, tendo sido significativamente simplificado o regime de contratação pública para atividades de I&D, reforçado o programa de racionalização e modernização administrativa da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), da Agência Nacional de Inovação (ANI) e outras entidades públicas com atribuições em matéria de financiamento da ciência, tecnologia e inovação, e simplificado os procedimentos de renovação das bolsas de ação social para estudantes do ensino superior.

Orientações programáticas

Reforçar a estratégia política em curso para o Ensino Superior: modernização, qualificação e diversificação

O presente orçamento consagra um quadro de contínuo reforço do ensino superior, que foi particularmente discutido em 2016-2017, no quadro da avaliação realizada pela OCDE e apresentada no início de 2018. Considera, entre outros aspetos, a crescente coresponsabilização por parte das instituições de ensino superior, nomeadamente na renovação dos seus quadros docente e de investigação, elencando as seguintes prioridades:

- Assegurar a efetiva democratização do acesso ao ensino superior, designadamente:
 - Manter em 2020 o limite máximo do valor da propina, reduzido em cerca de 20% em 2019 (ano letivo 2019/2020) e que consubstancia uma poupança expressiva para as famílias;
 - Garantir o apoio social a estudantes carenciados, incluindo o reforço do Programa +Superior para apoiar bolseiros no interior do País;
 - Reforçar o alojamento de estudantes deslocados através da implementação do PNAES, envolvendo instituições do ensino superior e outras entidades;
 - Garantir o estímulo à inclusão social dirigido a minorias e aos cidadãos com necessidades educativas especiais nas instituições científicas e de ensino superior, designadamente garantindo a gratuidade da frequência do ensino superior aos estudantes com deficiência igual ou superior a 60%;
 - Desenvolver uma plataforma inovadora de ensino a distância de âmbito nacional, tendo por base um contrato de desenvolvimento institucional para reforçar e aprofundar ciclos de estudos de ensino a distância ministrados pela Universidade Aberta;
- Estimular o ingresso no ensino superior dos estudantes provenientes das vias profissionalizantes do ensino secundário;

- Reforçar as instituições e a sua identidade e autonomia, estimulando a diversificação e a internacionalização do ensino superior num quadro de referência europeia, dando especial ênfase à especialização da formação pós-graduada e de formações curtas iniciais (*i.e.* TeSP), em articulação com a formação inicial tradicional (*i.e.* licenciaturas) e a formação ao longo da vida;
- Valorizar o acesso ao ensino superior, diversificando e especializando diferentes perfis de oferta inicial e pós-graduada, atraindo estudantes adultos e estrangeiros e respondendo aos crescentes desafios de estimular a coesão territorial através do conhecimento e de cultura de integração cultural e científica dos novos estudantes (designadamente, apoiando o movimento EXARP);
- Estimular a formação em competências digitais, designadamente através da iniciativa INCoDe.2030, num esforço coletivo das instituições do ensino superior em estreita colaboração com o setor privado;
- Continuar a promover a iniciativa *Study & Research in Portugal*, bem como outras atividades de diplomacia académica e científica, para a valorização e a promoção do ensino superior no contexto internacional.

Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando o conhecimento e a inovação e estimulando a partilha da excelência em I&D no contexto europeu e internacional

Constituem objetivos para 2020 continuar a consolidação dos mecanismos de promoção do emprego científico a par do incentivo à qualificação avançada dos recursos humanos, assim como o estímulo à diversificação das fontes de financiamento público e privado da atividade científica em associação com a criação de emprego qualificado.

Pretende-se consolidar, reforçar e alargar a atual estrutura institucional de unidades de I&D, públicas e privadas, estimulando a sua qualidade, reconhecendo e valorizando a sua diversidade e garantindo o acesso aberto ao conhecimento científico (*i.e.* Ciência Aberta). É ainda objetivo da ação política promover novos horizontes de crescimento e de afirmação, nomeadamente visando a diversificação da natureza e da intensidade do financiamento para atividades de C&T, reforçando o potencial de reconhecimento internacional e procurando a apropriação por parte da sociedade, designadamente através do estímulo à constituição de laboratórios colaborativos orientados para a criação de emprego qualificado.

As prioridades políticas assumidas para a legislatura serão ainda prosseguidas com as seguintes iniciativas:

- Estimular o reforço das unidades de I&D e dos laboratórios associados, a consagrar e valorizar no âmbito do exercício nacional de avaliação de todas as unidades concluído em 2019;
- Estimular o reforço da investigação clínica em estreita colaboração com unidades de cuidados de saúde e, em particular no âmbito de centros académicos clínicos, a consagrar e valorizar no contexto do novo regime legal aprovado em 2018 e em estreita colaboração com a instalação da Agência da Investigação Clínica e a Inovação Biomédica (AICIB);
- Reforçar a iniciativa INCoDe.2030 através do estímulo a atividades de I&D em áreas emergentes do conhecimento e do desenvolvimento de novos mercados de trabalho;

- Estimular a relação entre o conhecimento e a sociedade, valorizando o reconhecimento social da ciência, a promoção da cultura científica, a comunicação sistemática do conhecimento e dos resultados das atividades de I&D e a apropriação social do conhecimento, continuando a reforçar o papel da Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica.

No que se refere à internacionalização do sistema científico será continuado o apoio a consórcios e parcerias de âmbito estratégico que afirmem Portugal e os portugueses na Europa e no Mundo, e que reforcem a capacidade de atração de recursos humanos qualificados para Portugal. Em particular deve ser salientada a participação nacional relevante no Programa Quadro Europeu de Investigação e Inovação Horizonte 2020 e em parcerias internacionais, entretanto estimulada através do Programa *GoPortugal – Global Science and Technology Partnerships* Portugal. Prosseguir-se-ão, em particular, as seguintes iniciativas:

- Reforçar a cooperação no Mediterrâneo, nomeadamente a atividade de investigação e inovação no âmbito do Programa Europeu PRIMA em cadeias de valor alimentar, na área da gestão de água em zonas áridas, e na sustentabilidade energética de sistemas agrícolas, em colaboração com países e regiões do sul da Europa, do norte de África e do Médio Oriente;
- Reforçar a cooperação com instituições líderes a nível internacional, sobretudo reforçando a cooperação com o *MIT - Massachusetts Institute of Technology*, a Universidade de *Carnegie Mellon* e a Universidade do Texas em Austin, designadamente na área das tecnologias de informação e comunicação e da ciência dos dados, mas também no espaço, indústria, cidades e física médica, assim como a participação de Portugal em grandes organizações internacionais e intergovernamentais;
- Promover a cooperação internacional do ensino superior politécnico, estimulando a inserção dos politécnicos em redes internacionais do mesmo âmbito, que facilitem a internacionalização dos institutos e escolas e através das atividades de I&D baseadas na prática e orientadas para o aperfeiçoamento profissional;
- Estimular a relação com as diásporas científicas portuguesas no Mundo, designadamente de investigadores e quadros qualificados, facilitando e reforçando a sua relação e eventual integração em instituições científicas e empresas em Portugal;
- Promover o reforço de comunidades científicas de língua portuguesa e a promoção de indústrias culturais através da língua e do património enquanto veículos de ciência e conhecimento, incluindo o relançamento do Programa Ciência Global e a promoção de iniciativas de apoio ao conhecimento para o desenvolvimento – *Initiative Knowledge for Development* (IKfD).

Reforçar e valorizar a estratégia Portugal Espaço 2030 no contexto da valorização do posicionamento atlântico de Portugal na Europa

Valorizar o posicionamento atlântico de Portugal no Mundo, potenciando a atração de financiamento e mobilizando diversos atores, tanto nacionais como internacionais, em termos de uma abordagem inovadora e integrativa, incluindo:

- Implementar a estratégia Portugal Espaço 2030, incluindo a dinamização de novas indústrias do espaço (*New Space*), a atração de investimento estrangeiro e a colaboração das instituições científicas e de ensino superior na promoção de uma nova década de

valorização de sistemas espaciais e de observação da Terra para estimular a atracção de recursos humanos qualificados e novas atividades económicas de maior valor acrescentado em Portugal em todos os setores de atividade;

- Desenvolver e promover a agência espacial portuguesa, *Portugal Space*, num novo quadro de relacionamento institucional de valorização de sistemas espaciais e de observação da Terra na ciência, na economia e na defesa e segurança, quer a nível nacional, quer europeu e transatlântico, incluindo três eixos estruturantes, designadamente: (i) estímulo a utilizadores de dados espaciais e a novos mercados; (ii) estímulo à produção de dados, através de novos equipamentos, tecnologias de satélites e o apoio a lançadores de pequenas dimensões; (iii) capacitação científica e técnica e apoio à cultura científica para o Espaço;
- Reforçar a valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia, designadamente no âmbito da copresidência do Conselho Ministerial da ESA, que Portugal assumirá para o período 2020-2023;
- Implementar e reforçar o Programa *Azores Intenational Satellite Launch Programme – Azores ISLP* e os procedimentos para a instalação e operação de uma infraestrutura espacial para o lançamento de mini e micro satélites na Região Autónoma dos Açores;
- Reforçar a agenda Interações Atlânticas e a promoção do Centro Internacional de Investigação do Atlântico (*AIR Center – Atlantic International Research Center*), como uma efetiva instituição internacional em rede, em paralelo e em articulação com a instalação do Observatório para o Atlântico.

Os estímulos propostos para 2020

O presente orçamento assume os seguintes principais compromissos:

- Aumentar a dotação total das instituições de ensino superior públicas (universitárias e politécnicas) no valor de 5% em 2020 e de 2% nos anos seguintes e até 2023, para que se atinjam as seguintes metas:
 - Reforçar as carreiras académicas e estímulo do emprego científico, garantindo a aplicação atempada do regime legal de graus e diplomas em vigor, como revisto em 2018, e estimulando a abertura, mobilidade e diversificação de carreiras dos corpos docente e de investigação, incluindo: (i) o desenvolvimento das carreiras por forma a assegurar que mais de 2/3 dos docentes das instituições públicas universitárias estão integrados em posições de carreira até 2023 e que dentro dessas posições de carreira, o conjunto de professores catedráticos e associados representa entre 50% e 70% dos professores (atualmente com valores médios nacionais de apenas cerca de 30%); (ii) o desenvolvimento das carreiras por forma a assegurar que 70% dos docentes do ensino superior público politécnico estão integrados em posições de carreira e dentro dessas posições de carreira, o número de professores coordenadores deve representar até 50% do total de professores e que o número de professores coordenadores principais representa até 15% do total de professores até 2023;
 - Desenvolver uma plataforma inovadora de ensino a distância de âmbito nacional por forma a atrair para o ensino superior cerca de 10 mil adultos até ao final de 2023 (novos estudantes por ano) e graduar pelo menos 50 mil adultos até 2030 (em termos

acumulados), tendo por base um contrato de desenvolvimento institucional para reforçar e aprofundar ciclos de estudos de ensino a distância;

- Garantir dotações orçamentais para apoios sociais, diretos e indiretos, a estudantes, a atribuir através da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), que permitam atingir as seguintes metas:
 - Aumentar o total de bolsas, concedendo 90 mil bolsas anualmente até ao final da legislatura (enquanto eram cerca de 64 mil em 2014-2015 e de 80 mil em 2018-2019), devendo ser ainda implementadas em complemento: (i) ao reforço dos empréstimos a estudantes; (ii) ao reforço do processo em curso de simplificação administrativa na obtenção de apoios sociais e (iii) à promoção do aumento de estudantes com necessidades educativas especiais;
 - Reforçar o número de novas bolsas atribuídas no âmbito do Programa +Superior, superando as 2 000 até ao final da legislatura (enquanto eram cerca de 1 000 em 2014-2015 e cerca de 1 600 em 2018-2019), com um acréscimo no impacto financeiro do programa através de financiamento comunitário, assim como ajustando o processo de atribuição das bolsas de forma a reforçar a mobilidade para as regiões do País com menor procura e menor pressão demográfica.
- Reforçar o alojamento de estudantes do ensino superior a preços regulados, duplicando na próxima década a atual oferta de alojamentos para estudantes do ensino superior (*i.e.* aumentado essa oferta para 30 mil camas até 2030); o PNAES exige um esforço de responsabilização coletivo envolvendo o Governo, as instituições de ensino superior, as autarquias e outras instituições públicas e privadas, devendo ser garantidas as seguintes metas:
 - Prosseguir a requalificação e a construção de residências de estudantes, com o objetivo de reforçar o alojamento disponível para estudantes do ensino superior, a custos acessíveis, em cerca de 12 000 camas até ao final da legislatura, atingindo um total de cerca 27 000 camas;
 - Alargar os recursos disponíveis para reforçar o alojamento para estudantes do ensino superior, incrementando a abrangência do PNAES, quer através da criação de mecanismos de incentivo e reforço das iniciativas em curso, quer através do acréscimo de novas iniciativas;
- Garantir dotações orçamentais para atividades de I&D e formação avançada, a atribuir através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), que permitam alcançar as seguintes metas:
 - Reforçar a capacidade de formação doutoral, designadamente para atingir cerca de 4 000 novos doutoramentos por ano até 2030, e cerca de 3 500 até 2023 (enquanto são cerca de 2 500 em 2019);
 - Continuar o Programa de Estímulo ao Emprego Científico, lançado em 2017, para investigadores doutorados, apoiado em instrumentos e relações de contratação diversificadas, com centros de decisão distintos e diversificados;
 - Afirmar as unidades de I&D e da rede de laboratórios associados para o reforço de atividades de I&D de carácter básico ou fundamental juntamente com o apoio a políticas

públicas orientadas para responder a desafios sociais, ambientais e económicos, de uma forma que facilite o desenvolvimento de carreiras de investigação;

- Consolidar o funcionamento de laboratórios colaborativos, reunindo instituições científicas e académicas com o setor produtivo, como previsto no âmbito do Programa *Interface* iniciado em 2018 e garantindo a contratação de cerca 800 investigadores até 2023;
- Reforçar continuamente as atividades de I&D através do apoio competitivo à realização de projetos I&D em todas as áreas do conhecimento;
- Valorizar a relação entre o conhecimento e a sociedade, estimulando o reconhecimento social da ciência, a promoção da cultura científica, a comunicação sistemática do conhecimento e dos resultados das atividades de I&D e a apropriação social do conhecimento; neste âmbito, é assumido o compromisso de reforçar o papel da Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica;
- Garantir dotações para ciência e tecnologia, a atribuir através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), que incluam ainda o estímulo para os seguintes processos de internacionalização da base académica, científica e tecnológica nacional:
 - Reforçar a progressiva internacionalização das instituições de ensino superior, de modo a contribuir para duplicar a participação de Portugal no próximo programa-quadro europeu de Investigação e Inovação, incluindo os programas Horizonte Europa, Digital Europa e Espaço Europa face ao atual programa-quadro;
 - Garantir a inserção das instituições de ensino superior em redes europeias, fomentando a mobilidade de estudantes, docentes e investigadores, de modo a garantir atingir as seguintes metas: (i) duplicar os estudantes em mobilidade internacional em todas as instituições públicas até 2023; (ii) explorar o potencial de evolução do Programa Erasmus (2021-2027), nas diversas vertentes elegíveis do ensino superior;
 - Estimular a integração das instituições de ensino superior nos *campus* interuniversitários europeus, através da constituição de alianças transnacionais, que partilham estratégias de médio e longo prazo;
 - Mobilizar todas as instituições de ensino superior na implementação do Programa Estudar e Investigar em Portugal, de modo que o número de estudantes estrangeiros a estudar em Portugal duplique até ao final de 2023, representando nessa altura cerca de 25% do total de estudantes inscritos nas instituições públicas;
 - Mobilizar todas as instituições de ensino superior no reforço da sua participação efetiva nas iniciativas e atividades a desenvolver no âmbito da rede nacional de alto nível *PERIN-Portugal in Europe Research and Innovation Network*;
 - Mobilizar todas as instituições de ensino superior no Programa Ciência LP - Centro Internacional para a Formação Avançada em Ciências Fundamentais de Cientistas oriundos de Países de Língua Portuguesa, nos termos do acordo assinado entre o Estado Português e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) para a operação de um Centro UNESCO Tipo II com o apoio e coordenação da FCT;

- Mobilizar as instituições de ensino superior na capacitação de quadros da administração pública e de empresas de países de língua portuguesa, incluindo iniciativas promovidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Mobilizar todas as instituições de ensino superior na iniciativa *GoPortugal – Global Science and Technology Partnerships Portugal*, coordenada pela FCT;
- Valorizar o posicionamento atlântico de Portugal no Mundo, potenciando a atração de financiamento e mobilizando diversos atores, tanto nacionais como internacionais, em termos de uma abordagem inovadora e integrativa, incluindo: (i) as iniciativas em curso no âmbito do Centro Internacional de Investigação do Atlântico – *AIR Centre*; (ii) a implementação da estratégia Portugal Espaço 2030, incluindo a colaboração das instituições de ensino superior no desenvolvimento e promoção da agência espacial portuguesa, *Portugal Space*; (iii) o lançamento do Programa *Azores International Satellite Launch Programme – Azores ISLP* e dos procedimentos para a instalação e operação de uma infraestrutura espacial para o lançamento de mini e micro satélites na Região Autónoma dos Açores.
- Planear os Fundos Comunitários a atribuir através dos programas Portugal 2020 e Portugal 2030 em termos de apoios competitivos para atividades de I&D e inovação, incluindo apoios para o desenvolvimento de consórcios, a promoção de infraestruturas, o estímulo à competitividade e ao desenvolvimento económico e apoios à coesão territorial, bem como o apoio ao desenvolvimento dos cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP), são adequadas ao reforço dessas atividades;
- O apoio à realização de I&D pelas empresas e, em particular, o apoio à contratação de investigadores doutorados por empresas, continua a ser estimulado ao abrigo de incentivos fiscais para atividades de I&D e incluindo aquelas em colaboração com as instituições científicas e de ensino superior.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.50 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento
(milhões de euros)

	2019						Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	2 067,4	1 355,9	479,4	399,6	117,9		2 352,8	13,8
Total EPR	434,1	202,0	114,5	85,8	35,0		437,4	0,7
Sub-Total	2 501,5	1 557,9	593,9	485,4	152,9		2 790,2	
Consolidação entre e intra-setores	114,2	137,6	8,0	4,5	1,3		151,5	
Despesa Total Consolidada	2 390,4	1 420,3	586,0	480,9	151,7		2 638,9	
Despesa Efetiva Consolidada	2 387,3	1 420,3	585,9	480,9	151,7		2 638,7	
Por Memória								
Ativos Financeiros	3,1		0,1	0,0	0,0			0,1
Passivos Financeiros			0,1	0,1				0,1
Consolidação de Operações financeiras								

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada em 2020 no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) ascende a 2 638,9 milhões de euros.

A despesa é sobretudo financiada por receitas de impostos no valor de 1 557,9 milhões de euros, com maior expressão no orçamento da FCT e das Instituições de Ensino Superior (IES). Também é assegurada despesa por receitas próprias, destacando-se a destinada à atividade das IES, em resultado da venda de bens e serviços e da cobrança de propinas.

Os fundos europeus que apoiam os projetos na área da Investigação, do Desenvolvimento Tecnológico e da Inovação, do Emprego Científico e da Formação doutoral e pós-doutoral e ainda da eficiência energética têm uma expressão orçamental na despesa total consolidada que ascende a 481 milhões de euros.

Quadro 4.51 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Estrutura 2020 (%)	
	Estado	SFA incluindo EPR		Total Consolidado		
		SFA	EPR			Total
DESPESA CORRENTE	1 454,8	1 804,2	408,1	2 212,3	2 396,1	84,1
01-DESPESAS COM O PESSOAL	4,9	1 293,1	294,4	1 587,5	1 592,3	55,9
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	2,7	285,2	75,5	360,7	363,4	12,8
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS		0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	1 435,3	212,0	34,3	246,2	410,4	14,4
05-SUBSÍDIOS		0,0		0,0	0,0	0,0
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	12,0	13,8	3,9	17,7	29,7	1,0
DESPESA DE CAPITAL	312,4	548,8	29,4	578,1	452,0	15,9
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	0,6	157,3	29,2	186,6	187,2	6,6
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	311,8	391,3	0,0	391,3	264,6	9,3
09-ATIVOS FINANCEIROS		0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
10-PASSIVOS FINANCEIROS			0,1	0,1	0,1	0,0
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL						0,0
Consolidação entre e intra-setores					1 709,6	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1 767,3	2 352,9	437,5	2 790,4	2 848,1	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	1 767,3	2 352,8	437,4	2 790,2	2 847,9	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do programa orçamental ascende a 2 848,1 milhões de euros, na qual se verifica que as despesas com pessoal representam 55,9%, com destaque para os orçamentos das Instituições de Ensino Superior (IES).

As transferências correntes ascendem a 410,4 milhões de euros, representando cerca de 14,4% da despesa total consolidada do Programa, integrando o financiamento das Bolsas de Ação Social pelo Fundo de Ação Social da Direção Geral do Ensino Superior (DGES), bem como das Bolsas de Investigação e de transferências a realizar pela FCT.

Com o valor de 264,6 milhões de euros destacam-se as transferências de capital, que representam 9,3% da despesa total consolidada, realizadas no âmbito dos investimentos da FCT no incentivo ao financiamento da contratação em Emprego Científico, nas áreas de projetos de I&D e de infraestruturas e ainda da participação em quotizações a organizações internacionais.

Destaque ainda para as despesas com Aquisição de Serviços e de Capital, concorrendo em especial os orçamentos das IES, nomeadamente em despesas de aquisição de vários serviços essenciais ao desenvolvimento da sua atividade e em investimentos em infraestruturas para acolhimento e apoio aos estudantes universitários.

Quadro 4.52 Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO13) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
013 - CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	4 557,4	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	28,7	0,6
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	926,8	20,3
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	71,2	1,6
016 - EDUCAÇÃO - INVESTIGAÇÃO	407,1	8,9
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	2 817,7	61,8
019 - EDUCAÇÃO - SERVIÇOS AUXILIARES DE ENSINO	304,9	6,7
084 - SIMPLEX +	0,9	0,0
Despesa Total Não Consolidada	4 557,6	
Consolidação entre e intra-setores	1 709,6	
Despesa Total Consolidada	2 848,1	
Despesa Efetiva Consolidada	2 847,9	

Por Memória

Ativos Financeiros	0,1
Passivos Financeiros	0,1
Consolidação de Operações financeiras	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na distribuição da despesa total não consolidada por medidas destacam-se os recursos aplicados na concretização de ações no âmbito dos Estabelecimentos de Ensino Superior e da Investigação Científica de Carácter Geral, cuja representação equivale a 61,8% e 20,3%, respetivamente, sendo levadas a cabo pela FCT e pelas IES.

4.13. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14)

O Programa Orçamental Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar agrega a despesa pública relativa às áreas da educação, formação, juventude e desporto.

No orçamento para 2020 a despesa total consolidada do Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar é de 6 516,8 milhões de euros, representando um crescimento 1% face à estimativa de execução prevista para 2019.

O orçamento para 2020 compara com o montante de 6 421,3 milhões de euros de 2019, representando um crescimento de 1,5% face ao orçamento de 2019, justificado sobretudo pelo aumento das despesas com pessoal, que crescem 3,1% e da aquisição de bens e serviços correntes, em 6,2%.

O orçamento do programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar financiado pelas receitas do OE com origem em impostos cresce 2,8% face ao OE 2019, um aumento de 155,6 milhões de euros

Quadro 4.53 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	6 378,5	6 290,1	-1,4	91,6
Atividades	6 361,4	6 270,1	-1,4	91,3
Com cobertura em receitas de impostos	5 918,7	5 690,3	-3,9	82,9
Funcionamento em Sentido Estrito	5 247,0	4 978,6	-5,1	72,5
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	671,7	711,8	6,0	10,4
TRANSFERÊNCIAS ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO	167,9	165,4	-1,5	2,4
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	503,9	546,4	8,4	8,0
Com cobertura em receitas consignadas	442,7	579,8	31,0	8,4
Projetos	17,1	20,0	16,8	0,3
Financ. Nacional	16,3	18,2	11,6	0,3
Financ. Comunitário	0,8	1,8	123,1	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	370,4	449,8	21,4	6,6
Entidades Públicas Reclassificadas	80,7	127,2	57,6	1,9
Consolidação entre e intra-setores	364,3	423,3		
Despesa Total Consolidada	6 582,3	6 516,8	-1,0	
Despesa Efetiva Consolidada	6 465,3	6 443,7		
Por Memória:				
Ativos Financeiros				
Passivos Financeiros	117,1	73,0		
Consolidação de Operações Financeiras				

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa tem maior expressão no subsector do Estado que representa 91,6% do orçamento. A despesa financiada por receitas de impostos em atividades, evidencia o montante de 5 690,3 milhões de euros, correspondendo a 82,9% da despesa total não consolidada do programa orçamental.

As dotações específicas representam 10,4% da despesa total não consolidada, ascendendo a despesa no âmbito da Educação Pré-escolar a 546,4 milhões de euros e as Transferências do Ensino Particular e Cooperativo estão previstas num total de 165,4 milhões de euros.

Políticas e medidas**Educação e formação**

A concretização do direito à igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso escolar, condição fundamental para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais e para a formação de cidadãos responsáveis, autónomos e solidários, convoca o Estado à promoção de uma educação inclusiva e de qualidade e à criação de percursos de qualificação diversificados.

No cumprimento destes desígnios, o Governo irá manter a prioridade atribuída à promoção do sucesso educativo, inclusão e equidade, visando a redução do insucesso e das retenções escolares, através de medidas dirigidas a esses objetivos, de que se destacam:

- Aprofundar e desenvolver o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, entre outras medidas em curso com o objetivo de combater o insucesso e o abandono escolares precoce;

- Prosseguir a redução do número de alunos por turma;
- Garantir o apoio de profissionais e entidades especializadas, bem como reforçar a formação de professores e a produção de recursos pedagógicos, designadamente no âmbito da educação inclusiva e da avaliação das aprendizagens;
- Proporcionar aprendizagens diversificadas e de qualidade a todos os alunos, através da implementação de programas de largo espetro, entre as quais, o Plano Nacional de Leitura 2027, a Rede de Bibliotecas Escolares, os projetos de escolas bilingues (de inglês, francês e espanhol) e as ofertas de ensino de outras línguas (mandarim, italiano), a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (abrangendo a Educação para a Saúde, a Educação Ambiental para a Sustentabilidade, entre outros programas), o Programa Ciência Viva na Escola, o Desporto Escolar, ou o Plano Nacional das Artes;
- Aperfeiçoar os processos de ensino-aprendizagem da matemática, tendo em conta as conclusões do grupo de trabalho criado para o efeito;
- Aumentar a eficácia dos processos de aferição do sistema de ensino/aprendizagem para alunos e professores, através da adoção de medidas como a informatização de vários procedimentos, o que contribuirá para a celeridade, monitorização e fiabilidade do processo;
- Reforçar o Programa TEIP, dando continuidade ao trabalho de reformulação das ofertas formativas, de formação das lideranças e do desenvolvimento de projetos específicos (tais como o Includ-Ed em 50 agrupamentos, com a colaboração da Comissão Europeia e de uma equipa de peritos internacionais);
- Apoiar a inclusão dos alunos imigrantes, através de uma revisão dos modelos de ensino do português língua não materna e de outros instrumentos como os disponibilizados no âmbito da rede de escolas para a educação intercultural;
- Reforçar a inclusão e sucesso educativos dos alunos das comunidades ciganas, através das medidas previstas na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas e do Guião lançado em 2019 para a área da educação;
- Assegurar a atribuição de manuais escolares gratuitos, incentivando a sua reutilização e promovendo a inovação e diversificação de recursos pedagógicos digitais;
- Manter o apoio aos alunos de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, através da Ação Social Escolar;
- Melhorar os instrumentos de orientação vocacional e promover o desenvolvimento de competências sociais e emocionais, continuando o apoio tutorial específico;
- Desenvolver, em articulação com as autarquias locais, uma nova geração de contratos locais de segurança, que concretize uma estratégia de policiamento de proximidade em meio escolar;
- Consolidar a Rede de Educação Pré-Escolar e alargar a formação de educadores no âmbito das Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar, dando seguimento ao acordado no Compromisso de Cooperação com o Setor Social e Solidário;

- Avaliar o modelo de atividades extracurriculares e de enriquecimento curricular, contribuindo progressivamente para a concretização de um princípio de educação a tempo inteiro no ensino básico.

Dinamizar o ensino profissional constitui outro objetivo importante, apostando-se na expansão e na centralidade desta via de ensino, na sua valorização social e no seu reconhecimento, demonstrando a relevância e a atratividade das ofertas de dupla certificação. Esse desígnio será alcançado através de medidas para:

- Consolidar a rede de ofertas de ensino profissional, alinhadas com as necessidades territoriais, através do Sistema de Antecipação das Necessidades de Qualificação (SANQ);
- Aumentar o sistema de garantia da qualidade alinhado com os padrões europeus (EQAVET);
- Desenvolver e atualizar o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ);
- Intensificar a participação do setor empresarial e das entidades intermunicipais na identificação de necessidades de qualificação, no desenho das ofertas e dos seus conteúdos e na organização da formação em contexto de trabalho.

De destacar, ainda, a necessidade de prosseguir o reforço da educação e formação de adultos e da aprendizagem ao longo da vida, através de medidas para:

- Alargar a rede de Centros Qualifica e das modalidades de educação e formação de adultos;
- Incrementar a capacidade da rede existente e a formação dos seus profissionais;
- Dinamizar campanhas públicas de divulgação;
- Lançar o Plano Nacional de Literacia de Adultos.

Reforçar as organizações escolares, promovendo uma maior participação das comunidades educativas e concretizar o novo quadro de competências dos órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação constitui outra linha de ação que importa prosseguir. Para isso, o Governo irá:

- Acompanhar, apoiar e monitorizar as escolas no desenvolvimento de estratégias mais eficazes de acordo com o seu contexto, no quadro da educação inclusiva, da autonomia e flexibilidade curricular e dos planos de inovação;
- Desenvolver os estudos prévios que permitam aperfeiçoar o sistema de gestão da rede, de modo a ampliar as possibilidades de as escolas definirem a dimensão das turmas;
- Avaliar o modelo de administração e gestão das escolas;
- Promover a existência de associações representativas de estudantes e de pais e encarregados de educação, através de princípios democráticos, em todas as escolas e agrupamentos;
- Lançar a 4.ª edição do Orçamento Participativo das Escolas;
- Reforçar as escolas com meios técnicos que contribuam para uma maior eficiência da sua gestão interna, recorrendo a bolsas de técnicos no quadro da descentralização;
- Prosseguir o processo de transferência de competências para os 67 municípios que, no ano letivo 2019/2020, assumiram o quadro de competências definido pelo Decreto-Lei n.º

21/2019, de 30 de janeiro, na sua versão atual e nos 32 municípios que o iniciam no ano letivo 2020/2021.

Garantir a valorização e a sustentabilidade da profissão docente constitui outro compromisso do Governo. Neste sentido, em 2020, irão alargar-se os efeitos do descongelamento da carreira, com a progressão de uma parte significativa dos professores. Além disso, o Governo irá produzir um diagnóstico sobre o modelo de recrutamento e colocação de professores, bem como as necessidades docentes de curto e médio prazo (5 a 10 anos), com vista à elaboração de um plano de recrutamento que tenha em conta as mudanças em curso na sociedade portuguesa e, em particular, o envelhecimento da classe docente. Explorar cenários que permitam aos professores em monodocência desempenhar outras atividades, garantindo o pleno aproveitamento das suas capacidades profissionais, bem como a ponderação da criação de incentivos à aposta na carreira docente em áreas do País e grupos de recrutamento onde a oferta de profissionais possa revelar-se escassa são ações a desenvolver, bem como iniciar os trabalhos com vista à revisão do modelo de formação continua dos professores, para garantir um aprofundamento científico-pedagógico em contextos disciplinares e interdisciplinares.

Continuar o reforço dos meios humanos ao dispor das escolas, dotando-as de melhores condições para o desenvolvimento dos seus projetos educativos, é um objetivo a prosseguir. Com esse propósito, o Governo procede à revisão dos critérios e da fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada, considerando a adequação às características das escolas e das respetivas comunidades educativas, com especial enfoque nas necessidades de acompanhamento dos alunos abrangidos por medidas no âmbito da educação inclusiva.

Incrementar e acompanhar o trabalho de requalificação e equipamento das escolas básicas e secundárias, com vista à modernização e requalificação de escolas de todos os níveis educativos, apostando na eficiência energética e na remoção de materiais de construção perigosos para a saúde humana, segundo um modelo de cofinanciamento dos fundos europeus estruturais e de investimento e no quadro das novas competências das autarquias neste domínio constitui um objetivo do Governo. Com esse objetivo, dar-se-á continuidade ao trabalho de parceria e cooperação desenvolvido com Municípios em todo o território continental, no âmbito da execução dos Programas Operacionais Regionais do Acordo de Parceria Portugal 2020 destinados ao investimento em escolas, recentemente reforçados no processo de reprogramação financeira. De igual forma, assegurar-se-ão os investimentos previstos no âmbito do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário sob a responsabilidade da Parque Escolar, E.P.E, atualmente em curso, e outros investimentos financiados pelo Orçamento do Estado.

A integração transversal das tecnologias nas diferentes áreas curriculares e o alargamento das tecnologias de informação e comunicação na matriz curricular de todos os anos do ensino básico, concretizado com a publicação do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, são medidas a desenvolver no quadro das ações integradas de políticas públicas dedicadas ao reforço das competências digitais, através das quais a área governativa da educação prosseguirá, em 2020 as seguintes medidas:

- Atualizar, reforçar e diversificar os recursos tecnológicos das escolas, de forma a proporcionar aos estudantes uma formação cada vez mais sólida e ampla, face aos desafios e oportunidades da transição digital;

- Consolidar o desenvolvimento de centros de recursos educativos digitais, mediante recenseamento, constituição e manutenção de plataformas de partilha de recursos, bem como a articulação com as universidades e com os centros de formação de professores;
- Dar seguimento a um conjunto alargado de projetos de educação digital, sob a égide da Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (INCoDe.2030).

Juventude

Dar sequência à abordagem intersetorial das políticas para a juventude é um objetivo estratégico a prosseguir, garantindo o não-retorno desta abordagem colaborativa e de partilha de responsabilidades. Com esse propósito, continuar a execução do Plano Nacional para a Juventude 2018-2021 e iniciar os trabalhos de preparação da sua segunda edição, são medidas a cumprir em 2020. Passos que se afiguram como fundamentais para que este instrumento se constitua, de forma perene, como um farol na definição e prossecução de políticas para a juventude.

Em idêntico sentido, consolidar o processo de auscultação dos atores responsáveis pela capacitação dos jovens constituirá uma prioridade refletida no Roteiro do Associativismo Estudantil, a levar a cabo em 2020.

Aproximar o Estado Central das autarquias e das políticas locais é outro eixo de atuação que se pretende reforçar com vista à sustentabilidade de práticas de governação participativas e participadas, nomeadamente através dos Conselhos Municipais de Juventude e de estudos prévios necessários ao desenho de um programa de jovens autarcas a nível nacional.

Consolidar um plano nacional de informação juvenil, preparar o lançamento de um programa de incentivo à modernização administrativa no associativismo jovem e incrementar programas de voluntariado jovem, que promovam o desenvolvimento de competências e de conhecimento sobre a biodiversidade e a proteção dos recursos naturais, no quadro da Agenda 2030, são ações também a desenvolver em 2020.

A aposta em políticas ativas para um mercado de emprego mais inclusivo, através do desenvolvimento de um programa intersetorial direcionado para jovens à procura do primeiro emprego, bem como o desenvolvimento de programas de mentoria direcionados a jovens à procura do primeiro emprego, em particular jovens de grupos mais vulneráveis ou em situação de exclusão social, serão eixos orientadores das políticas públicas neste domínio.

Já a promoção de políticas de habitação para todos, num território mais equilibrado e inclusivo, em consonância com a nova geração de políticas de habitação, é um vetor que será continuado.

Em linha com as conclusões da Conferência Mundial de Ministros da Juventude e do Fórum da Juventude Lisboa+21, será desenvolvido um Plano de Sustentabilidade da Declaração Lisboa+21. Será também mantido o esforço de participação e articulação no plano internacional, especialmente com a União Europeia, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e Ibero-América, garantindo um lugar dianteiro do país no plano global, no âmbito das políticas de e para jovens.

Desporto

Considerando a relevância que o desporto assume, nos panoramas nacional e internacional, e reconhecendo a importância da atividade física para a saúde e o bem-estar dos cidadãos, impõe-se, agora, uma nova geração de políticas públicas, assente num trabalho de maior proximidade entre as

entidades públicas e os cidadãos, com vista ao fomento da qualidade do serviço prestado na área do exercício físico, valorizando a formação e a regulação deste setor.

Tendo em consideração os objetivos plasmados no Programa do Governo, em 2020, prevê-se a continuidade da aposta em ações e projetos de promoção da prática desportiva e de hábitos regulares de exercício e de atividade física, para todas as faixas etárias, tais como:

- Reforçar o Desporto Escolar (DE) e apostar na valorização da atividade física e desportiva nos vários níveis educativos, quer através da manutenção de programas bem-sucedidos desenvolvidos pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, quer através da implementação de novos projetos-piloto, como seja o DE sobre rodas, quer, ainda, por via do crescente investimento em parcerias com as comunidades locais e entidades do desporto; este eixo é essencial para a promoção de estilos de vida saudáveis, mas também para a promoção do sucesso educativo, entre as camadas mais jovens da população;
- Consolidar o Programa Nacional de Desporto para Todos e do Plano de Ação Nacional para a Atividade Física, numa lógica de reforço da inclusão e de combate às desigualdades sociais, de promoção de igualdade de oportunidades de acesso à prática da atividade física e desportiva, de valorização dos territórios de baixa densidade e de incentivo à mobilidade ativa;
- Apoiar as associações e clubes desportivos sem fins lucrativos de base local, na reabilitação do parque desportivo, através do Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas (PRID), que seguirá para o seu quarto ano de execução;
- Fomentar o Sistema Nacional de Informação Desportiva (SNID), um instrumento cada vez mais relevante, de disponibilização de informação aos cidadãos, mas também de planeamento e gestão integrada da rede de infraestruturas desportivas.

Afirmar Portugal no contexto desportivo internacional constitui outro objetivo macro para os próximos anos. Para tal, será dada prioridade às seguintes ações estratégicas:

- Prosseguir o apoio ao desporto de alto rendimento, aperfeiçoando os programas de preparação olímpica e paralímpica, com base na sua avaliação; incentivando programas de seleção desportiva que identifiquem e garantam a retenção de talentos; aprimorando a articulação entre o sistema educativo e o movimento desportivo, conjugada com a promoção da conciliação do sucesso académico e desportivo, alargando as Unidades de Apoio ao Alto Rendimento na Escola (UAARE); e promovendo ferramentas de ensino a distância; será ainda continuado o investimento nos centros de alto rendimento, em parceria com outras entidades, com vista a enquadrar, por um lado, a preparação dos melhores atletas e a garantir, por outro, uma oferta desportiva atrativa e variada para a população em geral;
- Intensificar a cooperação entre autoridades, agentes desportivos e cidadãos, com vista a erradicar atitudes e comportamentos violentos, de racismo, de xenofobia e de intolerância em todos os contextos de prática desportiva, promovendo o civismo e a tranquilidade na fruição dos espaços públicos; em 2020, a recém-criada Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD) entrará em velocidade de cruzeiro;
- Reforçar o combate à dopagem, à manipulação de resultados ou qualquer outra forma de perverter a verdade desportiva, em parceria e diálogo constante com os agentes desportivos diretamente envolvidos.

Por fim, será elaborada uma estratégia integrada de atração de organizações desportivas internacionais para a realização, em Portugal, de eventos de pequena e média dimensão (e.g. estágios, torneios, conferências) e de promoção de Portugal enquanto destino de turismo desportivo, otimizando os recursos existentes e capitalizando as condições privilegiadas do País.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.54 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	Orçamento					Total	Variação
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		(%)
Total SFA	370,4	348,0	83,3	13,3	5,1	449,8	21,4	
Total EPR	80,7		112,5	9,7	5,0	127,2	57,6	
Sub-Total	451,1	348,0	195,8	23,0	10,1	577,0		
Consolidação entre e intra-setores	5,2	5,0	0,3			5,3		
Despesa Total Consolidada	562,9	343,0	268,6	23,0	10,1	644,7		
Despesa Efetiva Consolidada	445,9	343,0	195,5	23,0	10,1	571,7		

Por Memória

Ativos Financeiros							
Passivos Financeiros	117,1		73,0				73,0
Consolidação de Operações financeiras							

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

No subsector dos serviços e fundos autónomos (SFA), incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), a despesa total consolidada ascende, em 2020, a 577 milhões de euros. A despesa dos SFA é suportada por receitas de impostos em 348 milhões de euros e ainda por receitas próprias e fundos europeus que financiam 218,8 milhões de euros das despesas a realizar, sendo de destacar a atividade da Parque Escolar no âmbito das intervenções de modernização, requalificação e construção de escolas, do Instituto Português do Desporto e Juventude e do Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE).

O orçamento de 2020 apresenta um crescimento da despesa neste subsector de 125,9 milhões de euros face à estimativa de 2019 (+27,9%).

Quadro 4.55 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	6 257,9	432,8	70,9	503,7	6 352,7	97,5
01-DESPESAS COM O PESSOAL	4 709,4	33,7	6,2	39,8	4 749,2	72,9
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	89,5	29,2	19,6	48,8	138,3	2,1
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS	0,0	0,0	20,4	20,5	20,5	0,3
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	994,4	192,0	0,7	192,7	778,3	11,9
05-SUBSÍDIOS						0,0
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	464,6	177,8	24,0	201,8	666,4	10,2
DESPESA DE CAPITAL	32,1	17,0	129,3	146,4	164,0	2,5
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	10,3	9,7	56,3	66,0	76,3	1,2
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	15,2	7,3		7,3	8,0	0,1
09-ATIVOS FINANCEIROS						0,0
10-PASSIVOS FINANCEIROS			73,0	73,0	73,0	1,1
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	6,6				6,6	0,1
Consolidação entre e intra-setores					423,3	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	6 290,1	449,8	200,2	650,0	6 516,8	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	6 290,1	449,8	127,2	577,0	6 443,7	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Neste Programa, as despesas com o pessoal representam na estrutura orçamental 72,9% da despesa total não consolidada. As transferências correntes relevam 11,9% da despesa, sendo de destacar as transferências a realizar no âmbito do ensino particular e cooperativo e as transferências a favor das autarquias integradas no âmbito das competências descentralizadas. A dotação relativa a outras despesas correntes, que inclui o orçamento de funcionamento dos estabelecimentos de ensino não superior reflete 10,2% da totalidade da despesa não consolidada.

As despesas de capital representam 2,5% do total da despesa não consolidada, assumindo neste âmbito relevância os investimentos a concretizar pela Parque Escolar, E.P.E., previstos em 56,3 milhões de euros em aquisição de bens de capital, e as intervenções da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares.

Quadro 4.56 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO14) – Despesa por Medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
014 - ENSINO BASICO E SECUNDARIO E ADMINISTRACAO ESCOLAR	6 867,0	100,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	35,5	0,5
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	142,3	2,1
016 - EDUCAÇÃO - INVESTIGAÇÃO	10,3	0,1
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	6 304,1	91,8
019 - EDUCAÇÃO - SERVIÇOS AUXILIARES DE ENSINO	269,2	3,9
037 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - DESPORTO, RECREIO E LAZER	101,6	1,5
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,0	0,0
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,0	0,0
084 - SIMPLEX +	4,0	0,1
Despesa Total Não Consolidada	6 940,1	
Consolidação entre e intra-setores	423,3	
Despesa Total Consolidada	6 516,8	
Despesa Efetiva Consolidada	6 443,7	
Por Memória		
Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros		73,0
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Os recursos do Programa estão particularmente imputados à medida relativa à Educação no âmbito dos Estabelecimentos de Ensino não Superior, que reflete 91,8% da despesa total não consolidada.

4.14. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15)

O Programa Orçamental Trabalho, Solidariedade e Segurança Social abrange medidas associadas às políticas de emprego, à formação profissional, às relações laborais e condições de trabalho, solidariedade e segurança social, bem como as medidas associadas às políticas sociais de apoio à família, crianças e jovens em risco, idosos e natalidade, de inclusão das pessoas com deficiência, de combate à pobreza e de promoção da inclusão social, de fortalecimento do setor cooperativo, da economia social e do voluntariado.

A despesa total consolidada do Programa Trabalho, Solidariedade e Segurança Social prevista para 2020 é de 21 279,9 milhões de euros, o que corresponde a um crescimento de 4,1% face à execução estimada para 2019.

Quadro 4.57 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	14 074,6	14 534,0	3,3	55,8
Atividades	14 074,6	14 533,5	3,3	55,8
Com cobertura em receitas de impostos	14 023,8	14 461,4	3,1	55,6
Funcionamento em Sentido Estrito	17,7	28,3	60,1	0,1
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	14 006,1	14 433,1	3,0	55,4
TRANSFERÊNCIAS SEGURANÇA SOCIAL	8 743,1	9 022,8	3,2	34,7
LEI DE BASES	7 123,9	7 042,9	-1,1	27,1
IVA SOCIAL	854,4	883,4	3,4	3,4
PENSÕES DOS BANCÁRIOS	447,2	436,7	-2,3	1,7
ADICIONAL DO IMI	118,9	282,7	137,8	1,1
CONSIGNAÇÃO DO IRC AO FEFSS	198,8	377,1	89,7	1,4
PENSÕES E REFORMAS	5 263,0	5 410,3	2,8	20,8
Com cobertura em receitas consignadas	50,8	72,2	42,0	0,3
Projetos	0,0	0,5	1 688,7	0,0
Financ. Nacional	0,0	0,4	1 612,4	0,0
Financ. Comunitário		0,0		0,0
Serviços e Fundos Autónomos	10 469,5	11 031,3	5,4	42,4
Entidades Públicas Reclassificadas	406,2	464,7	14,4	1,8
Consolidação entre e intra-setores	5 358,1	5 507,9		
Despesa Total Consolidada	20 432,9	21 279,9	4,1	
Despesa Efetiva Consolidada	19 592,2	20 522,1		
Por Memória:				
Ativos Financeiros	440,6	357,7		
Passivos Financeiros	400,2	400,2		
Consolidação de Operações Financeiras				

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa prevista para 2020 no subsector Estado, 14 534 milhões de euros, evidencia um crescimento justificado pelas transferências do Orçamento do Estado no âmbito das Lei de Bases do Sistema de Segurança Social e pela comparticipação do Estado para assegurar o equilíbrio financeiro da Caixa Geral de Aposentações, I.P (CGA).

Estão neste contexto as despesas associadas a pensões e apoios sociais que contemplam a atualização das pensões e de outras prestações sociais, os efeitos positivos nas pensões de futuros pensionistas, promovido pelo regime de reforma antecipada por valorização das carreiras contributivas muito longas, bem como o incremento da despesa como a prestação social para a inclusão, o complemento solidário para idosos, o abono de família, os programas e prestações de ação social, as prestações de parentalidade e o subsídio de doença.

As despesas financiadas por receitas próprias ascendem a 72,2 milhões de euros, justificados sobretudo pela Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), destinadas essencialmente a assegurar despesas de funcionamento e do reforço de efetivos previsto e ainda com obras que visam permitir a acessibilidade para deficientes nos serviços desconcentrados da entidade e com a aquisição de equipamentos; pelo Instituto Nacional para a Reabilitação (INR) em despesa com contratos-programa paralímpicos e outras despesas previstas para a promoção do desporto de alta competição, bem como para o pagamento de prémios em reconhecimento de resultados desportivos de elevado mérito, do Concurso "Escola Alerta", dos prémios "Ciências Sociais e Humanas" e "Eng.º Jaime Filipe", e para o concurso "3 de dezembro".

Políticas e medidas

Por um país com mais pessoas, melhor qualidade de vida, com mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade.

Em 2020, nesta área política, a atuação do Governo incidirá sobre os desafios estratégicos da Demografia – por um país com mais pessoas e melhor qualidade de vida e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade – e Desigualdades com o objetivo de criar mais e melhores oportunidades para todos.

Neste contexto, o Orçamento de Estado para 2020 reforça, assim, as verbas alocadas às medidas de caráter social, com particular destaque nas medidas de apoio às famílias, no combate à pobreza, na valorização real dos rendimentos dos pensionistas dos escalões mais baixos, na promoção de mais e melhor inclusão das pessoas com deficiências e na qualificação e valorização dos trabalhadores.

Criar melhores condições para a natalidade e parentalidade

A inversão das atuais tendências demográficas passará pela promoção de saldos naturais e migratórios positivos e pela continuação de melhoria da qualidade de vida das pessoas, possibilitando a formulação de projetos de vida estáveis e a criação de condições favoráveis à tomada de decisões sobre ter filhos e ao exercício da parentalidade, facilitando, em particular a opção pelo segundo e terceiro filhos. Neste âmbito, a progressão dos salários, a promoção da estabilidade e qualidade do emprego e o apoio à conciliação entre trabalho e vida familiar são da maior importância.

No sentido do reforço das políticas sociais dirigidas às famílias, concluiu-se em 2019 o aumento gradual do abono de família para as crianças entre os 12 e os 36 meses, convergindo totalmente em julho deste ano com o valor que é atribuído às crianças até 12 meses. Ainda em 2019, foi dado mais um passo no reforço da proteção das famílias, com ênfase na primeira e segunda infância, através do aumento do valor do abono de família para as crianças entre os quatro e os seis anos de idade, garantindo que a transição entre os valores atribuídos até aos 36 meses de vida, e a partir dessa idade, é feita de uma forma mais gradual. Nesta sequência, em 2019, o quarto escalão do abono passou a ter valor a atribuir até aos 6 anos de idade. Por outro lado, garantiu-se que a majoração para os segundos e terceiros filhos fosse atribuída desde o nascimento até aos 36 meses. Foram ainda atualizados em 2019 os montantes atribuídos de Abono de Família, incluindo às famílias monoparentais e às famílias numerosas através das respetivas majorações. Ao nível do Abono de Família, o Orçamento do Estado para 2020 contempla os referidos aumentos de forma integral.

Também neste contexto, e como medida de apoio às famílias, o Governo vai dar início ao processo que permite a criação do complemento-creche para entrar já em vigor a partir do ano letivo 2020/2021, cujo impacto financeiro se prevê em cerca de 30 milhões de euros.

Ainda como medida de incentivo à natalidade, no ano de 2020 o Governo vai implementar a atribuição plena do Abono de Família para as crianças entre os 4 e 6 anos.

Após o ciclo de recuperação iniciado nos últimos anos, dá-se continuidade a uma política consistente de reforço dos rendimentos das famílias com crianças, agora para o período pré-escolar, durante o qual o acréscimo de encargos familiares assume particular relevância.

No âmbito da parentalidade, entra em vigor em 2020 a atribuição do gozo obrigatório de 20 dias úteis de licença parental exclusiva do pai (pagos a 100%) e passa a aplicar-se licença para assistência a filhos com deficiência ou doença crónica também a casos de doença oncológica.

Paralelamente, e com vista a aumentar a capacidade de resposta, está previsto para 2020 o alargamento da rede de equipamentos sociais e seus horários, bem como o lançamento de programa específico para a requalificação de infraestruturas da rede de serviços e equipamentos de apoio social, incluindo as respostas sociais às necessidades das pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Portugal, não obstante o investimento realizado ao longo dos anos, carece ainda de elevar a oferta de vagas em respostas sociais e adequá-la às necessidades de cada território. É uma aposta fundamental e que assenta numa lógica de parceria entre o Estado, as autarquias e, em especial, o setor solidário.

Nesse sentido, o Governo dará continuidade ao programa de alargamento da rede de equipamentos sociais, mediante a abertura de novos processos de candidaturas.

Igualmente fundamental para o desígnio da promoção da natalidade é a promoção da conciliação entre o trabalho e a vida familiar e pessoal, designadamente através do desenvolvimento, em sede de concertação social, do Programa 3 em Linha, destinado a alcançar uma melhor conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar, um desafio que ainda continua a onerar, especialmente, o sexo feminino.

Promover um mercado de trabalho digno e promover a valorização do trabalho

A criação de emprego, a melhoria da sua qualidade e o combate à precariedade, bem como a dinamização do diálogo social nos diferentes níveis, da concertação social à negociação coletiva, serão prioridades do Governo.

Em 2020, o Governo promoverá e defenderá a estabilidade e a qualidade laboral, aprofundando, para tal, o combate à precariedade e à segmentação, promovendo a melhoria das condições de trabalho e dinamizando a negociação coletiva. Para isso, o Governo vai apresentar um programa de reforço da ACT, incluindo: (i) a conclusão do processo de recrutamento de 80 novos inspetores; (ii) o lançamento de um novo procedimento de recrutamento externo de inspetores para aproximar Portugal dos rácios recomendados internacionalmente e para contrariar o efeito das saídas previsíveis por motivo de aposentação; (iii) um procedimento concursal para reforçar os recursos técnicos da ACT que foram canalizados por concurso interno e externo para a carreira de inspetor; e (iv) a melhorando melhoria dos meios necessários à atuação inspetiva no terreno, e criando também condições para uma inspeção mais eficaz por via de interconexões de dados com outros organismos.

As alterações ao Código do Trabalho aprovadas em 2019 terão no ano de 2020 a sua materialização plena, nomeadamente: (i) a limitação do uso excessivo de contratos de trabalho a termo; (ii) a promoção da contratação sem termo de trabalhadores à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração; (iii) a garantia de uma maior proteção dos trabalhadores temporários; (iv) a promoção de maior dinamismo da contratação coletiva e de redução da individualização das relações laborais; e (v) a prevenção da ocorrência de lacunas decorrentes da caducidade das convenções coletivas.

O Governo prosseguirá com a promoção de uma política de rendimentos orientada para a valorização do trabalho e dos rendimentos das famílias. A intervenção do Governo neste plano não se esgota na componente salarial, mas tem na revalorização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) um importante instrumento de combate às desigualdades e de erradicação da pobreza no trabalho.

Ao mesmo tempo, o Governo entende que o aumento do salário mínimo não dispensa a aposta num quadro mais ambicioso de um acordo tripartido de médio prazo sobre salários, rendimentos e competitividade, a alcançar durante o primeiro trimestre de 2020.

O Governo elege igualmente a concertação social como instrumento por excelência para encontrar equilíbrios em matéria de qualificação e formação profissional, bem como no plano da conciliação entre trabalho, vida familiar e pessoal, sendo objetivo do Governo avançar com discussões em sede de concertação social sobre estes temas no primeiro semestre de 2020.

Por outro lado, num quadro de mudança acelerada da economia e do mercado de trabalho, e num cenário de relativa escassez de respostas de política pública que permitam enquadrar e proteger devidamente os trabalhadores da nova economia digital, o Governo vai promover, em 2020, a elaboração de um Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho, a partir do qual possa ser despoletada uma discussão participada e consequente sobre esta matéria.

Em 2020, serão intensificados os mecanismos de efetivação do princípio do salário igual para trabalho igual ou de igual valor, com reforço do combate à discriminação salarial em razão do sexo. Em concreto, no âmbito da Lei n.º 60/2018, de 21 de agosto, que introduziu mecanismos de promoção da igualdade remuneratória entre mulheres e homens, será disponibilizado no primeiro semestre de 2020, pela primeira vez, o balanço das diferenças remuneratórias entre mulheres e homens por empresa, profissão e níveis de qualificação. Este instrumento permitirá às empresas posicionarem-se em relação ao seu setor do ponto de vista da disparidade salarial de género, tendo como referência o barómetro setorial das diferenças remuneratórias entre mulheres e homens, e permitirá à ACT passar a notificar as empresas de grande dimensão cujos respetivos balanços evidenciem diferenças remuneratórias, para apresentarem um plano de avaliação das diferenças detetadas.

Durante o ano de 2020 o Governo iniciará um estudo, sobre o impacto do trabalho por turnos em Portugal, prevendo as dimensões segurança e saúde no trabalho, da conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, bem como da formação das carreiras contributivas destes trabalhadores.

Tendo em vista aumentar a capacidade de Portugal reter talento, será criado em 2020 um incentivo fiscal dedicado aos jovens qualificados que iniciam a sua vida profissional.

Reforçar o papel do serviço público de emprego e apostar em políticas ativas para um mercado de emprego mais inclusivo

As políticas ativas de emprego, desde que devidamente calibradas, são instrumentos poderosos de promoção da empregabilidade e da qualidade do emprego. Em linha com o trabalho desenvolvido nos últimos anos, o Governo irá prosseguir um trabalho de reforço da focalização e de direcionamento para a promoção do emprego digno destes instrumentos.

Num contexto de desemprego baixo e de dinamismo da economia, é essencial fazer um esforço acrescido para aproximar as pessoas do mercado de trabalho de modo a criar condições para

alavancar a trajetória de crescimento da economia e do mercado de trabalho, reforçando as condições de empregabilidade e inclusão daqueles que permanecem em situação de desemprego, e em particular daqueles que estão afastados do emprego há mais tempo. Assim, o Governo vai reforçar, em 2020, o esforço de inclusão e ativação de pessoas em situação de desemprego de muito longa duração.

Ao mesmo tempo, para melhorar a capacidade de resposta em situações de crise empresarial, será lançada uma metodologia integrada de resposta rápida com equipas mistas dos serviços públicos de emprego, da segurança social e da economia. Estas equipas serão chamadas a intervir, de modo articulado, em contextos de dificuldade empresarial e risco de desemprego imediato.

O Governo irá ainda, em coerência com o objetivo expresso no Programa do Governo de promover a fixação de pessoas nos territórios do Interior, reforçar os incentivos à mobilidade geográfica no mercado de trabalho, no sentido de estimular a instalação de trabalhadores no interior do País.

Melhorar os níveis de qualificação e potenciar a aprendizagem ao longo da vida

Em 2020, o Governo apostará na qualificação das pessoas, promovendo o acesso e a qualidade da formação e qualificação ao longo da vida. Reforçar a rede e o trabalho de parceria na sociedade em torno da qualificação das pessoas, e em particular aqueles que não completaram aquela que é hoje a escolaridade mínima - o 12.º ano -, permitirá elevar a base das qualificações da população adulta e combater as desigualdades de qualificações, democratizando o acesso à aprendizagem ao longo da vida.

Prosseguindo este objetivo, o Governo irá promover, no quadro da Comissão Permanente da Concertação Social, um acordo estratégico sobre formação profissional e aprendizagem ao longo da vida, prevendo-se que esta discussão arranque no segundo trimestre de 2020.

Importará reforçar a integração, flexibilidade e eficácia das políticas públicas de formação profissional, alinhando a aprendizagem ao longo da vida, a qualificação e requalificação das pessoas com as necessidades e dinâmicas do mercado de trabalho, de maneira a promover a empregabilidade das pessoas e a coesão social, e de forma a alavancar a posição competitiva do país nas cadeias de produção global.

No domínio da qualificação da população adulta, pretende-se aprofundar o Programa Qualifica, elemento estruturante para a elevação de qualificações deste grupo populacional, desde logo com a reformulação da sua regulamentação para reforçar a eficácia do programa e com a abertura de 50 novos centros Qualifica, bem como com a atualização do Catálogo Nacional de Qualificações, com vista à sua agilização.

Ainda no quadro do Programa Qualifica, será apresentado um programa nacional de incentivo às pessoas que deixaram percursos incompletos, para que os possam completar e ver concluída a sua formação, sendo que será ainda lançado o Plano Nacional de Literacia de Adultos, também no âmbito do Programa Qualifica, no sentido de promover a alfabetização, a inclusão social e a qualificação.

Apostar-se-á também no aprofundamento e na ampliação das redes locais Qualifica, reforçando a concertação local entre municípios, empresas, agentes locais, centros Qualifica e outros agentes relevantes do sistema. Especial atenção será dada ao aprofundamento do Qualifica na Administração Pública, por forma a assegurar o pleno envolvimento do Estado, enquanto empregador, no esforço de qualificação dos portugueses.

Haverá ainda uma aposta na consolidação das respostas do sistema de reconhecimento, certificação e validação de competências no âmbito do Qualifica e, por último, a inscrição no Qualifica será tornada a regra de entrada no sistema de formação profissional, possibilitando uma melhor monitorização integrada dos impactos da formação profissional, bem como um melhor acompanhamento, por parte dos centros e do programa, do encaminhamento de adultos para ofertas de emprego.

Por forma a robustecer a ligação da formação profissional ao mercado de trabalho, importará estabelecer uma ligação mais próxima com entidades que atuam no mercado de trabalho, desde logo reforçando a aposta na formação dual do sistema de aprendizagem e fortalecendo a rede dos centros protocolares em diferentes setores de atividade.

O robustecimento, consolidação e alargamento da rede de formação setorial dos centros de gestão protocolar do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) é fundamental para dar resposta às necessidades que decorrem das transformações em curso na economia, na tecnologia, nos mercados e no mercado de trabalho. Importará, em particular, encontrar respostas para potenciar as oportunidades associadas às novas áreas estratégicas da economia, generalizando as competências digitais em todos os níveis de formação.

Reconhecendo a importância crescente da economia digital e a necessidade de reforçar a empregabilidade dos ativos, o Governo avançará com a criação de uma Garantia Digital, assegurando que, até ao final da legislatura, as pessoas em situação de desemprego terão acesso a formação na área digital adequada ao seu nível de competências, devendo ser equacionada com os parceiros sociais uma lógica semelhante para os trabalhadores das empresas. Serão ainda desenvolvidas respostas para reforçar a cobertura da formação em competências digitais para seniores e para estimular o aprofundamento dos programas de reconversão de licenciados para as áreas digitais.

Proteger os idosos e combater a pobreza

A sustentabilidade do Sistema de Segurança Social, dando continuidade à geração de saldos positivos e a diversificação das fontes de financiamento do passado, e a retoma de confiança no sistema constituem vetores essenciais no reforço e garantia de uma maior solidariedade intergeracional e coesão social. O reforço da proteção social dos idosos, com medidas dirigidas ao aumento real dos rendimentos dos pensionistas dos escalões de pensões mais baixos e o combate à pobreza, com o reforço do Complemento Solidário para Idosos cumprem este desígnio. Mantém-se como prioridade o reforço e a garantia de uma maior solidariedade entre gerações e a construção de um caminho sustentável de maior igualdade e coesão social, desenvolvidos num quadro de sustentabilidade do sistema de Segurança Social.

Em linha com o cenário macroeconómico previsto para 2020, a atualização das pensões abrangerá praticamente todas as pensões, com especial ênfase no primeiro escalão. Mais de dois milhões de pensionistas terão assim, pelo terceiro ano consecutivo (2018 a 2020) um aumento real das suas pensões.

Não obstante os progressos alcançados em matéria de redução da pobreza entre os idosos, este permanece um objetivo de política social de grande centralidade no contexto da sociedade portuguesa. O papel desempenhado pelas transferências sociais na configuração do fenómeno da pobreza é mais visível neste segmento populacional, contribuindo de modo decisivo para a atenuação da sua vulnerabilidade e para a promoção de uma vida mais digna.

Com o objetivo de valorizar as carreiras contributivas mais longas, a partir de 2020 o regime de flexibilização por antecipação da idade de acesso à pensão de velhice permitirá que os beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos e com, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, possam reformar-se sem corte do fator de sustentabilidade.

Acresce a eliminação do fator de sustentabilidade relativamente a um conjunto trabalhadores integrados em regimes especiais, como seja o caso dos trabalhadores do interior das minas e das pedreiras.

Para a valorização real dos rendimentos dos pensionistas dos escalões mais baixos de rendimento, contribuirá ainda o aumento faseado do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos acima do limiar de pobreza, abrangendo cerca de mais trinta mil idosos, promovendo, em simultâneo, a Estratégia para o Envelhecimento Ativo e Saudável.

Em 2020, e na lógica da melhoria contínua, o Governo reforçará os meios técnicos e humanos dos organismos da Segurança Social, apostando na otimização dos processos, com uma utilização crescente de novas tecnologias, reforçando a eficiência e a transparência do sistema. Neste sentido, o Governo intensificará a modernização do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados, e em particular de reduzir os tempos de resposta na atribuição de pensões e outras prestações.

A efetiva operacionalização do novo sistema de informação de pensões, com a disponibilização de funcionalidades ao nível do requerimento e tratamento de pedidos de prestações diferidas permitirá alcançar resultados significativos e corresponder às expetativas e às exigências que se fazem sentir neste domínio.

Para reforçar os mecanismos de resposta às pessoas em situação de sem abrigo, em 2020, serão aumentadas as verbas dedicadas à Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-abrigo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, nomeadamente no que respeita a respostas sociais de *Housing First*. Com o objetivo de otimizar a capacidade de resposta em 2020 será implementada uma plataforma eletrónica para monitorização e acompanhamento das pessoas em situação de sem-abrigo, bem como criadas equipas técnicas conjuntas do Instituto da Segurança Social (ISS) e do IEFP para maior proximidade com as situações concretas.

Mais e melhor inclusão para as pessoas com deficiência

A inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade na sociedade portuguesa será uma das prioridades políticas do Governo, pretendendo-se consolidar e aprofundar um conjunto de medidas aprovado durante os últimos anos, mas também de implementar novas medidas concretas promotoras de mais e melhor inclusão.

Relativamente à Prestação Social para a Inclusão (PSI), em outubro de 2019 teve início a terceira fase desta prestação, com o alargamento da PSI às crianças e jovens com deficiência, o que representa um reforço significativo dos montantes de apoio a que têm direito, sendo o ano de 2020 o de plena implementação.

Em 2020 dar-se-á, ainda, início à implementação da Agenda para a Inclusão das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade 2020-2024 (AIPCD 20-24), que configura a estratégia nacional para promoção dos direitos das pessoas com deficiência ou incapacidade, de acordo com os princípios da Convenção dos Direitos das Pessoa com Deficiência, da ONU.

Para 2020 o governo propõe que os alunos inscritos no ensino superior com grau de incapacidade igual ou superior a 60% sejam considerados elegíveis para efeitos de atribuição de bolsa de estudo, que corresponderá ao valor da propina efetivamente paga até ao limite do valor máximo do subsídio de propina atribuído pela FCT, para obtenção do grau de doutor em Portugal.

O ano de 2020 ficará ainda marcado pelo reforço do apoio à participação das pessoas com deficiência ou incapacidade no mercado de trabalho, aumentando não só a eficácia na proteção social, como uma mais plena inclusão e participação das pessoas com deficiência na vida coletiva. Esta medida assume uma perspetiva integrada, adaptando-se às necessidades que possam ocorrer em diferentes fases do ciclo de vida da pessoa, com especial enfoque na proteção em idade ativa.

Assim, o Governo pretende reforçar uma estratégia de emprego e trabalho para todos, envolvendo os diferentes atores, que aposte em ações de formação profissional no sistema regular de formação, na promoção do empreendedorismo e da criação do próprio emprego por pessoas com deficiência ou incapacidade, no melhoramento dos instrumentos de orientação, colocação e apoio à pós-colocação, de modo a estimular a inclusão em mercado aberto, no aumento da oferta de estágios profissionais em empresas e organizações do setor público e solidário e na implementação de quotas específicas para o emprego de pessoas com deficiência ou incapacidade no setor privado. Este desígnio passa inevitavelmente por uma forte sensibilização dos *stakeholders*, para a mais-valia do recrutamento de pessoas com deficiência, através da consciencialização da riqueza que representa a diversidade, evidenciando as potencialidades que podem representar nas respetivas organizações.

Durante o ano de 2020, o Governo irá reforçar os projetos piloto de Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI), diligenciando no sentido do alargamento do número de horas disponibilizadas aos beneficiários, e trabalhando na definição do modelo final desta medida política de apoio às pessoas com deficiência.

Este marco na política de inclusão passou pela criação de um modelo inovador e abrangente de apoio à vida independente das pessoas com deficiência ou incapacidade com recurso à assistência pessoal, para auxílio na execução das suas atividades da vida diária e participação social.

De base comunitária e desenvolvida por organizações das pessoas com deficiência ou incapacidade, que constituem Centros de Apoio à Vida Independente, a medida é, numa primeira fase, implementada através do recurso a projetos-piloto com a duração de 36 meses, cofinanciados pelo Portugal 2020. A monitorização e avaliação (intercalar e final) contribuirão para a definição de um Modelo de Apoio à Vida Independente para Portugal, mais abrangente e ajustado, não apenas a questões identificadas como também aos sistemas político-normativos de proteção social.

No contexto da necessidade de reforço da informação sobre os direitos das pessoas com deficiência ou incapacidade, que ainda se faz sentir, será potenciada a intervenção da Rede de Balcões da Inclusão através da celebração de um maior número de protocolos com os municípios e da realização de ações de formação dirigidas aos técnicos deste serviço.

Tendo presente o inegável contributo das organizações que promovem os direitos das pessoas com deficiência ou incapacidade no processo de inclusão e na promoção da sua autonomia e qualidade de vida, pretende-se elevar a capacitação das referidas entidades através de ações de formação e do aumento do apoio financeiro concedido.

Reforçar os serviços e equipamentos de apoio

Neste âmbito é objetivo primordial reforçar a cooperação entre o Estado e as instituições sociais, aprofundando e concretizando as bases gerais do regime jurídico da economia social e as bases do sistema de segurança social, renovando os princípios do Pacto para a Cooperação e Solidariedade que, durante décadas, regeu a parceria entre o Estado e as instituições sociais. Para o biénio 2019-2020 foi celebrado com os representantes das instituições sociais o Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário.

Importa também destacar o Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais – PROCOOP, que se dirige a todas as entidades do setor social e solidário que desenvolvam ou pretendam desenvolver respostas sociais, no âmbito da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, com vista à celebração de novos acordos ou ao alargamento de acordos de cooperação em vigor.

O alargamento da rede de equipamentos sociais e respetiva capacidade de resposta será uma prioridade para 2020.

Durante 2020, será também iniciado um programa para criação de uma Rede de Incubadoras Sociais.

Tendo em vista a sustentabilidade das várias entidades da economia social, o Governo irá implementar o Programa Qualifica Social para capacitar os vários agentes da ação social.

Também em 2020, o Governo irá regulamentar a Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro que aprovou o Estatuto do Cuidador Informal, e irá implementar um conjunto de projetos piloto, distribuídos por todo o território nacional, pelo período de 12 meses, para enquadramento e acompanhamento dos cuidadores, com respeito pela vontade das pessoas cuidadas, incluindo a atribuição de um subsídio de apoio ao cuidador informal principal, mediante condição de recursos (majorado no caso de acesso ao Seguro Social Voluntário).

Por outro lado, será reforçada a capacidade de respostas dirigidas ao descanso do cuidador, designadamente através da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

Otimização e simplificação na relação Estado, cidadãos e empresas

Em 2020 o Governo irá implementar um conjunto de medidas com vista a melhorar e simplificar o serviço público prestado, de entre as quais se destacam as seguintes iniciativas:

- Atribuir o Número de Identificação da Segurança Social [NISS] na hora;
- Simplificar a inscrição dos estrangeiros na Segurança Social;
- Implementar um plano de recuperação de atrasos na atribuição de pensões;
- Implementar um modelo simplificado de atribuição de proteção jurídica;
- Implementar a Medida SS e Fundos 3 em 1 - canal único de informação ao Fundo de Compensação do Trabalho/Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho e Segurança Social;
- Criar notificações eletrónicas no âmbito da SSDireta;
- Introduzir novas funcionalidades na *App* Segurança Social + Próxima;
- Eliminar redundâncias através da interconexão de dados entre organismos;

- Alargar da rede de Balcões da Inclusão;
- Possibilitar a emissão oficiosa pela Segurança Social da Declaração de Remunerações (DR), sempre que a entidade empregadora, tendo funcionários inscritos, não a apresente;
- Fundir a Declaração de Remunerações (Segurança Social) e a Declaração Mensal de Remunerações (AT), recolhendo toda a informação a partir de uma declaração de remunerações única, mensal, apresentada junto da Segurança Social, que a transmitirá à AT;
- Criar um cartão pré-pago que sirva de novo meio de pagamento, voluntário, célere e seguro, de prestações sociais pela Segurança Social aos respetivos beneficiários.

A par de todas estas medidas exemplificativas de um novo paradigma que é essencial na relação entre a Administração Pública e os cidadãos, associado a um modelo de serviço público mais próximo e proativo, será desenvolvida uma nova abordagem na comunicação da Segurança Social com os cidadãos e as empresas, focada na clareza da mensagem a transmitir. O objetivo primordial consiste em tornar mais transparente e acessível a todos o conhecimento das informações que lhes dizem respeito e assim garantir o exercício de direitos e facilitar o cumprimento de deveres.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.58 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	2020 Orçamento					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	416,0	25,6	319,6	12,5	81,7	439,4	5,6	
Total EPR	2 555,0	725,0	1 933,0	129,2	168,1	2 955,3	15,7	
Sub-Total	2 971,0	750,6	2 252,6	141,7	249,7	3 394,7		
Consolidação entre e intra-setores	133,7		11,6		0,4	12,0		
Despesa Total Consolidada	3 974,2	757,0	2 488,2	141,7	257,5	3 644,5		
Despesa Efetiva Consolidada	2 837,3	750,6	2 241,0	141,7	249,3	3 382,8		
Por Memória								
Ativos Financeiros	24,3		20,2			20,2		
Passivos Financeiros	1 112,5	6,4	226,9		8,2	241,5		
Consolidação de Operações financeiras								

Notas: Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa com os serviços e fundos autónomos que integram o Programa Trabalho, Solidariedade e Segurança Social ascende, em 2020, a 11 031,3 milhões de euros, resultando essencialmente dos encargos com pensões e reformas a cargo da CGA e da execução das políticas ativas de emprego, nomeadamente de formação profissional, da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP. (IEFP).

A cobertura dos encargos destas Entidades é sobretudo financiada por receitas de impostos (49%), por receitas próprias (37%) e também por transferências provenientes das outras entidades das Administrações Públicas, nomeadamente do orçamento da Segurança Social (12%), correspondendo o financiamento comunitário apenas a 2%.

Nas Entidades Públicas Reclassificadas que integram este Programa, regista-se uma despesa total de 464,7 milhões de euros, destacando-se com maior peso a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e a Casa Pia de Lisboa (CPL), bem como os centros de gestão protocolar do IEFP, todas financiadas maioritariamente por receita própria e por transferências provenientes do orçamento da Segurança Social.

Quadro 4.59 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	14 525,7	11 003,5	419,9	11 423,4	20 444,1	96,1
01-DESPESAS COM O PESSOAL	58,6	172,9	230,0	402,9	461,5	2,2
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	16,6	151,9	126,9	278,8	295,5	1,4
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS	0,0	2,3	0,1	2,4	2,4	0,0
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	14 447,6	10 287,5	24,2	10 311,8	19 254,4	90,5
05-SUBSÍDIOS		360,0	35,5	395,6	395,6	1,9
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2,8	28,8	3,1	31,9	34,8	0,2
DESPESA DE CAPITAL	8,3	732,9	97,5	830,4	835,8	3,9
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	6,4	24,9	44,8	69,7	76,0	0,4
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1,9	2,9	0,0	2,9	1,9	0,0
09-ATIVOS FINANCEIROS		305,2	52,5	357,7	357,7	1,7
10-PASSIVOS FINANCEIROS		400,0	0,2	400,2	400,2	1,9
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL						0,0
Consolidação entre e intra-setores					5 507,9	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	14 534,0	11 736,4	517,3	12 253,7	21 279,9	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	14 534,0	11 031,3	464,7	11 495,9	20 522,1	

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A estrutura da despesa, desagregada por agrupamentos económicos, identifica que 90,5% respeita a transferências, com destino maioritário ao Sistema da Segurança Social e a CGA.

Destacam-se ainda as despesas com o pessoal (2,2%), com maior expressão na SCML e no IEFP; com subsídios (1,9%), associados sobretudo aos concedidos no âmbito da execução de diversas medidas de política pública de emprego pelo IEFP; e em aquisição de bens e serviços de diversas entidades, representando 1,4% da despesa total.

Quadro 4.60 Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO15) – Despesa por Medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	26 029,9	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,5	0,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	1,9	0,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	6,3	0,0
024 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	26,0	0,1
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	16 656,6	64,0
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	8 301,3	31,9
064 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - RELAÇÕES GERAIS DO TRABALHO	967,6	3,7
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	7,2	0,0
083 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	62,5	0,2
Despesa Total Não Consolidada	26 787,7	
Consolidação entre e intra-setores	5 507,9	
Despesa Total Consolidada	21 279,9	
Despesa Efetiva Consolidada	20 522,1	
Por Memória		
Ativos Financeiros	357,7	
Passivos Financeiros	400,2	

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa do Programa Orçamental encontra-se distribuída por nove medidas, destacando-se as que respeitam à “Ação Social”, e sobretudo à “Segurança Social”, que representam, no seu conjunto, 95,9% da despesa total do Programa.

Na “Segurança Social”, contempla a despesa com pensões de aposentação, as pensões dos bancários e as dotações para reforço da sustentabilidade financeira da Segurança Social.

A despesa com “Ação Social” traduz as transferências para o orçamento da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social e encontra-se também influenciada pela inclusão das despesas da SCML e da CPL.

4.15. Saúde (PO16)

A despesa total efetiva consolidada do Programa Saúde prevista para 2020 é de 11 225,6 milhões de euros, o que corresponde a um aumento de 4,9% (524,9 milhões de euros) face à execução da despesa estimada para o ano de 2019. Relativamente ao orçamento inicial financiando por receitas de impostos, o orçamento de 2020 aumenta 941 milhões de euros (10,4%) face ao orçamento inicial 2019.

Quadro 4.61 Saúde (PO16) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	9 047,7	10 025,1	10,8	33,2
Atividades	9 042,7	10 020,8	10,8	33,2
Com cobertura em receitas de impostos	9 027,0	9 995,3	10,7	33,1
Funcionamento em Sentido Estrito	19,6	25,7	31,1	0,1
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	9 007,5	9 969,6	10,7	33,0
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	19,0	13,9	-26,7	0,0
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA	19,0	13,9	-26,7	0,0
TRANSFERÊNCIAS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE	8 988,5	9 955,7	10,8	33,0
Com cobertura em receitas consignadas	15,6	25,5	63,0	0,1
Projetos	5,0	4,4	-13,1	0,0
Financ. Nacional	5,0	4,4	-13,1	0,0
Financ. Comunitário				
Serviços e Fundos Autónomos	12 653,7	13 469,8	6,4	44,7
Entidades Públicas Recllassificadas	6 146,4	6 670,5	8,5	22,1
Consolidação entre e intra-setores	17 147,1	18 939,8		
Despesa Total Consolidada	10 741,1	11 282,2	5,0	
Despesa Efetiva Consolidada	10 700,7	11 225,6		
Por Memória:				
Ativos Financeiros	1,7	2,5		
Passivos Financeiros	38,6	54,1		
Consolidação de Operações Financeiras				

Notas:

Fonte: Ministério das Finanças.

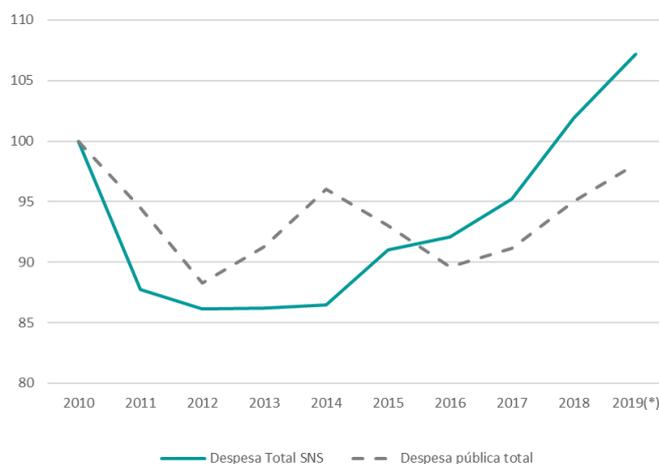
No subsector Estado, a despesa relativa ao orçamento de atividades financiado por receitas gerais totaliza cerca de 9995,3 milhões de euros, a que corresponde um crescimento de 10,7% face à estimativa de 2019. Esta variação é explicada pelo valor de transferência para o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) regista um nível de despesa de 13 469,8 milhões de euros representando um crescimento de 6,4% face a 2019, essencialmente decorrente do crescimento na Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS) no âmbito dos contratos programa a estabelecer com as entidades do SNS.

Políticas e medidas**O percurso de recuperação do Sistema Nacional de Saúde**

Durante o período de crise económica o Serviço Nacional de Saúde (SNS) esteve sujeito a uma forte pressão de contenção de despesa. A despesa anual do SNS diminui 1 400 milhões de euros num período de dois anos (2010-2012) e assim se manteve até 2014. Em 2015, este montante continuava 906 milhões de euros abaixo do nível de 2010. Em termos relativos, ao longo do período 2010-2015, a redução da despesa do SNS foi até mais intensa do que a diminuição global da despesa pública total.

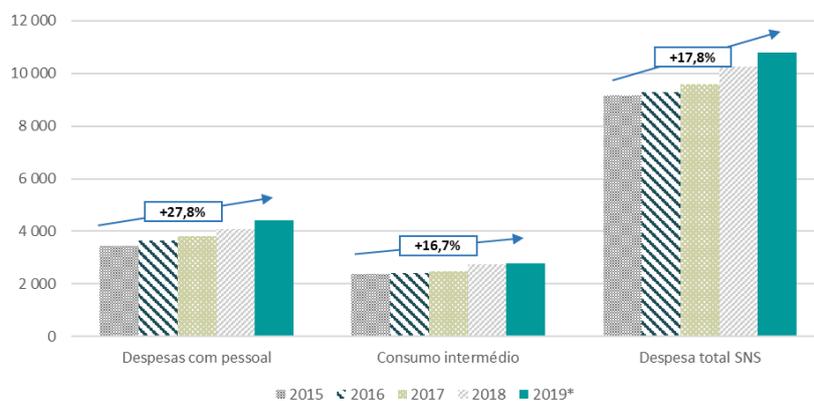
Gráfico 4.1. Despesa pública total vs. Despesa SNS
(Índice 2010=100)



Fonte: INE, cálculos DGO.

Na legislatura anterior, o Governo cumpriu o compromisso de inverter esta tendência e reforçar de forma substancial os recursos financeiros afetos ao SNS. Entre 2015 e 2019¹², a despesa do SNS cresceu 1 630 milhões de euros (17,8%), distribuída principalmente por despesa com pessoal (mais 958 milhões de euros, 27,8%) e com consumos intermédios (mais 399 milhões de euros, 16,7%), nomeadamente medicamentos e dispositivos médicos. Do aumento de 27,8% da despesa com pessoal estima-se que 18,9 p.p. digam respeito a remunerações certas e permanentes, sendo que 3,8 p.p. refletem abonos variáveis e eventuais.

Gráfico 4.2. Despesa do SNS
(milhões de euros)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos Direção-Geral do Orçamento.

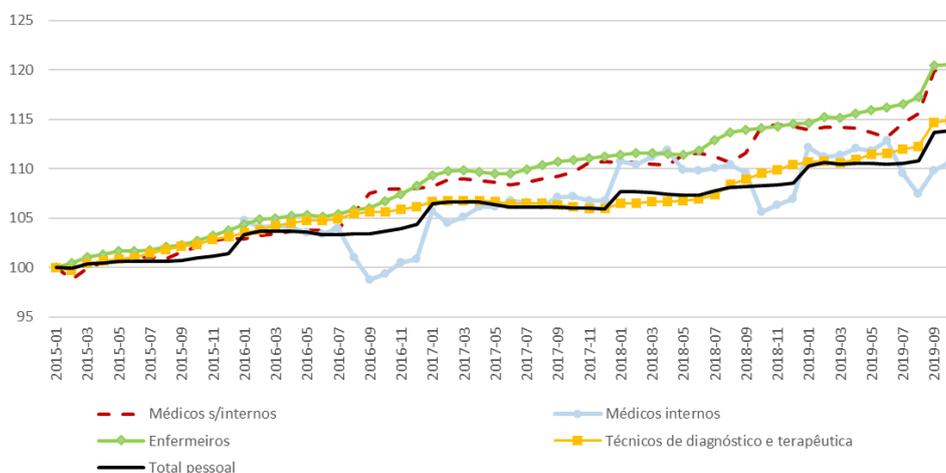
Em termos de dotações do Orçamento do Estado, apura-se um crescimento médio anual de 3,5% no período 2015-2019, revertendo a anterior tendência de decréscimo (-1,8%, em média, entre 2010 e 2015).

O aumento da despesa efetiva e do orçamento do SNS traduziu-se num reforço expressivo dos recursos ao dispor do SNS. Entre outubro de 2015 e de 2019 houve um acréscimo de 15 273 trabalhadores (12,8%) nas várias categorias profissionais do SNS: mais 3 820 (15%) médicos, mais

¹² Usando como referência a estimativa mais recente de despesa total do SNS para 2019 dos Ministérios da Saúde e das Finanças.

6 629 (17,3%) enfermeiros, mais 929 (12,3%) técnicos de diagnóstico e terapêutica e mais 3 895 (8,1%) efetivos de outras categorias profissionais.

Gráfico 4.3. Evolução dos recursos humanos do SNS
(Índice 2015=100)



Fonte: SNS Transparência; Sistema de Processamento de Remunerações e Gestão de Recursos Humanos.

Na área do medicamento, houve um aumento de despesa de 245,9 milhões de euros (11,1%) entre 2015 e 2018, de 173 milhões de euros no setor hospitalar e de 72,8 milhões de euros no setor ambulatorio. Este aumento de despesa permitiu um importante reforço do acesso à inovação terapêutica mediante a aprovação de 51 novos medicamentos em 2016, 60 em 2017 e 40 em 2018. Entretanto, a despesa com medicamentos hospitalares aumentou 10,2 milhões de euros entre janeiro e setembro de 2019 (1%) e a despesa com medicamentos de ambulatório 50 milhões de euros no mesmo período (5,4%), o que permitiu a aprovação de mais 60 novos medicamentos.

Na legislatura anterior, o Governo não se limitou a reforçar os recursos do SNS. Fez também um esforço substancial de melhoria da qualidade da despesa do SNS. Das várias iniciativas adotadas no quadro do exercício da revisão da despesa da saúde destacam-se:

- A revisão do modelo de orçamentação dos hospitais, com especial incidência nas entidades mais eficientes, por forma a evitar situações de suborçamentação e geração de dívida;
- O reforço do processo de monitorização do desempenho económico e financeiro das entidades do SNS e avaliação dos respetivos corpos de gestão;
- O lançamento do processo de avaliação e reforma da compra centralizada de medicamentos e dispositivos médicos;
- A promoção de poupanças na área do medicamento mediante a entrada de mais de 600 genéricos e 30 biossimilares desde 2017.
- A aprovação de novas orientações metodológicas para os estudos de avaliação económica de medicamentos, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação de Tecnologias de Saúde (SiNATS) – uma iniciativa essencial para a sustentabilidade dos custos com novos medicamentos;
- O trabalho preparatório conducente a um novo sistema de monitorização, definição de preços e avaliação de novos dispositivos médicos.

- A revitalização de modelos inovadores de organização e de contratualização interna nos hospitais, dos quais se salientam os centros de responsabilidade integrados, estruturas com autonomia dentro de cada hospital, respondendo por áreas de produção específicas.

Por outro lado, o Governo prosseguiu uma trajetória de redução sustentada da dívida do SNS. A recente evolução favorável da dívida e pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias), reflete, em larga medida, o esforço orçamental adicional dedicado ao SNS. Note-se que os pagamentos em atraso diminuíram 113,3 milhões de euros, entre outubro de 2018 (854,4 milhões de euros) e outubro de 2019 (741,1 milhões de euros). Adicionalmente, em dezembro de 2019, foi autorizado um reforço orçamental no valor de 550 milhões de euros destinados à redução do stock de pagamentos em atraso do SNS.

O aumento da despesa e a melhoria da sua eficiência traduziu-se num aumento dos cuidados de saúde prestados aos utentes do SNS. Entre 2015 e 2018 as consultas médicas de cuidados de saúde primários aumentaram 2,3%, as consultas hospitalares 1,6% e os episódios de urgência 4%.

Os dados mais recentes, de janeiro a outubro de 2019, indicam um aumento de 1,7% das consultas médicas hospitalares (mais 170 582) por comparação com o período homólogo, enquanto que as consultas médicas de cuidados de saúde primários aumentaram 0,9% (mais 235 909 consultas). Os episódios de urgência diminuíram 0,1% (menos 2 730). As cirurgias eletivas e de urgência aumentaram ambas neste período, respetivamente 4,6% e 1,8%. A produção aumentou nas áreas onde existem maiores listas de espera (consultas e cirurgias) e diminuiu nas urgências, o que representa um sinal positivo em termos de eficiência.

Quadro 4.62 Cuidados de saúde prestados no SNS

(em milhares)

	Episódios de urgências	Consultas médicas CSP	Consultas médicas hospitalares	Doentes saídos do internamento
2015	6 118	30 473	12 000	815
2016	6 406	30 949	12 048	814
2017	6 318	30 692	12 082	797
2018	6 365	31 184	12 187	785
Variação				
2015-2018	247	711	187	-30
2015-2018 (%)	4,0	2,3	1,6	-3,7

Fonte: Relatório Anual do Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do SNS e Entidades Convencionadas.

Renovar o compromisso com o Sistema Nacional de Saúde

A melhoria dos cuidados prestados pelo SNS ocorreu, contudo, em paralelo com a acumulação de um conjunto de pressões do lado da procura, fruto de mudanças demográficas e epidemiológicas, de uma sociedade mais informada e exigente, e de custos crescentes, resultantes do aumento do preço dos fatores de produção e da inovação tecnológica.

Torna-se, portanto, imperativo robustecer a capacidade de resposta do SNS ao aumento do volume e complexidade da procura por cuidados de saúde. É com esse intuito que o Governo dará início a um novo ciclo de reforço orçamental e da melhoria da eficiência da despesa, que enquadram um

conjunto alargado de medidas focadas na melhoria da oferta e qualidade dos serviços prestados no SNS, centrado nos utentes.

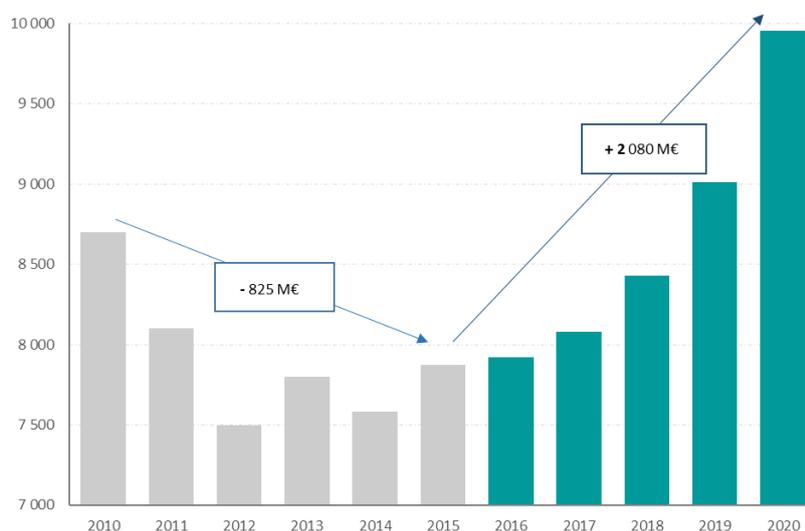
Este novo ciclo iniciar-se-á já em 2020, com a consolidação do investimento na qualidade dos serviços públicos, traduzindo, na prática, o compromisso assumido no programa do Governo de criação de condições para um SNS mais justo e inclusivo.

Neste âmbito, em 2020, a dotação orçamental do SNS será reforçada em 942 milhões de euros face ao orçamento anterior, elevando o acréscimo orçamental acumulado face a 2015 para os 2 080 milhões de euros (aumento de mais de 25%), valor que representa duas vezes e meia a queda verificada entre 2010 e 2015 (menos 825 milhões de euros).

A capacidade de resposta do SNS é assim intensificada, especialmente através da contratação prevista de cerca de 8 400 profissionais de saúde, do reforço do investimento em instalações e equipamentos e de melhorias no acompanhamento e avaliação da gestão das entidades dos SNS.

Gráfico 4.4. Transferência do OE para o SNS

(dotações orçamentais, milhões de euros)



Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

Reforçar a capacidade do SNS prestar melhores cuidados de saúde não passa apenas por dedicar-lhe mais recursos, mas também por geri-los melhor. É com este intuito que o Governo pretende dar passos no sentido da criação de um novo modelo de governação do SNS. Um modelo assente numa distinção clara entre competências de formulação de orientações estratégicas para a área da Saúde, da responsabilidade dos decisores políticos e competências de liderança gestonária do SNS, delegadas num organismo executivo.

O caminho para a melhoria da gestão dos recursos do SNS não se esgota na revisão do seu modelo de governação. O Governo pretende também imprimir um novo ímpeto ao exercício de revisão da despesa, implementando um conjunto de iniciativas com potencial significativo para melhorar a eficiência do SNS, das quais se destacam:

- 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;

- Consolidar o projeto de identificação dos utilizadores frequentes da urgência e gestão dos casos;
- Reforçar o papel dos níveis de gestão intermédia nos hospitais públicos, com vinculação à realização de contratualização interna, aperfeiçoamento da contabilidade de gestão e relançar o modelo de organização em centro de responsabilidade integrado (CRI), cujo impacto se estima próximo dos 100 milhões de euros;
- Efetuar um estudo de planeamento prospetivo de necessidades do SNS em prestadores diretos de cuidados, promovendo o ajustamento da respetiva distribuição geográfica;
- Reforçar mecanismos de controlo do absentismo;
- Avaliar o processo de compra centralizada de medicamentos e dispositivos médicos;
- Continuar a promoção da prescrição e dispensa de medicamentos genéricos, biossimilares e das opções terapêuticas mais custo efetivas;
- Reforçar a avaliação dos novos medicamentos e tecnologias de saúde, no âmbito do SiNATS e implementar as novas Orientações Metodológicas - Avaliação Económica de Medicamentos;
- Reforçar o papel da Comissão Nacional de Farmácia e Terapêutica no desenvolvimento do Formulário Nacional de Medicamentos e no combate à falta e rutura de medicamentos;
- Concretizar medidas de cooperação internacional, designadamente através da partilha de informação e da negociação conjunta de medicamentos inovadores no âmbito do Comité Técnico Permanente da Declaração de La Valletta e da definição de uma agenda estratégica europeia sobre acesso e disponibilidade do medicamento, a prosseguir na Presidência Portuguesa da UE, em 2021;
- Aprofundar medidas para maior uniformidade de critérios e transparência no regime de formação de preços e de financiamento público de tecnologias de saúde, garantindo a sustentabilidade do sistema de saúde e o acesso à inovação;
- 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 prescriptor.
- Rever a Carta de Equipamentos Pesados da Saúde de 2015 e criar mecanismos para a sua atualização automática;
- Avaliar um modelo de responsabilidade financeira por doentes internados em hospital do SNS por falta de resposta social;
- 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;
- Desenvolver a estratégia para a modernização dos sistemas de informação e da implantação e concretização da tele saúde (*eHealth*) no SNS e o desenvolvimento do Registo de Saúde Eletrónico (SRE).

É ainda de notar que se garantirá que todas as EPE, no domínio da saúde, detenham contratos de gestão e planos de atividades e orçamento (PAO) aprovados.

Nova Lei de Bases da Saúde

Face ao contexto e às opções políticas assumidas, nomeadamente na nova Lei de Bases da Saúde (LBS), o Ministério da Saúde centrará a sua ação em medidas dirigidas às pessoas, a desenvolver em torno de três vértices: qualificação do acesso; motivação dos profissionais de saúde; investimento na rede do SNS.

Qualificação do acesso

A qualificação do acesso ao SNS, nas vertentes de oferta dos cuidados adequados em volume, tempo e qualidade, constitui a primeira prioridade da ação governativa.

Em 2020, continuarão as medidas para que a meta da cobertura universal em saúde seja atingida. Por tal razão, haverá um grande foco nas ações relacionadas com os CSP.

Neste âmbito, será alargada a atribuição de equipa de saúde familiar a mais utentes, criar-se-ão 30 novas Unidades de Saúde Familiar (USF) e assumir-se-ão os incentivos institucionais referentes a 2019, com um custo anual estimado de cerca de 10 e 4 milhões de euros, respetivamente. Em colaboração com os municípios, verificar-se-á também um alargamento das respostas em saúde oral, com uma previsão de custo de 1,8 milhões de euros, bem como o desenvolvimento das respostas dos CSP na área da doença aguda, a consolidação de rastreios de saúde visual ou o reforço da intervenção no pé diabético.

Com um custo de 1,8 e de 2 milhões de euros, respetivamente, a despesa total efetiva consolidada do Programa Saúde prevista averá um reforço da oferta de cuidados de psicologia e nutrição em cada agrupamento de centros de saúde (ACES) e a criação de 10 equipas de saúde mental comunitárias nas cinco administrações regionais de saúde. Por último, proceder-se-á ao mapeamento e avaliação das unidades móveis existentes e à preparação de projeto piloto de unidade móvel com equipa de saúde familiar (equipa de saúde móvel) em cinco ACES de baixa densidade.

Relativamente aos cuidados hospitalares, prevê-se uma melhoria do acesso à atividade programada (aumento da atividade de primeiras consultas, da atividade cirúrgica, do horário da oferta de atividade assistencial programada e do agendamento com hora marcada), o aumento de consultas descentralizadas e consolidação do programa de hospitalização domiciliária (1,2 milhões de euros).

Estima-se ainda um custo de 4,5 milhões de euros com Haverá, também, a transferência de respostas de internamento de psiquiatria e saúde mental de agudos de hospitais psiquiátricos para hospitais gerais, bem como 1 milhão de euros para a requalificação da Unidade de Psiquiatria Forense do Hospital Sobral Cid.

No que respeita aos cuidados continuados e aos cuidados paliativos, destacam-se medidas como a contratação de 800 novas camas de internamento com um custo associado de cerca de 40 milhões de euros, a contratação de 200 novas respostas de saúde mental (encargos que ascendem a 1,3 milhões de euros), a preparação da implementação das primeiras 10 unidades de Dia e Promoção de Autonomia e a criação de 10 novas Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos (1,1 e 2 milhões de euros, respetivamente).

No domínio da saúde pública, de forma a aumentar a prevenção da doença e a promoção da saúde, prevêem-se medidas como o alargamento do Programa Nacional de Vacinação (encargos de 10,9 milhões de euros), a continuação da implementação das estratégias definidas nos programas de saúde prioritários e nos programas saúde, o investimento na literacia em saúde da população ou

ainda a avaliação do Plano Nacional de Saúde e elaboração de um novo plano 2021-2030 (600 mil euros).

Por último, no cumprimento da nova Lei de Bases da Saúde, o Governo procederá à eliminação faseada da cobrança de taxas moderadoras em consultas nos CSP.

Motivação dos profissionais de saúde

O SNS conta com mais de 134 700 profissionais de saúde, entre prestadores diretos de cuidados e prestadores de serviços de suporte. Dada a intensidade da mão-de-obra do setor, é essencial o investimento numa política de estímulo à motivação pelo trabalho no SNS, bem como ao aumento da produtividade.

Em 2018, cerca de 65% dos profissionais do SNS tinham menos de 50 anos. No caso dos médicos, a média de idade é de 44 anos. Excluindo os médicos internos, a idade média sobe para os 50 anos, a mais elevada de todos os grupos profissionais do SNS. Acresce que há um claro fosso geracional, entre os 40 e 55 anos, que coloca importantes desafios para a gestão de recursos humanos do SNS.

A taxa global de absentismo nas entidades do Ministério da Saúde foi de 10,4% em 2018, o que representa um aumento de 1 p.p. por comparação com 2015. É no grupo profissional dos assistentes operacionais (11,8%), dos enfermeiros (10,9%) e dos técnicos superiores de saúde (10,6%) que foram observadas as maiores taxas de absentismo em 2018; nos médicos, a taxa foi de 7,4%. Estima-se que em 2018 o número total de dias perdidos por motivo de ausência tenha ascendido a 3,2 milhões, o equivalente a 14 226 profissionais (equivalentes em tempo integral). O absentismo na saúde, tal como no resto da Administração Pública, requer uma gestão proativa com foco na prevenção, mas também na identificação e responsabilização.

A existência de tais desafios torna ainda mais premente a implementação de ações governativas setoriais com foco na melhoria do desempenho dos profissionais. Em 2020, promover-se-á a revisão do modelo de pagamento pelo desempenho das USF B, o alargamento de um modelo de pagamento pelo desempenho para o trabalho hospitalar em CRI, a elaboração de um estudo de planeamento prospetivo de necessidades do SNS em prestadores diretos de cuidados e o reforço do acesso à formação médica especializada.

Por último, serão executadas medidas de conciliação profissional e familiar, mediante o apoio ao desenvolvimento institucional de parcerias para creches.

Em 2020 será promovido o adequado planeamento das necessidades e a afetação de profissionais de saúde nas empresas do setor público empresarial integradas no SNS, através da concretização de medidas tendentes a colmatar carências e desequilíbrios, nomeadamente pela autonomia na substituição de trabalhadores com funções assistenciais, que cessem funções a título definitivo, e pela possibilidade de autorização de contratações que tenham por contrapartida a redução do mesmo número de horas semanais (1:1) objeto de contratos e prestações de serviços e/ou de horas extraordinárias assim substituídas, com efeitos permanentes.

Realça-se o papel do PAO que, uma vez aprovado e com a devida responsabilização, reforça a autonomia de gestão dos órgãos de administração destas entidades, permitindo igualmente uma maior capacidade e celeridade de resposta.

Investimento na rede do SNS

O Programa do Governo estabelece que o primeiro objetivo do seu plano de investimento é a melhoria da capacidade de resposta dos serviços públicos e, entre esse plano destaca os investimentos na melhoria do SNS. Mas o investimento na rede do SNS deve ser implementado com elevada exigência, com base num planeamento adequado e na articulação de respostas de rede.

Durante os próximos 4 anos, concretizar-se-á a construção de novos hospitais centrais ou de proximidade (Pediátrico Integrado/CHU São João, Lisboa Oriental, Seixal, Sintra, Alentejo e Madeira). Tais projetos terão um impacto total de 950 milhões de euros, dos quais 102 milhões em 2020.

Quadro 4.63 Grandes investimentos em infraestruturas

(milhões de euros)

	Ponto de situação	Documentação relevante	2019	2020	Total
Hospital Pediátrico Integrado - CHU São João	Autorizado	Portaria n.º 512/2019	:	23	28
Hospital Lisboa Oriental *	Autorizado	RCM n.º 191-A/2017	:	5	470
Hospital Proximidade Seixal	Autorizado	:	:	2	49
Hospital Proximidade Sintra **	Autorizado	:	:	:	51
Hospital Central do Alentejo	Autorizado	RCM n.º 134/2019	1	11	151
Hospital da Madeira	Autorizado	RCM n.º 132/2018	15	62	201
Total			16	102	950

* Inclui regime PPP e equipamentos.

** Construção a cargo da Câmara Municipal de Sintra e equipamentos a cargos da Administração Central.

Fonte: Ministério da Saúde.

Por outro lado, dar-se-á continuidade ao Programa de Investimentos na Área da Saúde (PIAS), que inclui projetos de recuperação e melhoria das infraestruturas e equipamentos do setor da saúde. Em 2020, estima-se que a implementação deste programa em 2020 envolva uma verba de cerca de 41,8 milhões de euros do Orçamento do Estado.

Quadro 4.64 Programa de Investimentos na Área da Saúde

(milhões de euros)

Centro Hospitalar	Encargos totais	Encargos 2020	
		Fundos comunitários	OE 2020
IPO de Coimbra, Francisco Gentil	28,8	0,0	16,0
Centro Hospitalar de Setúbal	17,2	0,0	11,1
Centro Hospitalar Universitário Lisboa Norte	9,7	4,1	0,7
Centro Hospitalar Tondela Viseu	5,6	3,6	0,8
Centro Hospitalar do Médio Ave	5,4	0,0	2,5
Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro	9,6	3,9	5,7
Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde	3,2	0,0	3,2
Centro Hospitalar Barreiro-Montijo	2,8	1,4	1,4
Centro Hospitalar Baixo Vouga	2,6	2,2	0,4
Total*	84,9	15,2	41,8

* Não está incluída a requalificação do Hospital das Forças Armadas/Polo de Lisboa (HFAR/PL), no montante de 5,8 milhões de euros, incluindo IVA à taxa legal em vigor.

Fonte: Ministério da Saúde.

Finalmente, ao nível de plano de melhoria da resposta do SNS, prevê-se um investimento de 179,3 milhões de euros em 2020, dos quais 101,4 milhões financiados por fundos próprios. Este montante possibilita iniciar novos projetos. Pretende-se que a execução orçamental dedicada ao investimento apresente também um aumento, tal como verificado em 2019 (até outubro de 2019 a execução era 22% superior ao montante verificado em período homólogo, ultrapassando os 100 milhões de euros).

Quadro 4.65 Plano de melhoria da resposta do SNS

(milhões de euros)

Tipo investimento	2020		2021		Taxa esforço OE 2020 (%)	Total investimentos 2020/2021
	Investimento	Fundos próprios	Investimento	Fundos próprios		
Ampliação/reabilitação	41,0	21,7	46,2	24,5	53,0	87,1
Equipamento informática e outros	40,5	11,9	14,7	4,3	29,4	55,2
Equipamento médico	29,3	21,8	12,8	9,5	74,2	42,1
Nova infraestrutura	68,6	33,2	130,3	63,1	48,4	198,8
Total geral	179,3	88,6	203,9	101,4		383,2

Fonte: Ministério da Saúde.

Por fim, em 2020, estima-se que o montante total de fundos provenientes do POSEUR seja de 107 milhões de euros. Tal demonstra a relevância atribuída à eficiência energética nos edifícios do SNS, que tanto contribui para a diminuição dos consumos de energia, como para a redução de encargos com a mesma. A título de exemplo, prevêem-se projetos como a instalação de isolamento térmico em fachadas, de sistemas fotovoltaicos para consumo, ou ainda a introdução de iluminação LED.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.66 (PO16) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	2020 Orçamento					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	12 653,7	10 059,5	655,5	23,0	2 731,8		13 469,8	6,4
Total EPR	6 146,4		6 441,4	187,4	41,7		6 670,5	8,5
Sub-Total	18 800,1	10 059,5	7 096,9	210,4	2 773,5		20 140,3	
Consolidação entre e intra-setores	8 114,4	8 724,4	210,7		4,3		8 939,4	
Despesa Total Consolidada	10 726,1	1 335,1	6 942,7	210,4	2 769,2		11 257,5	
Despesa Efetiva Consolidada	10 685,7	1 335,1	6 886,1	210,4	2 769,2		11 200,9	
Por Memória								
Ativos Financeiros	1,7		2,5					2,5
Passivos Financeiros	38,6		54,1					54,1
financeiras								

Notas:

Fonte: Ministério das Finanças.

As entidades públicas reclassificadas (EPR) representam uma despesa de 6670,5 milhões de euros, significando um aumento de 524 milhões de euros face à estimativa de 2019. Neste universo incluem-se 41 entidades públicas empresariais que integram o SNS, como hospitais, centros hospitalares ou unidades locais de saúde. Refira-se que o orçamento das entidades do SNS representam 96,7% do total da despesa (dados consolidados), ascendendo a uma despesa prevista para 2020 de 10 896,3 milhões de euros.

No total, o subsector dos SFA, incluindo as EPR, apresenta no orçamento de 2020 uma despesa total consolidada de 11 257,5 milhões de euros, a que corresponde um acréscimo de 5% face à estimativa de 2019 (mais 531,4 milhões de euros).

Quadro 4.67 Saúde (PO16) – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	10 019,8	13 413,3	6 365,6	19 779,0	10 862,9	96,3
01-DESPESAS COM O PESSOAL	18,4	1 115,8	3 506,9	4 622,6	4 641,0	41,1
02-A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	18,9	9 322,7	2 826,8	12 149,5	5 995,6	53,1
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS	0,0	1,1	2,5	3,6	3,6	0,0
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	9 982,4	2 837,8	1,1	2 838,9	58,4	0,5
05-SUBSÍDIOS		0,1		0,1	0,1	0,0
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	0,1	135,8	28,4	164,1	164,2	1,5
DESPESA DE CAPITAL	5,4	56,5	361,4	417,9	419,2	3,7
07-A AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	1,3	54,0	304,8	358,9	360,2	3,2
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	4,0	2,5		2,5	2,5	0,0
09-ATIVOS FINANCEIROS			2,5	2,5	2,5	0,0
10-PASSIVOS FINANCEIROS			54,1	54,1	54,1	0,5
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL						0,0
Consolidação entre e intra-setores					18 939,8	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	10 025,1	13 469,8	6 727,0	20 196,9	11 282,2	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	10 025,1	13 469,8	6 670,5	20 140,3	11 225,6	

Notas:

Fonte: Ministério das Finanças.

No subsector Estado, destacam-se os encargos com pessoal, que atingem 18,4 milhões de euros e a aquisição de bens e serviços, com 18,9 milhões de euros, sendo que a Direção-Geral da Saúde (DGS) e o Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD) representam um peso significativo neste subsector.

No subsector dos SFA, a aquisição de bens e serviços correntes apresenta, para 2020, uma previsão de despesa de cerca de 9322,7 milhões de euros, onde se incluem os encargos com os contratos-programa das entidades do sector público empresarial e a despesa com a aquisição de medicamentos e serviços de saúde.

As EPR apresentam um orçamento essencialmente repartido em despesas com pessoal (52,1%) e aquisição de bens e serviços (42%).

No total, a despesa com aquisição de bens e serviços correntes apresenta um peso de 53,1% do total da despesa consolidada. Neste agrupamento são registadas as compras de medicamentos, os meios complementares de diagnóstico e terapêutica, as parcerias público-privadas, entre outros.

Quadro 4.68 Saúde (PO16) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
016 - SAÚDE	30 165,4	100,0
020 - SAÚDE - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	291,6	1,0
021 - SAÚDE - INVESTIGAÇÃO	52,3	0,2
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	24 666,4	81,8
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	4 869,9	16,1
073 - SAÚDE - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	282,5	0,9
084 - SIMPLEX +	2,7	0,0
Despesa Total Não Consolidada	30 222,0	
Consolidação entre e intra-setores	18 939,8	
Despesa Total Consolidada	11 282,2	
Despesa Efetiva Consolidada	11 225,6	
Por Memória		
Ativos Financeiros	2,5	
Passivos Financeiros	54,1	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa Saúde, salienta-se a medida relacionada com Hospitais e Clínicas, com 24 666,4 milhões de euros (valor não consolidado), e que representa 81,8% do total do Programa.

4.16. Ambiente e Ação Climática (PO17)

As áreas de atuação e as medidas do Programa Ambiente e Ação Climática abrangem a implementação de políticas de ambiente, ordenamento do território, cidades, transportes urbanos, suburbanos e rodoviários de passageiros, mobilidade, clima, silvicultura, conservação da natureza, energia, geologia e florestas, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável e de coesão social e territorial.

A despesa total consolidada para 2020 do Programa Ambiente e Ação Climática, fixa-se em 2761,5 milhões de euros. A despesa efetiva apresenta um crescimento superior a 28,6% face à previsão de execução para 2019.

Quadro 4.69 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	388,8	355,2	-8,6	17,1
Atividades	292,0	332,8	14,0	16,0
Com cobertura em receitas de impostos	278,0	303,1	9,0	14,6
Funcionamento em Sentido Estrito	42,5	56,6	33,3	2,7
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	235,5	246,5	4,7	11,9
DOTAÇÃO CENTRALIZADA - FINANC. DO PROGRAMA DE APOIO À REDUÇÃO TARIFÁRIA (PART) TRANSPORTES PÚBLICOS	104,0			
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	100,7	203,9	102,6	9,8
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA SOBRE O SETOR ENERGÉTICO	46,8	125,0	167,3	6,0
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP	53,9	78,9	46,4	3,8
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	30,9	42,6	37,9	2,1
Com cobertura em receitas consignadas	14,0	29,6	111,8	1,4
Projetos	96,8	22,5	-76,8	1,1
Financ. Nacional	91,4	11,9	-87,0	0,6
Financ. Comunitário	5,3	10,5	98,0	0,5
Serviços e Fundos Autónomos	578,7	738,3	27,6	35,6
Entidades Públicas Reclassificadas	661,5	981,3	48,3	47,3
Consolidação entre e intra-setores	355,9	433,8		
Despesa Total Consolidada	2 447,6	2 761,5	12,8	
Despesa Efetiva Consolidada	1 278,0	1 643,0		

Por Memória:

Ativos Financeiros	77,2	135,7
Passivos Financeiros	1 097,2	984,8
Consolidação de Operações Financeiras	4,8	1,9

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no subsector das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), cujo montante ascende a 981,3 milhões de euros, com enfoque nas empresas de transporte urbano, destacando-se ainda o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, cujo valor atinge 738,3 milhões de euros.

No subsector Estado (355,2 milhões de euros) destacam-se as despesas com transferência de receita consignada, no montante de 203,9 milhões de euros, relativas à cobrança do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP), incluindo a taxa sobre produção de eletricidade (artº 294º da LEO 2019), bem como a contribuição extraordinária sobre o setor energético, reconhecidos diretamente, através de transferências do Orçamento do Estado para o Fundo Ambiental (FA), Fundo Florestal Permanente (FFP) e Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético (FSSSE) e indemnizações compensatórias com o valor de 42,6 milhões de euros destinadas às empresas de transporte urbano.

Políticas e medidas

O Programa do Governo identifica como primeiro desafio estratégico a necessidade de «enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa», tendo sido acometido ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática o papel de coordenador deste desafio no âmbito do Governo. Sendo a ação climática um domínio transversal, assim reconhecido na orgânica e no Programa do Governo, a concentração num só ministério das competências chave para a mitigação das emissões, a adaptação do território e o sequestro de carbono é instrumental para uma ambição renovada na resposta urgente que este desafio comporta.

O Governo prossegue em 2020, um conjunto de iniciativas que terão como principal foco mitigar, adaptar e sequestrar, com uma atuação focada na transição energética, na mobilidade sustentável, na economia circular e na valorização do capital natural, do território e das florestas, promovendo iniciativas facilitadoras desta transição como o financiamento sustentável, a fiscalidade verde e a educação ambiental.

Portugal foi o primeiro país a assumir, em 2016, o objetivo da neutralidade carbónica em 2050 e a concretizar esse objetivo com um Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, inovando no panorama europeu e internacional. A ação do Governo será, assim, focada numa abordagem integrada que reconheça o papel fundamental da floresta, da biodiversidade e dos serviços de ecossistemas na construção de um território mais coeso e resiliente aos efeitos das alterações climáticas, na proteção e valorização do litoral e dos recursos hídricos, que promova a bioeconomia, que combata a desertificação e que contribua para enfrentar os desafios demográficos.

É ainda fundamental a concretização de modelos de economia circular que contribuam para uma gestão eficiente dos recursos, permitam explorar novas oportunidades na economia e potenciem uma gestão eficiente dos resíduos.

Entre as várias dimensões deste desafio, a transição energética é certamente aquela que mais contribuirá para a redução de emissões de gases com efeito de estufa nos próximos anos. Esta será alicerçada na descarbonização do sistema energético, com destaque para o fim da produção de eletricidade a partir de carvão, na aposta na eficiência energética, na promoção de energia de fonte renovável, em colocar o cidadão no centro da política energética e na transição justa e coesa.

Destaca-se, ainda, a promoção de um transporte público, renovado e competitivo, e a mobilidade sustentável, apoiada na promoção da mobilidade elétrica e da mobilidade ativa, com grande destaque para a concretização dos investimentos nas infraestruturas de transportes.

No primeiro dos casos, com as obras de expansão dos metros de Lisboa e Porto e respetiva aquisição de material circulante, bem como a aquisição de novos navios para a Transtejo. Não menos importante, o programa específico de apoio ao tarifário no transporte coletivo no conjunto do país e o seu profundo impacto nos padrões de mobilidade.

O Fundo Ambiental prosseguirá em 2020 a sua função enquanto instrumento central para o financiamento da ação climática e da política do ambiente promovendo o apoio a projetos nas áreas da mitigação, incluindo projetos de promoção da mobilidade elétrica, descarbonização das cidades e indústria, adaptação e cooperação em matéria de alterações climáticas, recursos hídricos, economia circular e resíduos, danos ambientais, conservação da natureza e biodiversidade e educação ambiental, conforme previsto no Programa do Governo.

É esta opção estratégica que importa agora prosseguir, reforçar e executar, nesta legislatura, com a inclusão de medidas centradas na ação climática e numa nova visão sobre criação de riqueza e sustentabilidade.

Ação climática

Alcançar a neutralidade carbónica envolve uma concertação de vontades e um alinhamento de políticas, de incentivos e de meios de financiamento. É na próxima década que o maior esforço de descarbonização deve ser alcançado, envolvendo o contributo de todos os setores de atividade e de todos os quadrantes da sociedade.

Neste contexto, importa mobilizar um conjunto de instrumentos de carácter transversal que permitam incutir a dinâmica necessária à plena concretização do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) e do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), de forma a colocar Portugal em linha com os objetivos de redução de emissões estabelecido – uma redução de 55% de emissões de gases com efeito de estufa até 2030 em comparação com 2005. O PNEC 2030, concretiza o RNC 2050 no período até 2030 e constitui o plano orientador para a descarbonização nas várias áreas de ação governativa, através do estabelecimento de metas setoriais de redução de emissões. Paralelamente, o PNEC 2030 define metas para a incorporação de energia de fonte renovável e para a redução dos consumos de energia, através de ganhos de eficiência energética.

Este é assim um exercício transversal que envolve todas as áreas de ação governativa, exigindo a criação de uma nova dinâmica focada na descarbonização, o acompanhamento e a monitorização contínua do progresso alcançado e a avaliação do contributo das políticas setoriais para a ação climática. Neste quadro, serão estabelecidos 'orçamentos de carbono' e reforçados os mecanismos de acompanhamento da ação climática, já existentes, designadamente o Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM), sob a égide da Comissão Interministerial para o Ar, Alterações Climáticas e Economia Circular (CA2).

Instrumental para este objetivo será ainda o estabelecimento de uma metodologia de avaliação do impacto das propostas legislativas e das políticas setoriais na ação climática e respetiva incorporação nos sistemas de avaliação legislativa já existentes.

A transformação que se exige à sociedade portuguesa comporta o envolvimento dos diferentes níveis de organização administrativa, da local, à regional. É por isso que o Governo irá promover a realização de roteiros regionais para a neutralidade carbónica que traduzam a nível regional a ambição colocada a nível nacional. Em complemento, pretende-se igualmente promover a criação de comunidades sustentáveis, em articulação com os municípios, numa ótica de rede, que promovam o reconhecimento de esforço em sustentabilidade (e.g. Ecobairro, Rede Nacional de Cidades Circulares, Rede de Municípios para a Neutralidade Carbónica).

Serão também promovidas iniciativas de mobilização de atores do setor empresarial para a descarbonização, bem como, o desenvolvimento e a aplicação de roteiros setoriais para a descarbonização da indústria.

No contexto da adaptação às alterações climáticas prosseguir-se-á com a concretização do Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas (P3AC) que constitui um guião para a integração desta temática nas políticas setoriais e para a orientação do financiamento em ações de adaptação.

Visando assegurar a cobertura de todo o território nacional com planos ou estratégias de adaptação às alterações climáticas, prosseguir-se-á com apoio ao seu desenvolvimento, bem como à incorporação desta dimensão em instrumentos de gestão territorial.

Em 2020, serão ainda lançadas as bases para aprofundar o conhecimento e obter mais informação sobre as alterações climáticas e os seus efeitos atuais e futuros em Portugal, promover a sua monitorização e criar uma plataforma que agregue a informação e constitua uma ferramenta de apoio à decisão.

Portugal é um dos países europeus com maior potencial na área da bioeconomia, componente fundamental de uma economia neutra em carbono e circular, que regenera os sistemas naturais (*e.g.* cortiça) e extrai materiais de valor acrescentado a partir de fluxos de materiais orgânicos residuais (*e.g.* materiais de embalagem a partir de compostos vegetais). Assim, face à riqueza do seu território terrestre e marítimo, Portugal dispõe de uma janela de oportunidade para se tornar um líder na concretização da bioeconomia. É essencial apostar em produtos inovadores e processos de base biológica e biotecnológica, em segmentos vitais como a agricultura, silvicultura, pesca, aquicultura, o setor dos materiais e da energia. É nesse sentido que serão prosseguidas estratégias e políticas que estimulem a inovação e a investigação e que, simultaneamente, permitam garantir a valorização do território, dos *habitats* e das comunidades locais, com modos de produção e de consumo mais sustentáveis. Neste âmbito, em 2020, o Governo desenvolverá a Estratégia Nacional para a Bioeconomia Sustentável 2030.

Em 2020 será igualmente prosseguida e reforçada a linha de trabalhos dirigida à promoção do financiamento sustentável, nomeadamente através da elaboração de uma estratégia nacional para o financiamento sustentável, que inclua a identificação de incentivos, sendo, neste contexto, dada continuidade ao Grupo de Reflexão para o Financiamento Sustentável em Portugal. Em paralelo, o Governo contribuirá para a criação da capacidade de banco verde em Portugal. Paralelamente, visando direcionar o financiamento público para investimentos que conduzam a uma sociedade resiliente, circular e neutra em carbono, serão estabelecidos critérios ambientais como requisito para a sua atribuição e promovida a articulação entre os diferentes fundos públicos.

A transição para uma economia neutra em carbono implica adotar uma política fiscal alinhada com os objetivos de transição energética e descarbonização da sociedade, introduzindo os sinais certos à economia e promovendo comportamentos mais sustentáveis. O Governo iniciará assim um movimento de reequilíbrio fiscal, em linha com o objetivo de transição justa, mediante a transferência progressiva da carga fiscal sobre o trabalho para a poluição e o uso intensivo de recursos, prosseguindo com uma fiscalidade que internalize os impactes ambientais e que discrimine positivamente os produtos e serviços de elevado desempenho ambiental. Assim, em 2020, prosseguir-se-á com a eliminação de incentivos prejudiciais ao ambiente, como as isenções associadas ao uso de combustíveis fósseis e as isenções de taxa de carbono, prosseguindo o seu reforço, em linha com as melhores práticas internacionais. De forma a promover a mobilidade elétrica serão introduzidos novos incentivos fiscais aos já existentes.

Transição energética

No contexto em que Portugal assumiu o objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2050, é reconhecido e assumido de forma clara o desafio da transição energética com o objetivo de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, apostando numa economia que se sustenta nos recursos endógenos renováveis e que utiliza os recursos de forma eficiente, prosseguindo com modelos de

economia circular, que valoriza o território e promove a coesão territorial, e que ao mesmo tempo é indutor de maior competitividade da economia, criação de emprego e inovação. A descarbonização e a transição energética devem ser encaradas como desígnios mobilizadores de toda a sociedade portuguesa.

Será o setor da energia aquele que dará um maior contributo, assumindo na transição energética um papel especialmente relevante no contexto da transição para uma sociedade descarbonizada. A estratégia de Portugal para o horizonte 2030, que está vertida no Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), assenta, em matéria de transição energética, numa combinação de diversas opções de políticas e medidas, bem como de opções tecnológicas, com prioridade à eficiência energética, reforço da diversificação de fontes de energia, aumento da eletrificação, reforço e modernização das infraestruturas, desenvolvimento das interligações, reconfiguração e digitalização do mercado, incentivo à investigação e inovação, promoção de processos, produtos e serviços de baixo carbono e melhores serviços energéticos e uma participação mais ativa e informada dos consumidores.

Portugal comprometeu-se com a União Europeia a alcançar uma meta de 47% de energia de fonte renovável no consumo final bruto de energia até 2030, sendo os primeiros anos da década que agora se inicia essenciais para o sucesso da estratégia constante do PNEC 2030. Assim, Portugal está já a implementar e a definir estratégias para duplicar a sua capacidade instalada antes de 2030, que permitirá alcançar um patamar de 80% de fontes renováveis na produção de eletricidade até 2030.

Entre as principais medidas e objetivos a concretizar nesta área, no ano de 2020, encontram-se:

- Lançar dois novos leilões de atribuição de capacidade de injeção na rede que resultem na atribuição de, pelos menos, 2 GW de nova capacidade renovável, incluindo despachável, tirando proveito do sucesso do leilão realizado em 2019;
- Licenciar pelo menos 250 MW em sistemas híbridos, que otimizam investimentos já realizados na rede e que, através da combinação de diferentes fontes de energia renovável complementares, como por exemplo solar e eólica ou solar e hídrica, constituem uma forma particularmente eficiente de aumentar a capacidade renovável instalada;
- Entrarem em funcionamento mais de 700 MW de nova capacidade de energia solar fotovoltaica, fruto de licenças atribuídas desde 2016, com o objetivo de atingir um total de 1,5 GW de energia solar fotovoltaica em funcionamento no sistema elétrico nacional até final de 2020;
- Alavancar o autoconsumo coletivo e as comunidades de energia, facilitando a participação ativa na transição energética de autarquias, empresas e de cidadãos, promovendo um programa com dimensão nacional de disseminação de informação e apoio técnico à constituição de comunidades de energia, incluindo instrumentos de apoio financeiro, com particular incidência em municípios do interior e com maior prevalência de consumidores em situação de pobreza energética;
- Preparar, de uma forma mais acelerada, o fim da produção de energia elétrica a partir de carvão, concluindo esse processo durante esta legislatura, com vista ao encerramento das centrais termoelétricas a carvão do Pego (até final de 2021) e de Sines (até final de 2023). Para tal será antecipada em dois anos uma linha de muito alta tensão, essencial para garantir estabilidade e a segurança global de operação da rede na zona sul do país e, assim, permitir o encerramento da central de Sines em condições de segurança;

- Prosseguir com o reforço das interligações de eletricidade com Espanha e o estudo de alternativas à atual interdependência entre o mercado elétrico português e espanhol, em particular através da avaliação da interligação com outros mercados e regiões fora da UE, que permita o reforço da segurança do abastecimento e a promoção de uma maior integração do mercado de eletricidade;
- Apostar na incorporação de fontes renováveis de energia, nomeadamente a biomassa, para a produção de biocombustíveis avançados, biometano, hidrogénio e outros gases renováveis, enquanto fontes de energia ambientalmente mais eficientes para produção de calor/frio ou para os transportes, promovendo uma substituição dos combustíveis fósseis mais intensa e reduzindo a dependência energética do país;
- Dar os primeiros passos na descarbonização da rede de gás natural, desenvolvendo a regulamentação técnica e económica necessárias para dar início à injeção de gases renováveis na rede de gás natural;
- Desenvolver e apoiar projetos enquadrados no Plano Nacional para a Promoção de Biorrefinarias, que no curto prazo será revisto, tendo em conta os novos objetivos que constam do PNEC 2030, com vista a testar tecnologias e processos a escalas pré-comerciais e comerciais;
- Rever o Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia, de modo a permitir uma melhor adequação das medidas e programas destinados a reduzir consumos específicos, a intensidade energética e a intensidade carbónica das instalações consumidoras intensivas de energia, revendo o regime de incentivos;
- Prosseguir com o princípio 'reabilitar como regra', elevando os parâmetros de eficiência do edificado e reforçando a ótica da sustentabilidade assente na eficiência de recursos (eficiência hídrica, energética e de materiais), designadamente por via da utilização de soluções construtivas e de materiais com baixa incorporação de energia e elevada reciclabilidade, das soluções de isolamento térmico eficazes e da instalação de equipamentos de poupança e/ou produção eficiente de energia, associados a uma utilização crescente da domótica numa lógica de automação da gestão dos edifícios;
- Estabelecer, na Administração Central, uma priorização e um calendário detalhado de ações de descarbonização, com foco na eficiência energética em edifícios, no autoconsumo, nas frotas e compras públicas, com metas quantificáveis e utilizar a contratação pública como ferramenta para alcançar uma maior eficiência energética no setor público, valorizando a sustentabilidade das propostas como critério de adjudicação, promovendo-se para o efeito uma revisão do ECO.AP;
- Combater a pobreza energética e aperfeiçoar os instrumentos de proteção a clientes vulneráveis, promovendo para o efeito o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo.

Transitar para uma sociedade neutra em carbono e operar a transição energética, implica fomentar o financiamento nos diversos setores de atividade. O investimento nestas áreas será gerador de uma maior dinâmica económica e promotor da criação de novos empregos. Entre as principais medidas e objetivos a concretizar nesta área em 2020, encontram-se:

- Criar um Fundo para a Transição Energética através da fusão dos diversos fundos preexistentes no setor, agregando-os a outros mecanismos de financiamento, com o

objetivo de criar um instrumento financeiro alinhado com as metas e objetivos do PNEC 2030;

- Assegurar a maximização do financiamento para novos projetos, nomeadamente, através do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (PO SEUR), alinhados com os objetivos da transição energética.

A Direção-Geral de Energia e Geologia é o serviço do Estado pivot para o momento de transição energética em que Portugal se encontra e para a execução das medidas e políticas acima descritas, estando-lhe confiado um conjunto significativo de competências e ações fundamentais para o sucesso da política ambiental e energética. Carece, por esse motivo, de ser capacitada com os recursos humanos necessários para o cabal desempenho das funções que lhe são confiadas, designadamente mediante a contratação de técnicos especializados.

Transportes e mobilidade urbana

A atuação ao nível dos transportes e da mobilidade urbana é um fator essencial para lidar com o fenómeno das alterações climáticas e atingir as metas de descarbonização da sociedade.

Com efeito, os transportes são responsáveis por 24% das emissões de gases com efeito de estufa e por 74% do consumo de petróleo em Portugal, sendo também uma das principais fontes de ruído e de poluição do ar, em particular de emissões de óxidos de azoto e partículas, causa de doenças respiratórias e de um grande número de mortes prematuras.

Assim, com vista a se atingir a meta de redução das emissões do setor em 40% até 2030, é fundamental a aposta num transporte público acessível e de qualidade, bem como na generalização dos veículos elétricos e na promoção da mobilidade partilhada e ativa, como o uso da bicicleta.

Ao nível da promoção do transporte público urbano, em 2020, dar-se-á continuidade aos grandes investimentos em curso na expansão das redes do Metropolitano de Lisboa (210,2 milhões de euros) e do Metro do Porto (307,7 milhões de euros), na aquisição de material circulante para o Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto (136,5 milhões de euros e 50,4 milhões de euros, respetivamente) e na aquisição de novos navios para a Transtejo (57 milhões de euros). Estes investimentos, financiados pelo PO SEUR e pelo Fundo Ambiental, permitirão melhorar a cobertura das redes de modos pesados em zonas de elevado potencial de procura e melhorar a oferta prestada e a operacionalidade e fiabilidade dos serviços prestados.

Prevê-se, também, dotar as empresas públicas de transportes de uma maior capacidade de investimento, que lhes permita aumentar a oferta, melhorar a qualidade de serviço e acompanhar os aumentos de procura esperados. Para tal, deverão ser implementados os contratos de serviço público, os quais contribuirão para a sustentabilidade operacional das empresas, dando um enquadramento mais claro para a gestão de topo prosseguir a retoma da qualidade de serviço e reposição da oferta de uma forma eficiente, em linha com a política pública para o SEE, e, dada a natureza das empresas, com impacto orçamental limitado.

Em 2020, será assegurada a manutenção do Programa de Apoio à Redução Tarifária dos Transportes Públicos (PART), consolidando as mudanças profundas já introduzidas por este Programa na atração de passageiros para o transporte público, que permitirá apoiar as autoridades de transportes, com uma verba anual do Orçamento do Estado de cerca de 130 milhões de euros, que lhes permita operar um criterioso ajustamento tarifário e da oferta.

Complementarmente, será criado o Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP) que permitirá apoiar as autoridades de transportes intermunicipais, com uma verba até 15 milhões de euros do Orçamento do Estado, para o reforço e aumento da oferta de transportes públicos coletivos, privilegiando as zonas onde a penetração destes modos de transportes é mais reduzida e onde o potencial de ganhos de procura ao automóvel é superior, contribuindo assim para a promoção do transporte público coletivo, indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis e descarbonização da mobilidade.

Paralelamente, manter-se-á o apoio à capacitação das autoridades de transportes e a ações de promoção do transporte público e da transferência modal, da mobilidade alternativa e da melhoria da performance ambiental do sistema de transporte, através do Fundo para o Serviço Público de Transportes. No âmbito deste fundo, e com vista a melhorar a qualidade e reduzir o custo das redes de transporte público nas zonas de baixa densidade, será apoiado o desenvolvimento de modalidades de transporte flexível e a pedido.

Prevê-se, ainda, o reforço dos poderes das entidades intermunicipais em matéria de transportes, continuando os processos de descentralização das competências do Estado em matéria de transportes públicos e definindo mecanismos de financiamento estável e transparente para as obrigações de serviço público a suportar pelas novas autoridades de transportes, tendo por base receitas específicas ou municipais, no quadro das novas competências a exercer.

Ao nível da promoção da mobilidade elétrica, em 2020, promover-se-á o processo de abertura do mercado de carregamento de veículos elétricos, expandindo assim a rede pública, de forma a que todas as áreas de abastecimento de combustível com um volume considerável tenham a obrigação de disponibilizar um ou mais postos de carregamento.

O Governo mantém ainda o desígnio de promoção da mobilidade elétrica, através da manutenção dos incentivos em vigor, nomeadamente o apoio à introdução no consumo de veículos com 0% de emissões através do Fundo Ambiental, com um reforço da dotação para 4 milhões de euros. O Estado continuará o seu processo de liderança pelo exemplo, ao concretizar o Programa de Apoio à Mobilidade Elétrica na Administração Pública, incluindo a local (parte do Programa ECO.mob), com a introdução de cerca de 200 veículos elétricos nas frotas destas entidades, privilegiando os territórios de baixa densidade.

No que concerne à promoção da mobilidade suave e ativa, em 2020 será o ano do início da implementação da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa e proceder-se-á ao apoio à criação de redes de vias cicláveis conectando as redes municipais já existentes ou planeadas, cumprindo o Plano Portugal Ciclável 2021.

Recursos geológicos e mineiros

Portugal detém uma grande diversidade geológica, sendo rico em recursos minerais. A atividade mineira, sobretudo quando integrada numa estratégia industrial mais vasta, constitui uma oportunidade para a economia das regiões onde se insere, como fatores potencializadores da valorização do território, do combate à desertificação e criação de emprego. O conhecimento, conservação e valorização dos recursos geológicos existentes, sejam depósitos minerais (minas), massas minerais (pedreiras), recursos geotérmicos e águas minerais naturais, minero-industriais e de nascente, estão enquadrados em estratégias concertadas de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental, de modo a otimizar a utilização destes numa ótica integrada de

planeamento territorial que privilegie a coexistência de atividades, o interesse das regiões e cumprimento dos instrumentos de gestão territorial.

Entre as principais medidas e objetivos a concretizar nesta área em 2020, encontram-se:

- Regularizar a Lei de Bases dos Recursos Geológicos (Lei nº 54/2015, de 22 de junho) no que respeita aos depósitos minerais (revogando o Decreto Lei n.º 88/90, de 16 de março), consagrando no ordenamento jurídico português os princípios do *Green Mining*, que dá prioridade à eficiência e sustentabilidade energética, hídrica e dos materiais de todos os novos projetos mineiros em Portugal;
- Lançar o concurso público para atribuição de direitos de prospeção e pesquisa de depósitos minerais de lítio e minerais associados, para nove áreas do território nacional, que se encontra a ser preparado de forma a assegurar uma exploração sustentável das reservas de lítio existentes no nosso país, tem por objetivo desenvolver um cluster em torno deste recurso, que permita dar passos significativos e determinantes na cadeia de valor, ultrapassando as operações de mera extração e concentração, para investir também na metalurgia e em atividades de maior valor acrescentado no âmbito da indústria de baterias;
- Dar continuidade ao programa de remediação ambiental das antigas áreas mineiras abandonadas e degradadas de inegável interesse público, aprovado em 2001 e renovado até 2022 pelas RCM n.º 81/2015 e n.º 26/2017, com o objetivo de debelar e resolver uma das principais origens de impactes no território associada a antigos trabalhos mineiros que, durante largas décadas, se constituíram como fontes de contaminação ou de insegurança para as populações residentes na envolvente dessas áreas.

Sustentabilidade ambiental

A par da mitigação e da adaptação, o sistema de produção e consumo terá necessariamente de mudar. Segundo as Nações Unidas, cerca de 50% das emissões de gases com efeito de estufa estão associadas à extração e processamento de materiais básicos. Assim, persistir numa economia linear – que extrai, transforma, vende e deita fora – acarreta uma pesada fatura climática, para além de intensificar os riscos derivados da escassez de água, solo arável e materiais.

Quase dois anos após a aprovação em Conselho de Ministros do Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC), as orientações nele contidas têm vindo a ser concretizadas através da atuação nos três níveis propostos: nacional, setorial e regional, sendo importante dar continuidade ao mesmo e iniciar a elaboração de um novo PAEC em alinhamento com o que está a ser realizado a nível europeu.

Para que uma economia seja circular não é suficiente atuar sobre os resíduos, isto é, no fim de linha. Será necessário, por um lado, transformar comportamentos com iniciativas de educação ambiental que assegurem menor consumo de recursos e maior reciclagem para possibilitar o reaproveitamento de recursos e, por outro, desenvolver iniciativas de redução do uso de matérias primas através do *ecodesign* e conceção verde de produtos. Portugal está na média europeia na reciclagem, mas tem um desempenho menos satisfatório na produtividade material e na redução do consumo de matérias-primas e na sua substituição por materiais recuperados. Assim, serão prosseguidas medidas que, por um lado, melhorem a eficiência dos processos e, por outro lado, mantenham os produtos e materiais no seu valor mais elevado, ou seja, em uso.

Para isso, será necessário abordar os materiais, a conceção dos produtos, promover a mudança nos modelos de negócio. As maiores oportunidades estão nas compras públicas, já que o Estado é um agente de mudança, na indústria transformadora e na construção, bem como no *design*, remanufactura e digitalização, mas também na redução do desperdício alimentar e na recuperação de materiais. Com vista a aproveitar as oportunidades referidas será desenvolvido um Acordo Nacional para as Compras Públicas Circulares. Em simultâneo, será necessário apostar na eficiência material na indústria e na remanufactura para responder aos desafios de mitigação e assegurar a segurança material. Áreas como a construção, os plásticos e os biorresíduos merecerão particular destaque ao nível das medidas a desenvolver, com o objetivo de reduzir o uso de matérias virgens e de promover a utilização de materiais reciclados, dando nova vida a esses recursos.

Prosseguindo também os desígnios estabelecidos no PAEC, será dado especial enfoque à temática do uso sustentável do plástico, assegurando a transposição antecipada da diretiva europeia sobre os plásticos de uso único e prosseguindo a implementação de importantes medidas, nomeadamente a restrição de determinados produtos de utilização única e a implementação de sistemas de incentivo e depósito de embalagens. Em complemento, serão implementadas medidas que promovam a implementação de critérios de *ecodesign* e de sistemas de reutilização, enquadrando-se no objetivo da União Europeia de assegurar que todas as embalagens de plástico colocadas no mercado sejam reutilizáveis ou facilmente recicláveis, até 2030.

Adicionalmente, pretende fomentar-se a reutilização de vários tipos de embalagens de modo a incentivar comportamentos mais responsáveis na sua utilização, contrariando a descartabilidade excessiva.

Ainda no que concerne aos consumidores importa oferecer-lhes as condições para que os seus produtos possam ser reparados e o seu tempo de vida útil estendido. Mas a atuação não pode ficar reduzida a este nível sendo crucial uma melhor conceção dos produtos e acompanhada de uma alteração dos padrões de consumo dos consumidores com vista a alcançar-se a uma efetiva redução de produção de resíduos e a concretização do primeiro nível da hierarquia de gestão de resíduos: a prevenção. É importante que os consumidores atribuam maior valor aos recursos que usam, assegurando o alinhamento dos incentivos com esse objetivo, nomeadamente atuando ao nível da fiscalidade verde.

Também em 2020 será dada continuidade ao trabalho iniciado com as CCDR nacionais para transferir os princípios promovidos pelo PAEC para as realidades regionais, através da execução das agendas regionais para a economia circular já criadas. Com base num diagnóstico do metabolismo regional e na interação com as entidades locais (*e.g.* CIM, municípios, universidades, centros tecnológicos, empresas), serão desenvolvidas medidas para a aplicação de princípios e promoção de estratégias de circularidade: nas cidades, nas zonas industriais e nas empresas.

Finalmente, na ação local, será dada continuidade no apoio às soluções locais de baixo carbono e de economia circular dinamizadas pelas juntas de freguesia, conjuntamente com os seus cidadãos e negócios locais.

Também a qualidade do ar e o ruído ambiente serão duas preocupações que terão, em 2020, um conjunto de iniciativas fundamentais para a minimização dos impactos associados. A revisão da Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020) a terminar em 2020 constituirá um elemento determinante para a melhoria da qualidade do ar contribuindo para a melhoria da saúde pública e para a qualidade de vida das pessoas.

No que se refere ao ruído ambiente, 2020 será o ano para a conclusão da primeira Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente (ENRA). Esta visa a definição de «um modelo de integração da política de controlo de ruído nas políticas de desenvolvimento económico e social e nas demais políticas setoriais com incidência ambiental, no ordenamento do território e na saúde». Uma boa articulação entre esta estratégia, os planos de redução de ruído, de escala municipal ou intermunicipal e os instrumentos de gestão territorial é capital para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e da adequada compatibilidade de usos e atividades presentes em cada território.

A descentralização e articulação com as autarquias é um dos desígnios estratégicos que será prosseguido em 2020.

Neste contexto, o Governo tem dado particular relevância às medidas que visam assegurar maior sustentabilidade técnica e económico-financeira ao setor do ciclo urbano da água, procurando em conjunto com as entidades gestoras de sistemas de água e saneamento de águas residuais, novos modelos de gestão para possibilitar o cumprimento de metas e objetivos nacionais. Prosseguir-se-á com o apoio às entidades gestoras 'em baixa' ao nível da capacitação e com o objetivo de essas entidades encontrarem afinidades regionais para a exploração e gestão dos serviços de águas a uma escala supramunicipal, em paralelo com a implementação da estratégia para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais (PENSAAR 2020) e a sua futura revisão para o próximo ciclo de planeamento.

As medidas ao nível do aumento da eficiência hídrica e energética dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais continuarão a merecer particular atenção com ações ao nível da redução das perdas de água e da otimização do desenho dos sistemas e dos equipamentos instalados. Neste domínio, continuará a sensibilização para promover o uso eficiente da água nos seus vários usos de modo a reforçar junto de todos os atores a necessidade de enfrentar a escassez de água. Atendendo ao potencial de incremento de eficiência, será dada particular atenção ao setor da agricultura.

Pretende-se fomentar também no setor das águas uma maior circularidade de um recurso crescentemente escasso, favorecendo uma maior segurança na sua disponibilidade e minimizando as consequências antecipadas por influência das alterações climáticas. Nesse sentido, pretende-se executar a Estratégia Nacional para a Reutilização de Águas Residuais e elaborar planos de ação que assegurem o aproveitamento das águas residuais para fins não potáveis das maiores estações de tratamento de águas residuais do País, que assegurarão maior eficiência no uso da água potável e dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos.

Reforçando a tónica da valorização de recursos, pretende-se também promover a valorização das lamas produzidas nos sistemas públicos de saneamento de águas residuais, em paralelo com as resultantes do tratamento dos efluentes agropecuários e agroindustriais e do tratamento dos efluentes industriais, obtendo soluções de reaproveitamento de um recurso que até aqui era genericamente considerado um resíduo.

No que concerne aos recursos hídricos, e cumprindo os instrumentos de planeamento aprovados, serão prosseguidas as obras prioritárias nas zonas sujeitas a inundações, nomeadamente a reabilitação das linhas de águas nos municípios afetados pelos incêndios de junho e outubro de 2017 e agosto de 2018, assim como, às medidas dos programas de medidas do primeiro ciclo dos planos de gestão dos riscos de inundação, a par da revisão destes planos (2.º ciclo).

Será dada particular atenção ao reforço dos mecanismos de monitorização, licenciamento e fiscalização, das utilizações do domínio público hídrico, assegurando o funcionamento da rede de monitorização dos recursos hídricos (componentes de quantidade e qualidade), do licenciamento e monitorização das utilizações dos recursos hídricos. Cabe aqui destacar a concretização do Projeto SNIRH 21, que estará operacional durante 2020.

Ainda no âmbito da problemática dos eventos extremos, no que respeita aos episódios de seca e escassez dos recursos hídricos, prevê-se a continuidade do seu acompanhamento interministerial pela Comissão Permanente de Prevenção, Monitorização e Acompanhamento dos Efeitos da Seca e respetivo Grupo de Trabalho. Neste âmbito, destacam-se as interligações previstas e em curso entre o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva e os sistemas de abastecimento existentes nas bacias do Guadiana e do Sado, por forma a criar maior resiliência aos períodos de seca.

Nas bacias hidrográficas internacionais, conforme consta no Programa do Governo, será iniciado um processo de 'aprofundamento' da Convenção de Albufeira para garantir caudais diários nos rios transfronteiriços, seguindo a via atual, no quadro da convenção em vigor e do aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação, quer no planeamento (planos de gestão de região hidrográfica e planos de seca) quer na gestão (execução do programa de medidas, mecanismos de vigilância e alerta). Sem prejuízo desta ação, nomeadamente na bacia hidrográfica do rio Tejo, encontra-se prevista a execução de um estudo de viabilidade para a construção de uma nova barragem no rio Ocreza, para regularização do regime de caudais do Tejo.

No âmbito do Plano de Ação Tejo Limpo, prossegue-se o desenvolvimento da plataforma eletrónica única para a gestão do rio Tejo, na intensificação da monitorização das massas de água e no reforço da fiscalização e inspeção, com o objetivo de assegurar as condições para uma atuação preventiva efetiva das autoridades competentes, que permita evitar ocorrências futuras de poluição, ou, pelo menos, minimizar o seu impacto. Uma vez testado e comprovado, pretende-se que este plano de ação seja replicado para as outras bacias hidrográficas, com vista a consolidar um quadro de intervenção eficaz e duradouro das autoridades ambientais.

Para além da elaboração do terceiro ciclo de planos de gestão de região hidrográfica (PGRH), com a identificação dos principais problemas de gestão dos recursos hídricos à escala da região hidrográfica, prevê-se também a apresentação das bases para o planeamento da gestão dos riscos de seca e da aludida estratégia para a reutilização de águas residuais.

No âmbito da política de resíduos, o Governo pretende dar início a um novo período de planeamento, estando preconizado a elaboração do Plano Nacional de Gestão de Resíduos e do Plano Estratégico de Resíduos Urbanos (PERSU) ambos para 2030, Em simultâneo serão implementadas as ações constantes do PERSU2020+, realinhamento realizado ao PERSU2020 que contribuam para concretização dos princípios da economia circular e os objetivos ambiciosos em matéria de gestão de resíduos que obrigam a uma mudança estrutural no setor. Estas ações serão complementadas com as já previstas no PAEC sendo dado ênfase às questões dos subprodutos e sinergias industriais.

No âmbito dos fluxos específicos de resíduos, serão ainda implementados projetos piloto para a gestão de resíduos de têxteis e de resíduos perigosos de origem doméstica, avaliado o modelo de atribuição de licenças para entidades gestoras de sistemas integrados e estudada a aplicação de modelos de gestão baseados na responsabilidade alargada do produtor a outros fluxos, designadamente os previstos na diretiva relativa aos plásticos de uso único e o mobiliário.

A construção será outro dos setores prioritários prevendo-se ações na cadeia de valor desta indústria, fomentando a circularidade na construção, reforçando os incentivos aos programas de reabilitação, recorrendo a ferramentas como os passaportes de materiais para edifícios com vista à prevenção de resíduos no fim de vida, e estimulando o desenvolvimento de bancos de reutilização de componentes.

Complementarmente e para garantir o alinhamento da legislação nacional com a europeia será assegurada a transposição de várias diretivas permitindo desta forma um quadro legal que fomenta a circularidade dos resíduos. Pretende-se, ainda, rever o regime geral de gestão de resíduos e o regime jurídico da gestão de fluxos específicos de resíduos, no sentido de uniformizar, clarificar e incluir novas soluções estratégicas.

No que respeita aos biorresíduos, será definida uma estratégia para a implementação da recolha seletiva deste tipo de resíduos por forma a responder à obrigação estabelecida a nível europeu. Para a operacionalização e garantia de capacidade de resposta às novas necessidades será promovido o apoio à capacitação dos vários atores, na disponibilização da rede de recolha seletiva dos biorresíduos, bem como para projetos-piloto de gestão de outros fluxos especiais de resíduos (têxteis e frações de resíduos perigosos).

A revisão da Taxa de Gestão de Resíduos (TGR) será concretizada por forma a que a mesma se torne num mecanismo económico-financeiro eficaz para que Portugal consiga responder aos novos desafios.

As medidas previstas nos acordos circulares relativos à promoção do uso sustentável do plástico, bem como o apoio a sistemas de incentivo e de depósito para embalagens não reutilizáveis de bebidas terão continuidade.

O papel das entidades públicas na monitorização, acompanhamento e fiscalização dos comportamentos e práticas dos intervenientes do setor é fundamental para assegurar os desígnios ambientais nacionais, pelo que se procurará reforçar essa capacidade nas várias áreas fazendo uso de informação mais fiável, de uma melhor articulação entre os agentes e de uma presença no terreno assente numa avaliação dos riscos subjacentes a cada atividade. Em particular, continuarão as ações de monitorização das entidades gestoras dos serviços, dos agentes económicos, dos cidadãos, dos produtores de resíduos, dos operadores de gestão de resíduos e entidades gestoras de fluxos com vista a garantir uma gestão dos recursos de acordo com a lei e que salvegarde o ambiente, a saúde e a existência de um mercado sem distorções.

Litoral

O Programa do Governo, em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas, elegeu a valorização do território – do mar à floresta como um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico do país, inserido no Desafio Estratégico – Alterações Climáticas. O ordenamento do território e o planeamento rural e urbano definem-se como instrumentos que devem estar ao serviço do desenvolvimento territorial, promovendo uma efetiva coesão territorial e garantindo uma coordenação das várias políticas setoriais.

O reforço do sistema de gestão territorial passa também pelo desenvolvimento dos programas especiais de ordenamento do território, com destaque para a conclusão dos programas da orla costeira (POC) e dos programas especiais de albufeiras de águas públicas (PEAAP).

Com a entrada em vigor dos programas da orla costeira, o Litoral passa a dispor, em toda a sua extensão, de um conjunto atualizado e harmonizado de instrumentos de planeamento e de gestão territorial, que especificam as diretrizes e normas de proteção costeira e de salvaguarda de pessoas e bens face aos riscos.

Em 2020 prosseguirá o desenvolvimento dos programas especiais de albufeiras de águas públicas, elementos fundamentais para a gestão do recurso água, ao mesmo que se integrará o potencial fotovoltaico das albufeiras como um dos usos a ser equacionados no seu modelo de desenvolvimento.

Pretende-se assegurar um Litoral ordenado e resiliente, através da continuidade em 2020 das ações tendentes à diminuição da exposição ao risco, ao reforço da resiliência dos sistemas costeiros e ao restabelecimento natural do trânsito dos sedimentos numa lógica sistémica, abrangendo o litoral e as bacias hidrográficas, sendo fundamental a articulação com os PGRH também em elaboração. Particular destaque será dado às práticas de adaptação, que passam pela adoção das estratégias de prevenção, proteção, acomodação e mesmo retirada, enquanto resposta mais adequada aos desafios que se colocam à gestão integrada da zona costeira.

Ao mesmo tempo, será efetuado o acompanhamento da execução do Plano de Ação Litoral XXI, elaborado na anterior legislatura, dando seguimento a um modelo de governação do litoral mais adaptativo e descentralizado, em que a cooperação e colaboração serão as palavras-chave, tendo como um dos seus objetivos a redução para metade da extensão de costa em situação crítica de erosão.

Com o conhecimento do Projeto CHIMERA –(estudo de localização das manchas de empréstimo para operações de elevada magnitude), concluído em 2019, assim como dos resultados do Programa COSMO (programa de monitorização estratégico e operacional para a totalidade da faixa costeira de Portugal continental), é fortalecida a vertente do conhecimento científico e da monitorização permitindo uma tomada de decisão mais célere e informada.

Conservação da natureza, florestas e ordenamento do território

No contexto das alterações climáticas e dos desafios demográficos, importa apostar na resiliência socio-ecológica dos territórios e na sua capacidade de resposta a eventos climáticos cada vez mais adversos e intensos, como sejam as secas, os incêndios rurais ou as cheias. É fundamental gerir esta evolução de modo preventivo, garantindo a segurança de pessoas e bens, bem como a valorização dos recursos locais, dos *habitats* e da biodiversidade presentes nestes mesmos territórios.

Assumir estas preocupações e valores, implica reconhecer que os territórios apresentam características e aptidões específicas e níveis de riscos e perigosidade distintos. As políticas públicas devem, neste sentido, ser territorializadas e seletivas, de modo a garantir que os apoios públicos são canalizados para os sistemas e territórios mais vulneráveis (risco elevado de incêndios, extensas áreas florestais de monocultura, acumulação de massa combustível, minifúndio, despovoamento, entre outros) e de elevado valor natural e ambiental (áreas classificadas, sumidouro de carbono, amenidades ambientais, biodiversidade, ecossistemas, entre outros).

O objetivo é tornar os territórios e comunidades mais resilientes, tendo por base uma gestão ativa e efetiva do território, que proteja e conserve os valores naturais e concorra para a plena utilização do potencial produtivo, em particular agroflorestal.

Este reforço da dimensão territorial das políticas públicas vem de encontro às diretrizes do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), publicado em setembro de 2019, e, de então em diante, quadro de referência dos instrumentos de gestão territorial e da sua articulação com as políticas setoriais e com os diferentes níveis de governação - nacional, regional e local.

Tendo por base este enquadramento, durante o ano 2020, serão reforçadas as operações territoriais em curso e lançados novos projetos e programas, dirigidos a sistemas territoriais com prementes necessidades de estruturação, ordenamento e gestão. Incluem-se nestas ações, os territórios florestais com elevada perigosidade de incêndio (incluindo os territórios percorridos por grandes incêndios rurais), decorrente das suas características físicas e sociodemográficas, e os territórios de elevado valor ao nível do capital natural, designadamente as áreas protegidas e as integradas na Rede Natura 2000.

Assim, e dando cumprimento à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, as áreas protegidas continuarão a ser assumidas como ativos estratégicos, de inquestionável interesse nacional, prosseguindo uma 'gestão ativa de proximidade'.

Será ativamente incentivada a cogestão das áreas protegidas, envolvendo as autarquias, as instituições de ensino superior e outras entidades locais empenhadas na conservação dos valores naturais presentes nestes territórios.

Será dada continuidade aos projetos em curso nas áreas protegidas, nomeadamente no Parque Nacional da Peneda Gerês (plano-piloto), nos Parques Naturais do Douro Internacional, de Montesinho e do Tejo Internacional, na Reserva Natural da Serra da Malcata e no Monumento Natural das Portas de Ródão (2.ª geração de projetos) e nos Parques Naturais da Serra de São Mamede, da Serra de Aire e Candeeiros, da Arrábida, do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e da Ria Formosa, na Reserva Natural das Lagoas de Sancha e Santo André e nas Paisagens Protegidas da Serra do Açor e da Arriba Fóssil da Costa da Caparica (3.ª geração de projetos). Será, ainda, equacionada o arranque de uma 4.ª geração deste tipo de projetos em distintos parques naturais.

Adicionalmente, será concebido e iniciado um projeto de melhoria das condições de segurança focadas na visitação em áreas protegidas.

Em 2020 estarão já em curso os dois casos piloto de remuneração dos serviços de ecossistemas em áreas protegidas, um para o Tejo Internacional, outro para a Serra do Açor, e será concretizado o previsto neste âmbito para o caso da Serra de Monchique. Pretende-se ainda expandir esta iniciativa para mais parques naturais e territórios de floresta.

Um grande desígnio para 2020 consistirá na classificação dos Sítios de Interesse Comunitário (SIC) das regiões biogeográficas Atlântica e Mediterrânica em Zonas Especiais de Conservação, prosseguindo, em paralelo, a elaboração dos respetivos planos de gestão, a cartografia dos *habitats* e os estudos para o desenvolvimento do Cadastro Nacional dos Valores Naturais Classificados.

Será assegurada a continuidade das ações estratégicas no domínio da conservação ativa, nomeadamente ao nível da reintrodução do lince ibérico, do regime de proteção do lobo ibérico e do plano de ação para a conservação das aves necrófagas.

Quanto à prioridade que se dará aos territórios florestais mais vulneráveis, e que se reflete no aumento da incidência e severidade dos incêndios e a problemas ambientais como a expansão de espécies exóticas invasoras, a erosão de solo ou a perda de biodiversidade, pretende-se, já no decurso de 2020, regulamentar e lançar um pacote articulado de medidas e ações integradas, de caráter piloto, com forte envolvimento local (autarquias locais, associações florestais, organizações

de produtores, comunidades locais) e ajustadas ao contexto físico (zonas de montanha), fundiário (minifúndio), social (profundo envelhecimento e despovoamento) e económico (falta de viabilidade e rentabilidades da floresta) destes territórios.

A identificação dos subsistemas agroflorestais tem por base o modelo territorial inscrito no PNPOT, designado de operações prioritárias de desenvolvimento (OPD) e dirigido a sistemas territoriais com maiores necessidades de estruturação e com condicionantes naturais específicas. Incluem-se, enquanto territórios piloto e com programas de estruturação em curso, as áreas abrangidas pelo Programa de Revitalização do Pinhal Interior e pelos Planos de Recuperação e Gestão da Paisagem de Monchique e de Mação, Sertã e Vila de Rei.

Ao nível dos mecanismos de apoio a definir, a sua fundamentação assenta no reconhecimento dos serviços prestados pelos ecossistemas (conservação e qualidade do solo e da água, biodiversidade, sequestro de carbono, paisagem e ordenamento do território), e que, nos territórios em causa, não são valorizados pelos mercados, ou são valorizados apenas de uma forma parcial e claramente insuficiente para promover a sua provisão, com implicações graves em termos de custos económicos, sociais e ambientais.

Em termos operacionais, como prioridades de ação para estes territórios, irá avançar-se com os seguintes programas-piloto:

- O Programa Multifundos, destinado preferencialmente a áreas ardidas e a projetos integrados, que prevejam ações como a beneficiação de áreas de regeneração natural de pinheiro bravo, a expansão de espécies autóctones e/ou de crescimento lento ou projetos de reconversão, nomeadamente de áreas de eucalipto de baixa produtividade, para formações florestais de interesse do ponto de vista de conservação, para usos agrícolas (*e.g.* olival, medronheiro, fruticultura, vinha, novas espécies economicamente rentáveis e adaptadas) ou para a silvo-pastorícia (pastagens e forragens); o programa terá como aspeto inovador o facto de prever diferentes tipologias de intervenção (plantação, reconversão e gestão) e apresentar um carácter multinível, quer ao nível dos apoios, conjugando os instrumentos de financiamento do FEADER e do Fundo Ambiental, quer do horizonte temporal;
- Programa de Incentivos ao Emparcelamento, com o objetivo de estimular a aquisição de terras tendo em vista o emparcelamento em territórios onde predomina o minifúndio, contribuindo para a redução da dispersão das propriedades rústicas; incluem-se medidas reguladoras do fracionamento dos prédios rústicos.

De forma transversal ao território nacional, o Governo vai continuar a trabalhar na reforma da floresta, prosseguindo e concretizando as medidas que foram delineadas na anterior legislatura.

Desde logo, será definido e concretizado um programa nacional estratégico de redução de combustível. A Força de Sapadores Bombeiros Florestais será uma componente fundamental para a concretização deste objetivo, cujo foco principal é atuar na rede primária de faixas de gestão de combustível. A sua ação será potenciada pela execução de fogo controlado e pelo vasto conjunto de maquinaria que foi adquirida pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF) e complementada com o trabalho de serviço público desenvolvido pelas brigadas e equipas de sapadores florestais.

Para que o ICNF possa cumprir a sua função de autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade e a sua função de autoridade florestal nacional de forma eficiente, será dada

continuidade à contratação de pessoal técnico e operacional, no sentido de muscular as necessárias e essenciais intervenções nos territórios.

Neste contexto, serão contratados recursos humanos para reforçar a atuação/intervenção no Parque Nacional Peneda-Gerês, nos Parques Naturais de Montesinho, do Douro Internacional e do Tejo Internacional e da Reserva Natural da Serra da Malcata, bem como pessoal para alocar às direções regionais do ICNF.

Nas matas nacionais, e terminado o trabalho realizado pela Comissão Científica do Programa de Recuperação das Matas Litorais, será prosseguido o trabalho iniciado pelo ICNF de recuperação das matas dunares litorais, integrando as recomendações desta Comissão. Pretende-se que as matas nacionais passem a ser um exemplar modelo de gestão florestal e da paisagem.

Na produção de cartografia prosseguiremos com a política de dados abertos e de acesso através de serviços de internet, disponibilizando dados geográficos harmonizados e interoperáveis no seio da Administração Pública, promovendo uma gestão inteligente em áreas tão diversas como o ambiente e a conservação da natureza, a agricultura e a floresta, a saúde, os transportes, a proteção civil, entre outras.

Finalmente e não menos importante, a condição primeira e necessária para assegurar uma gestão efetiva e um ordenamento do território consequente, com especial enfoque no espaço rústico, será a extensão do cadastro simplificado aos restantes concelhos do território nacional, criando assim uma base com a identificação de todos os proprietários.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.70 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	2020 Orçamento					Total	Varição
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		(%)
Total SFA	578,7	238,1	393,3	65,8	41,1	738,3	27,6	
Total EPR	661,5		743,2	100,8	137,4	981,3	48,3	
Sub-Total	1 240,2	238,1	1 136,4	166,6	178,5	1 719,6		

Consolidação entre e intra-setores	90,4	12,0	122,9	8,0		143,0	
Despesa Total Consolidada	2 324,3	359,2	2 000,8	158,6	178,5	2 697,1	
Despesa Efetiva Consolidada	1 154,7	226,1	1 015,4	158,6	178,5	1 578,6	

Por Memória

Ativos Financeiros	77,2	133,1	2,5			135,7	
Passivos Financeiros	1 097,2		984,8			984,8	
Consolidação de Operações financeiras	4,8		1,9			1,9	

Nota:

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) cifra-se em 738,3 milhões de euros, destinando-se maioritariamente à implementação da atividade do FA, designadamente o acompanhamento de projetos em curso, bem como transferências a realizar no âmbito

projetos/protocolos aprovados, em execução e em implementação, com destaque para o Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos, e para o novo Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransp) e ainda a concessão de apoio à aquisição de veículos elétricos.

Contribui, ainda, para este total de despesa a integração de dois novos Serviços e Fundos Autónomos que no âmbito da Lei Orgânica do XXII Governo Constitucional, transitaram para este Programa: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas e o Fundo Florestal Permanente.

O subsector das EPR apresenta uma despesa total de 981,3 milhões de euros, destinada a fomentar um conjunto significativo de investimentos a realizar, entre os quais se destacam a expansão da rede, aquisição de material circulante e investimentos em infraestruturas e sistemas de rede existentes da Metro do Porto, bem como diversos projetos do Metropolitano de Lisboa, nomeadamente a expansão da linha Rato/Cais do Sodré, aquisição de material circulante e implementação do novo sistema de sinalização CBTC nas linhas Verde, Amarela e Azul, e remodelação da rede. De igual forma, também a frota da Transtejo será objeto de uma profunda renovação com a aquisição de 10 novos navios.

Faz parte também deste subsector, uma nova Entidade Pública Reclassificada, que é integrada pela primeira vez no perímetro da Administração Central: Agência para a Energia (Adene).

Quadro 4.71 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	198,0	653,2	663,5	1 316,6	1 235,1	44,7
01-Despesas Com O Pessoal	36,3	91,0	114,3	205,3	241,5	8,7
02-Aquisição De Bens E Serviços Correntes	17,7	59,8	194,2	254,0	271,7	9,8
03-Juros E Outros Encargos	0,0	0,5	329,4	329,9	329,9	11,9
04-Transferências Correntes	141,5	480,0	0,1	480,1	342,1	12,4
05-Subsídios		4,0	0,5	4,5	4,5	0,2
06-Outras Despesas Correntes	2,5	17,8	25,0	42,9	45,4	1,6
DESPESA DE CAPITAL	157,3	218,3	1 305,1	1 523,4	1 526,4	55,3
07-Aquisição De Bens De Capital	4,9	65,0	317,8	382,9	387,8	14,0
08-Transferências De Capital	152,3	20,1	0,0	20,1	20,1	0,7
09-Ativos Financeiros		133,1	2,5	135,7	133,7	4,8
10-Passivos Financeiros			984,8	984,8	984,8	35,7
11-Outras Despesas De Capital						0,0
Consolidação entre e intra-setores					433,8	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	355,2	871,5	1 968,6	2 840,1	2 761,5	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	355,2	738,3	981,3	1 719,6	1 643,0	

Nota:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na distribuição da despesa consolidada pelos principais agrupamentos económicos, verifica-se que apresentam maior peso as despesas com passivos, com 984,8 milhões de euros, juros e outros encargos, com 329,9 milhões de euros, transferências correntes com 342,1 milhões de euros, e aquisição de bens de capital com 387,8 milhões de euros.

Relativamente aos passivos financeiros destaca-se a amortização de empréstimos, no montante de 984,8 milhões de euros pelas EPR de transportes urbanos.

Quadro 4.72 Ambiente e Ação Climática (PO17) – Despesa por Medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	2 074,9	100,0
028 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	8,0	0,4
031 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	5,3	0,3
033 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	189,3	9,1
043 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - SILVICULTURA	167,6	8,1
046 - INDUSTRIA E ENERGIA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	125,0	6,0
047 - INDUSTRIA E ENERGIA - INVESTIGAÇÃO	17,4	0,8
051 - INDUSTRIA E ENERGIA - COMBUSTÍVEIS, ELECTRICIDADE E OUTRAS FONTES DE ENERGIA	58,4	2,8
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	807,2	38,9
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	74,5	3,6
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	561,6	27,1
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	56,8	2,7
084 - SIMPLEX +	3,6	0,2
Despesa Total Não Consolidada	3 195,3	
Consolidação entre e intra-setores	433,8	
Despesa Total Consolidada	2 761,5	
Despesa Efetiva Consolidada	1 643,0	

Por Memória

Ativos Financeiros	135,7
Passivos Financeiros	984,8
Consolidação de Operações financeiras	1,9

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa Ambiente e Ação Climática, salienta-se a medida relacionada com os Transportes e Comunicações - Transportes Ferroviários, com 807,2 milhões de euros, e que representa 38,9% do total do Programa e visa contribuir para a remodelação, conservação e expansão da rede de transportes, com destaque para a aquisição de material circulante, bem como a modernização dos já existentes, investimentos de reparação/substituição de infraestruturas e sistemas. A medida Outras Funções Económicas – Administração e Regulamentação com 561,6 milhões de euros representa 27,1%, e tem a finalidade de apoiar políticas ambientais, designadamente as relativas às alterações climáticas, aos recursos hídricos, aos resíduos e à conservação da natureza e biodiversidade, através de financiamento a entidades, atividades ou projetos. A medida Habitação e Serviços-Proteção do Meio Ambiente e Conservação da Natureza com 189,3 milhões de euros, que representa 9,1% tem em vista a proteção das Zonas costeiras que assumem uma enorme importância estratégica em termos ambientais, económicos, sociais e culturais, bem como minimizar os efeitos negativos dos impactes das alterações climáticas nos sistemas biofísicos e socioeconómicos. Na medida Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça, Pesca-Silvicultura, com 167,6 milhões de euros, que representa 8,1% destacam-se essencialmente os investimentos em áreas protegidas, matas nacionais, perímetros florestais e demais intervenções prioritárias no quadro de prevenção estrutural e do restauro de habitats atingidos por incêndios.

4.17. Infraestruturas e Habitação (PO18)

As áreas de atuação e as medidas do Programa Infraestruturas e Habitação abrangem a implementação de políticas de infraestruturas, nas áreas da construção, do imobiliário, dos transportes e das comunicações, incluindo a regulação dos contratos públicos, bem como as políticas de habitação, de reabilitação urbana e dos transportes marítimos e dos portos.

Em 2020, o total da despesa consolidada do Programa Infraestruturas e Habitação prevista ascende a 3 655,3 milhões de euros.

Quadro 4.73 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa Total Consolidada

(milhões de Euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	787,8	938,7	19,1	21,7
Atividades	779,6	921,0	18,1	21,3
Com cobertura em receitas de impostos	779,3	921,0	18,2	21,3
Funcionamento em Sentido Estrito	28,5	22,2	-21,9	0,5
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	750,8	898,8	19,7	20,7
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	629,8	725,0	15,1	16,7
CONTRIBUIÇÃO DE SERVIÇO RODOVIÁRIO	629,8	725,0	15,1	16,7
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	121,0	166,7	37,8	3,8
CONSIGNAÇÃO IRS - ALOJAMENTO LOCAL		7,0		0,2
Com cobertura em receitas consignadas	0,3			
Projetos	8,2	17,7	115,1	0,4
Financ. Nacional	8,2	17,7	115,1	0,4
Financ. Comunitário				
Serviços e Fundos Autónomos	416,0	439,4	5,6	10,1
Entidades Públicas Recllassificadas	2 555,0	2 955,3	15,7	68,2
Consolidação entre e intra-setores	914,5	939,8		
Despesa Total Consolidada	3 981,2	3 655,3	-8,2	
Despesa Efetiva Consolidada	2 844,4	3 393,6		

Por Memória:

Ativos Financeiros	24,3	20,2
Passivos Financeiros	1 112,5	241,5
Consolidação de Operações Financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Em 2019 e 2020, a dotação específica relativa à Contribuição do Serviço Rodoviário apresentada em atividades inclui componente inscrita em projetos no valor de 592 410 211 euros e de 725 040 000 euros, respetivamente.

Fonte: Ministério das Finanças.

As dotações afetas às entidades públicas reclassificadas (EPR) que representam o maior peso no Programa destinam-se, na sua maioria, a assegurar despesa associada a, ao investimento no âmbito do Programa Ferrovia 2020, essencialmente no que concerne à construção dos diversos corredores ferroviários nacionais e internacionais, à prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros e aos contratos de parcerias público-privadas rodoviárias.

Considerando o universo dos serviços e fundos autónomos, excluindo as EPR, este reflete as despesas relativas à área da habitação e da reabilitação urbana, bem como dos sectores da regulação, supervisão da comunicação, transportes e aviação civil.

A despesa do subsector Estado integra Inclui ainda as verbas relacionadas com a consignação da contribuição do serviço rodoviário à IP, SA e do IRS do Alojamento Local ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) com um orçamento total de 184,3 ME e um orçamento de despesa efetiva de 150,3 milhões de euros as verbas atribuídas a título de indemnização compensatória do

Estado pela prestação do serviço público por empresas públicas, nomeadamente da Infraestruturas de Portugal, SA (IP, SA) e da Comboios de Portugal, EPE (CPE, EPE). Merece destaque as operações financeiras previstas, nomeadamente as que envolvem passivos financeiros, cuja cobertura financeira é maioritariamente assegurada por dotações de capital do Estado, destinadas à concretização de investimento público e a amortização de empréstimos contraídos pelas EPR.

Políticas e medidas

Transportes

No setor dos transportes, destacam-se os investimentos do Plano Ferrovia 2020, com montantes que deverão ascender a cerca de 2,2 mil milhões de euros até 2023, dos quais em 2020 se deverão concretizar 250 milhões de euros.

Salientam-se as ligações internacionais Sul e Norte, com elevados montantes já em execução ou em fase de concurso de 480 milhões de euros até 2023 com uma previsão de execução de 202 milhões de euros em 2020.

Para além do investimento na infraestrutura ferroviária e nas redes de metropolitano, é de destacar o investimento em material circulante na Comboios de Portugal, E.P.E. (CP), com a celebração, em 2020, no contrato de aquisição de material circulante (22 automotoras). Em 2020 destaca-se ainda a recuperação e renovação de material circulante existente nas instalações de Guifões, entretanto recuperadas e reabertas.

Destaca-se ainda a implementação do Sistema de Mobilidade do Mondego, com um investimento global estimado de cerca de 125 milhões de euros. Em 2020 estarão em curso as obras no antigo Ramal da Lousã e serão lançados os concursos para as empreitadas dos troços urbanos. Em 2020 serão ainda preparados e lançados os procedimentos com vista à aquisição dos veículos a afetar ao Sistema de Mobilidade do Mondego – Metrobus.

Setor ferroviário

No âmbito do Plano Ferrovia 2020 está previsto um investimento global de mais de 2 mil milhões de euros, quer para a construção de novas linhas ferroviárias, quer para a modernização de linhas existentes.

Estes investimentos destinam-se ao reforço da interoperabilidade, aumento de capacidade de transporte de mercadorias por via ferroviária, maior segurança e sustentabilidade do transporte de mercadorias.

Este programa continua, em 2020, numa fase de investimento crescente, robusto, abrangente e sustentável.

O investimento a realizar em 2020 visa a concretização da eletrificação da Linha do Minho, das intervenções na Linha do Norte e na Linha da Beira Baixa, a obra em curso na nova linha entre Évora e Caia - Corredor Internacional Sul (Sines-Caia). Estarão também em curso intervenções na Linha da Beira Alta (Corredor Internacional Norte), bem como intervenções para a modernização e eletrificação da Linha do Oeste e Linha do Algarve.

Estes projetos ferroviários terão uma forte componente de cofinanciamento europeu, através do Portugal 2020 ou de outros mecanismos e instrumentos europeus, tal como o Mecanismo Interligar a Europa.

No que respeita ao material circulante, ir-se-á manter a parceria existente com a RENFE, no que diz respeito ao aluguer de material circulante a *diesel* e elétrico, bem como para explorar potenciais futuras parcerias. Para além disso, em 2020, será celebrado o contrato de aquisição de material circulante (22 automotoras).

Setor rodoviário

No que diz respeito ao setor rodoviário, em 2020, os principais investimentos continuarão a centrar-se no Programa de Valorização das Áreas Empresariais, dando continuidade às intervenções prioritárias iniciadas em 2018, que garantem o descongestionamento rodoviário de áreas densamente povoadas e, em simultâneo, o incremento das acessibilidades a zonas de forte concentração empresarial.

Outros grandes eixos de investimento prioritário serão:

- Prosseguir a requalificação integral/duplicação do IP3 entre Coimbra e Viseu, numa extensão de 75 Km, intervenção de grande relevância estrutural, ao nível do reforço da conectividade e da coesão territorial, e da promoção da economia regional e nacional, cuja empreitada do primeiro troço já está em curso;
- Concluir o prolongamento do IP5/A25 (que atualmente termina em Vilar Formoso), com perfil de autoestrada, até à fronteira com Espanha, conectando este importante eixo rodoviário nacional com a A62;
- Prosseguir a materialização da variante à EN14 que permitirá a eliminação de constrangimentos e melhorará acessibilidades;
- Prosseguir a concretização do IC35 entre Paredes e Castelo de Paiva, criando uma alternativa à rede existente que apresenta limitações ao tráfego pendular, permitindo dar resposta à crescente procura que se vem verificando nesta área;
- Conservação, requalificar e garantir a manutenção das estradas sob gestão direta da Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP).

Setor portuário

A atividade portuária continua a desempenhar um papel de relevo no desenvolvimento da economia portuguesa, designadamente no aumento das exportações. Neste âmbito, prosseguirá 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. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017, de 24 de novembro, foi aprovada 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 crescimento da economia, transformando o potencial existente em crescimento económico e de emprego.

No âmbito da Estratégia para o Aumento da Competitividade Portuária 2016-2026 pretende-se dar continuidade à adequação das infraestruturas e dos equipamentos ao aumento da dimensão dos navios e ao aumento da procura, melhorar as ligações ao *hinterland*, e criar nos portos plataformas de aceleração tecnológica e de novas competências, destacando-se:

- No porto de Sines, o início dos investimentos públicos na ampliação do Molhe Leste, do reforço da rede elétrica, da melhoria do ramal ferroviário e da agilização das condições de despacho de contentores no âmbito da expansão do Terminal XXI;
- No porto de Leixões, o início do investimento público no prolongamento do quebra-mar e do aprofundamento do canal de acesso e da bacia de rotação e a conclusão do investimento privado na reconversão do Terminal de Contentores Sul;
- No porto de Setúbal, o investimento público na melhoria das acessibilidades marítimas;
- No porto de Viana do Castelo, o início do investimento na acessibilidade marítima ao porto industrial, nomeadamente aos estaleiros navais e a conclusão do investimento na acessibilidade rodoviária, que conecta a Zona Industrial do Neiva com o porto comercial;
- No porto de Aveiro, o investimento público do novo cais de acostagem, na Infraestruturação da zona de atividades logísticas e industriais e na conclusão da implementação da operacionalidade do Terminal de Granéis Líquidos;
- O apoio ao transporte marítimo de curta distância e as autoestradas do mar;
- A criação de condições para o cumprimento dos requisitos de qualidade exigidos para os portos incluídos nas redes transeuropeias de transporte, nomeadamente ao nível das acessibilidades terrestres (ferroviárias), logísticas, ambientais e de segurança (nas perspetivas *safety* e *security*);
- A integral implementação da JUL – Janela Única Logística nos portos nacionais;
- A simplificação e digitalização da atividade marítimo-portuária, através da integração dos portos nacionais na Estratégia Nacional para o 5G.

Setor aeroportuário

Após os avanços decisivos ocorridos em 2019 no projeto de expansão da capacidade aeroportuária da região de Lisboa, designadamente a celebração do acordo financeiro com a concessionária ANA – Aeroportos de Portugal, S.A., em janeiro de 2019, a avaliação ambiental do Aeroporto do Montijo e Acessibilidades e o arranque da reorganização do dispositivo militar, no ano de 2020 será dada continuidade a este importante projeto e entrar-se-á em definitivo na sua fase de implementação. Para o efeito, o Governo assume como objetivo para 2020 o início da construção do aeroporto do Montijo.

Trata-se de um investimento estruturante e estratégico para os desígnios nacionais, que permitirá aumentar a capacidade aeroportuária de Lisboa para até 50 milhões de passageiros, permitindo que o crescimento que se tem verificado nos últimos anos possa continuar a ocorrer, de acordo com a procura que Lisboa e Portugal têm tido em termos turísticos, bem como potenciar o *hub* da TAP de interligação entre a Ásia e Médio Oriente e a América do Norte e Brasil, bem como a proximidade aos países da Diáspora portuguesa, essenciais para o contínuo crescimento da economia portuguesa.

Simultaneamente, será dada continuidade à execução de investimentos na rede de aeroportos nacionais, com vista à sua progressiva melhoria e adaptação à evolução da procura, essenciais para manter a sua competitividade no espectro internacional.

No domínio aeronáutico, há ainda a destacar a implementação do novo Sistema de Gestão de Tráfego Aéreo (sistema ATM), que recebeu um importante impulso em 2019, com a formalização da libertação do espaço aéreo de Sintra, antes dedicado à operação militar. Em 2020 será concretizada a primeira fase do processo, com a entrada em operação de novos procedimentos que corporizam uma nova reorganização da navegação aérea (o modelo *point merge*). O novo sistema ATM será uma ferramenta essencial para permitir a otimização da gestão do tráfego no espaço aéreo português, que vive uma fase de crescente intensificação de pressão, bem como para a gestão simultânea do espaço aeroportuário de Lisboa, quando confrontado com a existência de duas infraestruturas complementares, o Aeroporto Humberto Delgado e o Aeroporto do Montijo.

Setor das comunicações

Em 2020 será dada continuidade ao trabalho desenvolvido no ano de 2019 relativamente às medidas de reforço da segurança e integridade das redes de comunicações eletrónicas, em particular, na priorização das ações identificadas pelo grupo de trabalho promovido pela ANACOM na sequência dos incêndios florestais de 2017 e destinadas a promover a resiliência das redes de comunicações eletrónicas.

Adicionalmente, prevê-se, para 2020, o início do processo de implementação da quinta geração móvel em Portugal, com a realização do processo de atribuição dos direitos de utilização do espectro adequado a esta tecnologia e a determinação dos principais contributos dos seus adquirentes para o desenvolvimento da Sociedade da Informação.

Por outro lado, o ano de 2020 será pautado pela definição e atualização dos conceitos do serviço universal, tanto na área das comunicações postais (por força da necessidade de designação do novo prestador do serviço postal universal, a operar a partir de 2021), como na área das comunicações eletrónicas (por força da transposição da nova diretiva europeia sobre o setor, o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, para o ordenamento jurídico português), por forma a dotar ambos os serviços da atualidade e pertinência adequadas às necessidades efetivas da população portuguesa no âmbito destas duas formas de comunicação.

Será dada continuidade ao trabalho já iniciado de substituição das interligações por cabo submarino, as quais constituirão uma prioridade para Portugal e para a União Europeia, dado tratar-se de um investimento fundamental para assegurar a coesão nacional e o desenvolvimento económico do país e do espaço europeu, o qual requer que as regiões autónomas sejam servidas por boas infraestruturas de comunicações eletrónicas.

Habitação

A política de habitação conheceu um impulso assinalável durante a última legislatura com a aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação, centrada não apenas nas situações de maior carência, mas na garantia do acesso à habitação para todos, na promoção de um maior dinamismo e equilíbrio do mercado de arrendamento e na introdução de estímulos efetivos à reabilitação do edificado e das zonas urbanas. Para alcançar o objetivo de alargar significativamente o âmbito dos beneficiários da política de habitação e a dimensão da oferta pública de habitação, é agora crucial alargar e consolidar as políticas recentemente adotadas. Para além do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) continuar a desenvolver a sua atividade com a incorporação de ativos e poder ser financiado através do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, também o orçamento do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) estará dotado com

180 milhões de euros, dos quais 150 milhões correspondem a despesa efetiva para apoio às várias dimensões da política de habitação.

No âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação foi aprovado o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa a promoção de soluções habitacionais para as famílias mais carenciadas e sem alternativa habitacional, cuja implementação continuada e sustentada importa garantir. Para tal serão alocados ao Programa 1.º Direito recursos financeiros, destinados a participações não reembolsáveis, totalizando 700 milhões de euros até 2024. Para assegurar uma melhor resposta a situações de extrema precariedade e vulnerabilidade, que exigem uma solução urgente e temporária, será criada uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente, em cooperação com a Segurança Social.

O esforço financeiro do Estado na promoção direta de habitação pública tem sido centrado na resolução das necessidades da população mais carenciada. Contudo, hoje é evidente que o número de pessoas que enfrentam dificuldades em aceder a uma habitação adequada, e com um custo comportável face aos seus rendimentos, é muito mais alargado. Importa, por isso, criar um parque habitacional público a custos acessíveis, orientado para os agregados de rendimentos intermédios, através da promoção direta, do apoio aos programas municipais e do reforço da mobilização do património devoluto para o FNRE. A meta é promover 25 mil habitações até 2024, das quais 15 mil em parceria com os municípios. Dada a dimensão e urgência de atuação neste domínio, será dada continuidade aos incentivos à disponibilização, por parte dos privados, de oferta habitacional para arrendamento, em condições de estabilidade e a custos abaixo do mercado, nomeadamente no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, dos incentivos fiscais aos contratos de longa duração e do regime de habitação a custos controlados, e será reforçada a dotação do Porta 65 Jovem.

Garantir o direito de todos à habitação implica também assegurar a qualidade construtiva global do parque habitacional, mediante a harmonização das regras aplicáveis à construção, o aprofundamento da integração de princípios de sustentabilidade ambiental e a qualificação do setor, bem como criar melhores condições de gestão e conservação do parque em propriedade horizontal com a revisão do respetivo regime jurídico, e dar continuidade aos programas de apoio ao financiamento da reabilitação (*i.e.* o IFRRU 2020, Reabilitar para Arrendar, Casa Eficiente 2020).

A política de habitação assume também um papel fundamental na qualificação dos territórios, sejam nas regiões metropolitanas, urbanas ou rurais, e na correção das fortes assimetrias territoriais que têm conduzido, ao longo dos anos, ao envelhecimento e desertificação dos territórios do interior e à concentração de pessoas nas áreas metropolitanas. Esse papel será operacionalizado através dos incentivos à mobilidade dos agregados familiares entre os diferentes territórios e segmentos de oferta habitacional previstos no Programa Chave na Mão, do alargamento da oferta de habitação nos territórios do interior a preços acessíveis e da reconversão de áreas de génese ilegal e de construção informal mediante a eliminação dos aspetos que obstaculizem ou dificultem a sua resolução e a mobilização dos apoios financeiros disponíveis para este fim. Será também dada prioridade à generalização do Programa da Habitação ao Habitat, que visa promover a coesão e integração socio-territorial dos bairros públicos de arrendamento e dos agregados familiares neles residentes, com base em abordagens integradas, inclusivas, participadas e adaptadas aos contextos locais, designadamente, em termos de políticas (urbanas, sociais, económicas, de educação, saúde e emprego, entre outras) e dos respetivos instrumentos (Rede Social, Programa Escolhas, Contratos Locais de Desenvolvimento Social, entre outros).

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.74 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de Euros)

	2019	Orçamento					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	416,0	25,6	319,6	12,5	81,7	439,4	5,6	
Total EPR	2 555,0	725,0	1 933,0	129,2	168,1	2 955,3	15,7	
Sub-Total	2 971,0	750,6	2 252,6	141,7	249,7	3 394,7		
Consolidação entre e intra-setores	133,7		11,6		0,4	12,0		
Despesa Total Consolidada	3 974,2	757,0	2 488,2	141,7	257,5	3 644,5		
Despesa Efetiva Consolidada	2 837,3	750,6	2 241,0	141,7	249,3	3 382,8		
Por Memória								
Ativos Financeiros	24,3		20,2			20,2		
Passivos Financeiros	1 112,5	6,4	226,9		8,2	241,5		
Consolidação de Operações financeiras								

Notas: Não inclui ativos e passivos financeiros

Fonte: Ministério das Finanças.

O subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as EPR, evidencia uma despesa total consolidada, de 3 644,5 milhões de euros, maioritariamente financiada por receitas próprias com destaque para as entidades dos sectores das infraestruturas, transportes e habitação e das entidades reguladoras e de supervisão das áreas da comunicação, transportes e aviação civil.

A despesa suportada por receitas de impostos visa essencialmente assegurar a prestação de serviço público por parte das empresas públicas.

As transferências provenientes das outras entidades das Administrações Públicas, tem maior expressão pelas verbas atribuídas a título de indemnização compensatória do Estado. Contempla também verbas provenientes do Fundo Ambiental, destinadas ao financiamento das autoridades de transportes e à comparticipação financeira para aquisição de automotoras.

Quadro 4.75 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de Euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	190,1	289,2	1 094,5	1 383,7	1 378,4	37,7
01-DESPESAS COM O PESSOAL	3,9	113,3	282,3	395,6	399,4	10,9
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	1,1	73,0	558,5	631,5	632,6	17,3
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS		3,7	118,2	121,9	121,9	3,3
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	183,8	81,5	6,0	87,5	75,9	2,1
05-SUBSÍDIOS		1,0	0,0	1,0	1,0	0,0
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,3	16,7	129,5	146,2	147,5	4,0
DESPESA DE CAPITAL	748,6	184,3	2 088,4	2 272,7	2 277,0	62,3
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	0,1	61,5	1 859,6	1 921,1	1 921,2	52,6
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	748,5	88,7	1,2	89,9	94,0	2,6
09-ATIVOS FINANCEIROS		20,0	0,2	20,2	20,2	0,6
10-PASSIVOS FINANCEIROS		14,1	227,4	241,5	241,5	6,6
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL						0,0
Consolidação entre e intra-setores					939,8	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	938,7	473,5	3 182,9	3 656,4	3 655,3	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	938,7	439,4	2 955,3	3 394,7	3 393,6	

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada assenta a sua estrutura essencialmente no investimento previsto pela EPR do Programa, nomeadamente na IP, SA, no âmbito dos contratos de parcerias público-privadas rodoviárias, da renovação, reabilitação e desenvolvimento da rede ferroviária, enquadrados no plano de investimentos Ferrovia 2020; na CP, EPE, com as grandes reparações e aquisição de material circulante; no IHRU no âmbito dos projetos de reabilitação do parque habitacional e de programas como o 1º Direito e o arrendamento acessível; e no Metro Mondego, SA, com os investimentos que decorrem do Sistema de Mobilidade do Mondego.

Ao nível global, a despesa corrente representa 37,7% do total da despesa do Programa, dos quais 17,3% em despesa com aquisição de bens e serviços correntes, igualmente com maior incidência na EPR, relativos principalmente a conservação de bens associadas às atividades ferroviária e rodoviária e a aquisição de materiais para obras de manutenção e investimentos nas infraestruturas ferroviárias, as tarifas de utilização de infraestruturas e a conservação do material circulante.

As dotações afetas a operações financeiras, designadamente ao nível de ativos financeiros, decorrem de empréstimos previstos conceder pelo IHRU no âmbito da atividade de crédito, destinados ao financiamento de medidas de realojamento populacional, arrendamento acessível e reabilitação urbana. No que concerne a passivos financeiros, estes respeitam sobretudo à amortização de dívida financeira pela CP, EPE.

Quadro 4.76 Infraestruturas e Habitação (PO18) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de Euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	4 333,4	100,0
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	87,1	2,0
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	1,4	0,0
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	168,0	3,9
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	3,4	0,1
052 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	112,3	2,6
053 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - INVESTIGAÇÃO	40,1	0,9
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	337,0	7,8
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	1 297,1	29,9
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	0,4	0,0
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	4,5	0,1
058 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - SISTEMAS DE COMUNICAÇÕES	56,0	1,3
079 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	2 223,8	51,3
084 - SIMPLEX +	2,4	0,1
Despesa Total Não Consolidada	4 595,1	
Consolidação entre e intra-setores	939,8	
Despesa Total Consolidada	3 655,3	
Despesa Efetiva Consolidada	3 393,6	

Por Memória

Ativos Financeiros	20,2
Passivos Financeiros	241,5
Consolidação de Operações financeiras	

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa

Fonte: Ministério das Finanças.

Destacam-se as medidas relativas às “Parcerias Público-Privadas”, da responsabilidade da IP, SA com um peso de 51,3%, e aos “Transportes Ferroviários”, com um peso de 29,9%, apresentam no total do orçamento de despesa do Programa um peso de 81,3% da despesa prevista.

4.18. Agricultura (PO20)

O Programa Orçamental Agricultura integra as medidas de política em matéria agrícola, agroalimentar e de desenvolvimento rural. O PO20 abrange ainda intervenções na área do mar, nomeadamente através do pagamento e controlo do Programa Operacional MAR 2020 (MAR2020), bem como da floresta no âmbito da política de desenvolvimento rural.

A despesa total consolidada do Programa Agricultura ascende a 1 175,3 milhões de euros, o que representa um aumento de 26,9% em relação à estimativa para 2019, equivalente a 249,1 milhões de euros.

Quadro 4.77 Agricultura (PO20) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	322,9	372,9	15,5	26,4
Atividades	234,4	269,0	14,8	19,0
Com cobertura em receitas de impostos	174,7	163,8	-6,3	11,6
Funcionamento em Sentido Estrito	164,7	153,8	-6,7	10,9
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	10,0	10,0		0,7
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	10,0	10,0		0,7
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP	10,0	10,0		0,7
Com cobertura em receitas consignadas	59,6	105,2	76,4	7,4
Projetos	88,6	103,9	17,3	7,4
Financ. Nacional	84,4	99,3	17,7	7,0
Financ. Comunitário	4,1	4,6	10,3	0,3
Serviços e Fundos Autónomos	720,1	957,8	33,0	67,8
Entidades Públicas Reclassificadas	60,4	82,0	35,6	5,8
Consolidação entre e intra-setores	215,9	247,6		
Despesa Total Consolidada	926,2	1 175,3	26,9	
Despesa Efetiva Consolidada	887,6	1 165,1		
Por Memória:				
Ativos Financeiros	0,3	0,3		
Passivos Financeiros	38,4	10,0		
Consolidação de Operações Financeiras				

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O subsector Estado evidencia um aumento de 15,5%, acréscimo de 50 milhões de euros, repartido entre dotações do Orçamento do Estado afetas ao orçamento de atividades de serviços da administração direta do Estado, de serviços e fundos autónomos, onde se inclui a consignação da receita do Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), e de receita própria ou consignada, bem como ao orçamento de projetos.

A receita do ISP consignada ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP), destina-se ao financiamento de projetos de apoio à agricultura e pesca, no âmbito do PDR – Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 e MAR 2020.

O financiamento do subsector Estado por via de receitas consignadas tem um incremento de 76,4%, mais 45,6 milhões de euros, com predominância no financiamento por via de fundos comunitários, destacando-se o financiamento no âmbito do FEADER – Programa de Desenvolvimento Rural Continente, bem como de receita própria das entidades.

O orçamento de projetos evidencia um aumento de 15,3 milhões de euros (17,3%), com predominância nas dotações do Orçamento do Estado destinadas ao IFAP, no âmbito das suas atribuições enquanto organismo executor dos sistemas de apoio e de ajudas diretas aos produtores.

Políticas e medidas

O PO20, sob gestão do Ministério da Agricultura, visa contribuir para a implementação da política agrícola e agroalimentar, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável, da proteção, qualidade e segurança da produção agroalimentar, e assegurar o planeamento e coordenação, gestão e controlo da aplicação dos fundos nacionais e comunitários a favor da agricultura e do desenvolvimento rural.

Com esse fim e na prossecução das políticas inseridas no Programa do Governo, será dada particular importância à melhoria da competitividade das atividades económicas e dos territórios, salvaguardando a sustentabilidade da exploração dos recursos naturais, tanto ao nível de uma agricultura moderna, competitiva e inserida nos mercados, como garantindo a resiliência dos territórios com a presença de uma agricultura mais tradicional, que assegure a ocupação e vitalidade das zonas rurais em ligação com outras atividades.

Com as medidas propostas em sede de Orçamento do Estado para 2020 pretende-se manter o apoio à agricultura biológica, à pequena agricultura e à agricultura familiar, nomeadamente em linha com o Estatuto da Agricultura Familiar, e continuar a incentivar o equilíbrio entre os valores ambientais e da produção agrícola, alicerce fundamental para a sustentabilidade em três dimensões: ambiental, económica e social.

A agricultura familiar, a agricultura biológica e a pequena agricultura assumem uma relevância significativa no que diz respeito às áreas de produção, emprego e consumo regionais, bem como no âmbito da preservação do ambiente e da biodiversidade. Traduzem-se, pois, em benefícios ambientais, económicos e sociais para as populações, nomeadamente das zonas rurais, contribuindo, de forma positiva, para um desenvolvimento coeso, para a ocupação do território, para o combate ao despovoamento do interior e para a valorização das pessoas e dos produtos endógenos.

Neste sentido, o Governo desenvolverá a sua ação com os seguintes objetivos:

- Dinamizar e apoiar a investigação científica e tecnológica nas áreas da agricultura, da produção agroflorestal e do desenvolvimento rural numa perspetiva de inovação e qualidade dos modos de produção e dos produtos, promovendo a transferência de conhecimento através de sistemas de aconselhamento e de grupos operacionais do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR2020); dinamizando os centros de competências e reforçando a capacidade operacional dos laboratórios nacionais de referência para a segurança alimentar, saúde animal e sanidade vegetal; bem como promovendo a formação e aperfeiçoamento profissional dos agentes económicos e sociais;
- Garantir a proteção, a qualidade e a segurança da produção agroalimentar;
- Aperfeiçoar as condições de suporte ao desenvolvimento económico, social e ambiental no setor agrícola, ao desenvolvimento rural e à qualificação, valorização e desenvolvimento dos territórios rurais, designadamente através da melhoria das infraestruturas, onde, no contexto das alterações climáticas e da competitividade, o regadio cumpre um papel fundamental, a par de uma gestão eficiente do risco e resiliência dos territórios.

Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 e Programa Nacional de Regadios

O PDR2020 é o instrumento de aplicação da Política Agrícola Comum (PAC) financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e com contributos do OE, que visa promover

condições para o crescimento sustentável do setor agroflorestal em todo o território nacional, tendo como objetivos estratégicos: o crescimento do valor acrescentado do setor agroflorestal e rentabilidade económica da agricultura; a promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos; a criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural.

Este programa concentra os apoios no setor e na produção de bens transacionáveis dirigidas a agentes diretamente envolvidos na criação de valor a partir de atividades agroflorestais assentes na proteção e na gestão eficiente dos recursos naturais, nomeadamente através de compromissos agroambientais que abrangem 1,1 milhões de hectares.

Na promoção de uma agricultura inovadora, sustentável, competitiva, inserida nos mercados nacionais e internacionais, promotora do desenvolvimento rural e da coesão territorial, o Programa Nacional de Regadios (PNR), financiado através do PDR 2020, do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB) e de contributos do OE, tem um papel importante, contribuindo ainda para o desenvolvimento do território rural, para o combate à desertificação do interior; atingindo áreas de novo regadio (54.032 ha) e áreas de reabilitação e modernização de regadio existente (41.053 ha); ajudando a fixar populações, criando riqueza e melhorando as condições de vida no interior. Estes programas promovem a criação de condições para a manutenção de um espaço rural económica e socialmente viável e a manutenção da sua população (cerca de 31% da população total).

Estes dois programas, com grande peso no orçamento do Ministério da Agricultura, constituem os principais instrumentos que irão contribuir para promover o aumento da competitividade do setor agrícola e florestal concorrendo para um aumento estimado do valor acrescentado bruto no complexo agroflorestal de 0,9% ao ano.

Segurança alimentar sanidade animal e fitossanitária

No quadro geral da legislação alimentar europeia, compete ao Estado garantir a aplicação da legislação em matéria de géneros alimentícios, de saúde e bem-estar dos animais, bem como verificar a observância dos requisitos relevantes da mesma pelos operadores em todas as fases da produção, transformação e distribuição.

Cabe à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, em estreita colaboração com as direções regionais de agricultura e pescas, a responsabilidade e coordenação de 50 planos nacionais de controlo, nos domínios alimentar e alimentos para animais, saúde, identificação e bem-estar animal, fitossanidade, medicamentos veterinários, produtos fitofarmacêuticos e biocidas.

Os controlos efetuados destinam-se a verificar o cumprimento de normas que visam prevenir, eliminar ou reduzir para níveis aceitáveis os riscos para os seres humanos e garantir práticas leais no comércio dos géneros alimentícios e defender os interesses dos consumidores.

O controlo higienossanitário oficial e a inspeção sanitária dos produtos frescos de origem animal para salvaguarda da salubridade dos géneros alimentícios de origem animal, da sanidade animal e da genuinidade das carnes e produtos de origem animal é também assegurado pelas direções regionais de agricultura e pescas através das direções de serviços veterinários regionais nas respetivas áreas geográficas, executando as ações e serviços definidos pelos serviços centrais da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV).

Enquanto autoridade fitossanitária nacional, a DGAV coordena os programas de prospeção de pragas e doenças das plantas, de controlo fitossanitário à importação e a certificação fitossanitária

para exportação de vegetais e produtos vegetais, em estreita articulação com as direções regionais de agricultura e pescas e com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas. Atua assim na prevenção, na deteção precoce, na erradicação e no controlo de pragas e doenças que podem colocar em causa a sustentabilidade da agricultura e do ambiente natural nacional, garantido os cumprimentos das normas europeias e internacionais que sustentam a circulação de vegetais e partes de vegetais, a produção, o controlo e a certificação de materiais de multiplicação de plantas. Neste domínio executa anualmente mais de 60 programas de prospeção, certifica mais de 25 milhões de plantas, realiza e promove os estudos de cerca de duas centenas de novas variedades vegetais, executa 9 mil testes e ensaios de sementes, coordena a inspeção de cerca de 3 mil operadores económicos.

Enquanto responsável pela homologação dos produtos fitofarmacêuticos e o seu uso sustentável, efetua a gestão de 1200 produtos fitofarmacêuticos, cerca de 2000 estabelecimentos de venda, distribuição e aplicação de produtos fitofarmacêuticos, 23 centros de inspeção de pulverizadores, coordena o Plano Nacional para o Uso Sustentável dos Produtos Fitofarmacêuticos, o Plano de Controlo de Formulações e o Programa Nacional de Controlo de Resíduos de Pesticidas.

Na área da saúde, identificação e bem-estar animal, as atividades desenvolvidas envolvem 42 mil explorações de bovinos, cerca de 34 mil de ovinos/caprinos, 19 mil de equídeos, mais de 5.700 de suínos e 133 explorações de galinhas poedeiras. É assegurada ainda a inspeção sanitária em 121 matadouros, 332 salas de desmancha, mais de 690 estabelecimentos de fabrico de produtos à base de carne, mais de 450 estabelecimentos de fabrico de laticínios e 22 lotas. A nível global, e em 2018, foram realizados 3.971.188 controlos dos quais 2.693.498 correspondem a controlos analíticos.

Planeamento gestão e controlo da política agrícola

O Ministério da Agricultura na definição das políticas públicas sobre os setores sobre a sua responsabilidade apoia-se nos trabalhos desenvolvidos pelos seus organismos em particular o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPPAG), enquanto organismo de coordenação, o IFAP enquanto organismo pagador e de controlo de fundos Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e FEADER, a DGAV enquanto Autoridade Nacional de Veterinária, a Direção-Geral De Agricultura E Desenvolvimento Rural (DGADR) enquanto Autoridade Nacional de Regadio, e a Autoridade de Gestão do PDR2020, sendo de relevar os trabalhos a desenvolver no contexto do futuro quadro comunitário de apoio em particular o desenvolvimento do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum.

O Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I. P. (INIAV) é o Laboratório de Estado, que desenvolve atividades de investigação nas áreas agronómica e veterinária, mantendo o Banco Português de Germoplasma Vegetal, o Banco Português de Germoplasma Animal, a par de várias coleções de diferentes espécies (vários tipos de fruteiras, oliveiras, videiras, entre outras), desenvolvendo um importante papel na conservação, gestão e utilização sustentável do património genético vegetal nacional, para a alimentação e agricultura, salvaguardando o presente e garantindo o futuro.

No âmbito de aplicação da PAC e dos apoios atribuídos existe uma série de controlos de cariz obrigatório a uma percentagem de beneficiários, atividade desenvolvida pelo IFAP em estreita colaboração com as direções regionais de agricultura e pescas, que envolve cerca de 25.500 agricultores por ano.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.78 Agricultura (PO20) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019		Orçamento				Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	720,1	167,0	58,7	588,5	143,5		957,8	33,0
Total EPR	60,4		79,1	2,9			82,0	35,6
Sub-Total	780,5	167,0	137,8	591,4	143,5		1 039,8	
Consolidação entre e intra-setores	27,1	0,7	1,4		47,9		50,0	
Despesa Total Consolidada	792,1	166,3	146,6	591,4	95,6		1 000,0	
Despesa Efetiva Consolidada	753,4	166,3	136,4	591,4	95,6		989,8	

Por Memória

Ativos Financeiros	0,3		0,3				0,3
Passivos Financeiros financeiros	38,4		10,0				10,0

Notas:

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa total consolidada do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos ascende a 1 000 milhões de euros, com origem principalmente nos orçamentos do IFAP e da EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestrutura do Alqueva, S.A. – entidade pública reclassificada.

Quadro 4.79 Agricultura (PO20) – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento					Estrutura 2020 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	276,9	471,0	38,8	509,8	651,8	55,5
01-DESPESAS COM O PESSOAL	104,1	48,2	6,3	54,5	158,6	13,5
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	47,6	35,8	24,5	60,4	108,0	9,2
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS	0,1	1,1	3,0	4,0	4,1	0,3
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	115,6	293,5		293,5	274,3	23,3
05-SUBSÍDIOS		34,1		34,1	34,1	2,9
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	9,5	58,3	5,0	63,3	72,8	6,2
DESPESA DE CAPITAL	96,0	487,1	53,1	540,3	523,5	44,5
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	37,3	9,4	43,2	52,6	89,9	7,6
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	58,7	477,2		477,2	423,1	36,0
09-A TIVOS FINANCEIROS		0,3		0,3	0,3	0,0
10-PASSIVOS FINANCEIROS			10,0	10,0	10,0	0,8
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL		0,3		0,3	0,3	0,0
Consolidação entre e intra-setores					247,6	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	372,9	958,1	91,9	1 050,0	1 175,3	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	372,9	957,8	82,0	1 039,8	1 165,1	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Destacam-se os agrupamentos económicos da despesa de transferências, correntes e de capital, que perfazem 59,3% da despesa total consolidada do programa orçamental, o que traduz as atribuições de várias entidades no financiamento da atividade agrícola e de segurança alimentar, desenvolvida pelos agentes económicos, entre outras.

Realce ainda para a dotação de despesas com o pessoal (158,6 milhões de euros), equivalente a 13,5% do total da despesa efetiva consolidada, bem como para aquisição de bens e serviços e de capital.

Quadro 4.80 Agricultura (PO20) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
020 - AGRICULTURA	1 412,7	100,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	0,0	0,0
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	107,0	7,6
041 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - INVESTIGAÇÃO	57,4	4,1
042 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - AGRICULTURA E PECUÁRIA	1 157,3	81,9
045 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - PESCA	88,9	6,3
084 - SIMPLEX +	2,0	0,1
Despesa Total Não Consolidada	1 422,9	
Consolidação entre e intra-setores	247,6	
Despesa Total Consolidada	1 175,3	
Despesa Efetiva Consolidada	1 165,1	
Por Memória		
Ativos Financeiros		0,3
Passivos Financeiros		10,0
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

As medidas 042 – Agricultura e Pecuária e 045 – Pesca destacam-se com 88,2 % da despesa total não consolidada do Programa e incluem a execução dos programas nacionais e comunitários de apoio aos sectores identificados, cuja execução é assegurada maioritariamente pelo IFAP, onde se inclui o Programa Nacional de Regadios (PNR)

No âmbito da medida relativa ao Programa Simplex+, estão inscritos 2 milhões de euros destinados a ações cuja execução está maioritariamente a cargo das Direções Regionais de Agricultura e da Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

4.19. Mar (PO21)

As medidas e as áreas de abrangência do Programa Orçamental Mar incluem medidas de política associadas à proteção, ao planeamento, ao ordenamento, à gestão e à exploração dos recursos do mar, à promoção de uma presença efetiva no mar, dos seus usos e de uma economia do mar sustentável, das pescas, da náutica de recreio, dos portos de pesca e a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar.

Em 2020, a despesa total consolidada do Programa Mar totaliza 134,1 milhões de euros, que corresponde a um aumento de 76,1% em relação à estimativa para 2019, equivalente a cerca de mais 57,9 milhões de euros.

Quadro 4.81 Mar (PO21) – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	58,9	91,6	55,4	60,8
Atividades	43,9	50,4	14,8	33,5
Com cobertura em receitas de impostos	34,2	38,0	10,9	25,2
Funcionamento em Sentido Estrito	34,2	38,0	10,9	25,2
Com cobertura em receitas consignadas	9,7	12,4	28,5	8,2
Projetos	15,0	41,2	174,2	27,4
Financ. Nacional	6,8	11,6	69,8	7,7
Financ. Comunitário	8,2	29,6	260,8	19,7
Serviços e Fundos Autónomos	33,9	58,9	73,6	39,2
Entidades Públicas Reclassificadas				
Consolidação entre e intra-setores	26,7	26,4		
Despesa Total Consolidada	76,2	134,1	76,1	
Despesa Efetiva Consolidada	66,2	124,1		

Por Memória:

Ativos Financeiros	10,0	10,0
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações Financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa do subsector Estado totaliza 91,6 milhões de euros, que corresponde a 60,8% do total da despesa do Programa, maioritariamente financiada por receitas de impostos e fundos europeus. Em relação a 2019, verifica-se um aumento de 32,7 milhões de euros da despesa deste subsector, mais 55,4%, com maior expressão no orçamento de projetos, designadamente na Direção-geral de Política do Mar (DGPM), na Direção-geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), através de intervenções prioritárias nos acessos e infraestruturas essenciais da atividade marítima tendo em vista a melhoria das condições de navegabilidade e da segurança dos cidadãos e profissionais que as utilizam, e nas transferências do Orçamento do Estado para o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P (IPMA, I.P.).

A dotação de Ativos Financeiros encontra-se inscrita no orçamento do Fundo Azul e destina-se a apoiar a conceder aos promotores para o financiamento de projetos de desenvolvimento da economia azul do mar, da investigação científica e tecnológica do mar e da monitorização e proteção do ambiente e segurança marítima.

Políticas e medidas

O mar é espaço de união, de coesão nacional e, dada a posição central de Portugal no Atlântico, de intervenção portuguesa num mundo em mudança, onde a transição ambiental e a transição energética serão determinantes.

A estratégia do Governo para o mar integra as orientações internacionais para um desenvolvimento sustentável numa lógica integrada e inclusiva, baseada no conhecimento científico e na promoção da inovação, assim como na vontade de fomentar a conservação dos espaços marinhos numa perspetiva de utilização sustentável dos seus recursos marinhos vivos e não vivos e de preservação dos valores fundamentais do ambiente marinho. Torna-se essencial a coordenação interministerial, dada a transversalidade dos assuntos do mar, sendo essencial o claro envolvimento da sociedade civil.

A Estratégia Nacional para o Mar 2020-2030, a aprovar em 2020, alinha-se com os objetivos da Agenda 2030 e terá como um dos seus principais instrumentos de ação a concretização do ordenamento e gestão do espaço marítimo, onde importa atender aos usos e atividades marítimos, nas dimensões ambiental, social, económica e institucional, com vista a uma economia do mar sustentável. Será dada igual importância à interação entre os diferentes componentes do sistema global, onde a compreensão da mudança climática e dos riscos acrescidos que dela derivam é fundamental para a preservação da qualidade de vida dos cidadãos.

Neste sentido, o Governo desenvolverá a sua ação relativa ao mar através das seguintes grandes áreas:

- Governação do mar;
- Observação e investigação do sistema global;
- Ordenamento e sustentabilidade dos ecossistemas marinhos;
- Pesca e a aquicultura sustentáveis;
- Economia azul circular;
- Administração e segurança marítimas;
- Financiamento da economia do mar;
- Renovação do SIMPLEX do mar.

Governação do mar

- Conceber e implementar a Estratégia Nacional para o Mar 2020-2030;
- Reforçar o acompanhamento e a monitorização da política do mar nomeadamente através de indicadores e estatísticas na área do mar;
- Prosseguir a interação com a Comissão de Limites da ONU para a concretização da extensão da plataforma continental portuguesa;
- Divulgar a importância da extensão da plataforma continental de Portugal para a sociedade;
- Apoiar a realização de projetos de investigação e desenvolvimento, bem como a prospeção de recursos naturais marinhos, nomeadamente através de cruzeiros científicos no quadro do processo de extensão da plataforma continental;
- Otimizar a operacionalidade do ROV Luso (veículo submarino operado remotamente), atendendo às necessidades que decorrem do projeto de extensão da plataforma continental;

- Promover a realização das atividades de Comemoração do V Centenário da Circumnavegação comandada pelo português Fernão de Magalhães (2019-2022);
- Acompanhar as atividades que se desenvolvem no quadro jurídico da área, reguladas pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos;
- Coorganizar com o Quênia a Conferência dos Oceanos das Nações Unidas 2020;
- Reforçar a ação externa de Portugal no domínio do oceano e da economia do mar sustentável;
- Dinamizar o programa para a literacia do oceano Escola Azul.

Observação e investigação do sistema global

- Instalar o Observatório do Atlântico promovendo o aprofundamento da monitorização e investigação dos principais processos físicos, químicos e biológicos que determinam a dinâmica da bacia do Atlântico, em coordenação com o *AIR Centre*;
- Promover iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico para a observação da atmosfera, da coluna de água e do mar profundo, numa perspetiva integradora dos processos atmosféricos, oceânicos, geológicos e biogeofísicos;
- Melhorar a capacidade de previsão da evolução do estado do oceano em todas as suas componentes, sujeito à ação da mudança climática, e da sua influência nas ilhas atlânticas e na economia e segurança das populações costeiras;
- Promover um programa dinamizador para as ciências e tecnologias do mar que permita atualizar os meios de investigação existentes na comunidade científica nacional e incrementar o seu papel no mundo;
- Aprofundar as parcerias internacionais para a partilha de conhecimento e concretização de projetos nos domínios científicos e empresariais, fortalecendo a participação nacional na Rede de Observação da Terra, com foco crescente no mar português;
- Cooperar com o setor privado (ONG e indústria) para aumentar as observações oceânicas e a partilha de dados de plataformas industriais para apoiar a identificação e previsão de perigos;
- Desenvolver um programa de conhecimento e proteção das espécies marinhas em risco;
- Criar uma iniciativa nacional para a cartografia dos fundos marinhos e identificação dos recursos marinhos (vivos e não-vivos);
- Desenvolver um banco de dados da distribuição geográfica de atividades no oceano.

Ordenamento e sustentabilidade dos ecossistemas marinhos

- Implementar o novo Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional, visando desenvolver a economia azul de forma sustentada, assegurando a preservação dos valores ambientais no mar e a proteção dos ecossistemas marinhos sensíveis, bem como da orla costeira;
- Concretizar a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas no mar português de forma a proteger os principais *habitats* e ecossistemas marinhos vulneráveis;

- Criar uma zona piloto de emissões controladas no mar português e de mecanismos complementares de controlo de poluição, em parceria com a Agência Europeia de Segurança Marítima.

Pesca e a aquicultura sustentáveis

- Reestruturar e modernizar a frota pesqueira face às reais oportunidades de pesca, aumentando a atratividade do setor e promover o desenvolvimento de novas concessões de aquicultura nas áreas de expansão previstas no novo Plano de Situação de Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional e das áreas de expansão previstas no novo Plano para a Aquicultura em Águas de Transição;
- Prosseguir um plano plurianual de dragagens no sentido de manter as condições de operacionalidade e segurança dos portos de pesca aos níveis adequados;
- Reforçar a utilização de artes de pesca seletivas e biodegradáveis;
- Promover a produção aquícola em mar aberto com recurso a espécies autóctones nacionais;
- Estender a todo o país as Lotas 4.0 e a Lota Móvel, aumentando o apoio às pequenas comunidades piscatórias;
- Reforçar e maximizar o mecanismo de cogestão dos *stocks* de pesca, um modelo em que as organizações de produtores também são responsáveis pela sustentabilidade de cada *stock*, promovendo uma governação descentralizada, que é parte integrante da política comum de pesca da UE.

Economia azul circular

- Promover a inovação na biorremediação do mar, através de ativos biológicos-bioquímicos que eliminem os microplásticos e outros agentes poluidores do oceano;
- Promover a biotecnologia azul sustentável e bio refinarias azuis, permitindo o desenvolvimento de novos produtos alimentares do mar e a criação de unidades fabris que aproveitem os subprodutos da pesca e aquicultura;
- Promover modelos de negócio baseados na recolha de lixo marinho e na sua valorização industrial-comercial;
- Maximizar e atualizar os modelos formativos das diferentes profissões do mar, por forma a adequá-los às necessidades atuais dos setores respetivos e ao desenvolvimento das atividades marítimo-turísticas.

Administração e segurança marítimas

- Apoiar a indústria nacional de reparação e construção naval, promovendo a sua capacidade junto de segmentos de mercado específicos (navegação marítimo-turística e de recreio e lazer, plataformas multiusos para energias renováveis oceânicas ou equipamentos de apoio à aquicultura de *deep sea*), com vista a potenciar as exportações;
- Prosseguir a política de descarbonização e redução de emissões atmosféricas;
- Promover a indústria baseada na construção e introdução de novos métodos de fabrico e montagem e de reciclagem mais eficientes em linha com as exigências de *Green Shipping*;

- Promover infraestruturas inovadoras para a aquicultura *offshore*, tais como gaiolas submersíveis para diferentes temperaturas e pressões de água, e de grande escala.

Financiamento da economia do mar

- Dar continuidade à implementação do programa operacional MAR2020, no âmbito das suas prioridades estratégicas, nomeadamente competitividade, com base na inovação e no conhecimento; sustentabilidade económica social e ambiental dos setores da pesca e aquicultura; medidas socioeconómicas; política marítima integrada; desenvolvimento das zonas costeiras; emprego e coesão territorial; capacidade e qualificação dos profissionais do setor;
- Implementar o Programa Crescimento Azul *EEA Grants*;
- Implementar novas linhas baseadas em parcerias estratégicas com fontes públicas e privadas assentes no Fundo Azul, nomeadamente: criação de uma linha de financiamento para projetos de inovação oceânica no domínio do controlo, supervisão e vigilância marítima; criação da linha Capitalizar Mar, em parceria com a PME Investimentos, S.A. e aprofundamento da parceria com os instrumentos financeiros da Portugal Ventures;
- Dinamizar ações de promoção de investimento através do gabinete Investidor Mar da Direção-Geral de Política do Mar;
- Contribuir para a preparação do Portugal 2030 em apoio à política do mar.

Renovação do SIMPLEX do mar

- Ampliar a desmaterialização de procedimentos no acesso às atividades no mar, através da utilização do balcão Eletrónico do Mar e Sistema Nacional de Embarcações Marítimas;
- Implementar a medida “Embarcação na Hora”, que permitirá o registo inicial rápido de embarcações na bandeira portuguesa, envolvendo todas as entidades do Estado com competência na matéria;
- Desmaterializar o processo de ensino, certificação e relação com os marítimos, com a introdução de uma nova geração de certificados de competências digitais e criação do Documento Único Marítimo;
- Simplificar e desenvolver uma nova metodologia de licenciamento da pesca mais sustentável, com introdução do novo Documento Único de Pesca (DUP);
- Eliminar a exigência de licenças desportivas para participação em competências náuticas que não envolvem atletas de alta competição;
- Desmaterializar os diários de bordo nos navios que arvoram a bandeira portuguesa e alargar o novo Diário de Pesca Eletrónico (DPE+) a toda a frota aplicável através de instalação de equipamentos *Vessel Monitoring System* (VMS).

O Governo dará continuidade à simplificação administrativa de alguns processos, nomeadamente o licenciamento, as vistorias e as inspeções, revendo procedimentos, diminuindo os prazos de resposta e apostando na Plataforma do Mar (ponto único de acesso digital a toda a informação e processos de registo e licenciamento da atividade económica em meio marinho: aquicultura, mergulho profissional, energia, embarcações e serviços marítimos, náutica de recreio, pesca, títulos

de utilização privativa do espaço marítimo) visando uma melhor articulação entre as diversas entidades intervenientes.

Quantificação das medidas e fontes de financiamento

Os quadros seguintes ilustram as fontes de financiamento e os encargos associados às medidas do programa.

Quadro 4.82 Mar (PO21) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2019	Orçamento					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes		
Total SFA	33,9	15,9	12,3	21,8	8,9	58,9	73,6	
Sub-Total	33,9	15,9	12,3	21,8	8,9	58,9		
Consolidação entre e intra-setores					0,0		0,0	
Despesa Total Consolidada	43,9	25,9	12,3	21,8	8,8	68,9		
Despesa Efetiva Consolidada	33,9	15,9	12,3	21,8	8,8	58,9		

Por Memória

Ativos Financeiros	10,0	10,0					10,0
Passivos Financeiros							
Consolidação de Operações financeiras							

Nota: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

O subsector dos serviços e fundos autónomos, composto pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA, I.P.), pelo Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca e pelo Fundo Azul, evidencia um aumento de 73,6% do orçamento de despesa face a 2019, predominantemente do IPMA, em transferências para parceiros no âmbito dos projetos de que é coordenador e em investimento, com destaque para a aquisição de radares (continente e açores), rede de trovoadas, renovação da rede meteo e sísmica, conservação e reparação de navios, o observatório atlântico e outros projetos na área da investigação.

Quadro 4.83 Mar (PO21) – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Estrutura 2020 (%)	
	Estado	SFA incluindo EPR		Total Consolidado		
		SFA	EPR			Total
DESPESA CORRENTE	61,3	45,7		45,7	91,8	68,5
01-DESPESAS COM O PESSOAL	16,0	17,2		17,2	33,2	24,8
02-AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	15,3	13,0		13,0	28,3	21,1
03-JUROS E OUTROS ENCARGOS	0,0				0,0	0,0
04-TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	20,7	15,1		15,1	20,5	15,3
05-SUBSÍDIOS						0,0
06-OUTRAS DESPESAS CORRENTES	9,3	0,5		0,5	9,8	7,3
DESPESA DE CAPITAL	30,3	23,2		23,2	42,3	31,5
07-AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	15,0	12,9		12,9	27,9	20,8
08-TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	15,3	0,3		0,3	4,4	3,3
09-ATIVOS FINANCEIROS		10,0		10,0	10,0	7,5
10-PASSIVOS FINANCEIROS						0,0
11-OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL						0,0
Consolidação entre e intra-setores					26,4	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	91,6	68,9		68,9	134,1	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	91,6	58,9		58,9	124,1	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Por natureza, as despesas com o pessoal representam 24,8% da despesa total consolidada do Programa, com uma dotação total de 33,2 milhões de euros. As aquisições de bens e serviços correntes e de capital perfazem, respetivamente, 28,3 milhões de euros e 27,9 milhões de euros, equivalente a 41,9% da despesa total. Relativamente à dotação da despesa em aquisição de bens de capital do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, quase exclusivamente a cargo do IPMA, esta ocorre no âmbito do Fundo Europeu das Pescas / FEAMP e FEDER – Lisboa 2020, bem como de receitas próprias.

Quadro 4.84 Mar (PO21) – Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
021 - MAR	150,5	100,0
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	71,6	47,6
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	41,1	27,3
045 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - PESCA	32,3	21,5
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	5,4	3,6
Despesa Total Não Consolidada	160,5	
Consolidação entre e intra-setores	26,4	
Despesa Total Consolidada	134,1	
Despesa Efetiva Consolidada	124,1	
Por Memória		
Ativos Financeiros	10,0	
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A medida Investigação científica de carácter geral a cargo do IPMA, I.P., assume a maior expressão no programa orçamental (47,6%). A medida Transportes e comunicações –Transportes marítimos e fluviais é desenvolvida na totalidade pela DGRM.

Para além das medidas anteriormente referidas destaca-se a organização da Conferência dos Oceanos das Nações Unidas 2020, as Comemorações do V Centenário da Circum-Navegação comandada pelo navegador português Fernão de Magalhães (2019-2022) e a Conferência OSPAR.

5. Riscos Orçamentais e Análise de Sustentabilidade

5.1. Riscos de Execução Orçamental

Tal como referido anteriormente, as projeções macro orçamentais encontram-se sujeitas a riscos, predominantemente de origem externa, que podem afetar o desempenho orçamental, num contexto internacional marcado por elevada incerteza.

Adicionalmente, a reforma estrutural de que foi alvo o sistema bancário potenciou a melhoria dos rácios de capital e a posição de liquidez fomentando os níveis de rendibilidade. Constituindo-se o sistema bancário como um canal de transmissão de riscos para a economia real, os desenvolvimentos favoráveis dos últimos anos, que permitem mitigar parte dos efeitos negativos, possibilitam uma maior resistência a um eventual choque financeiro.

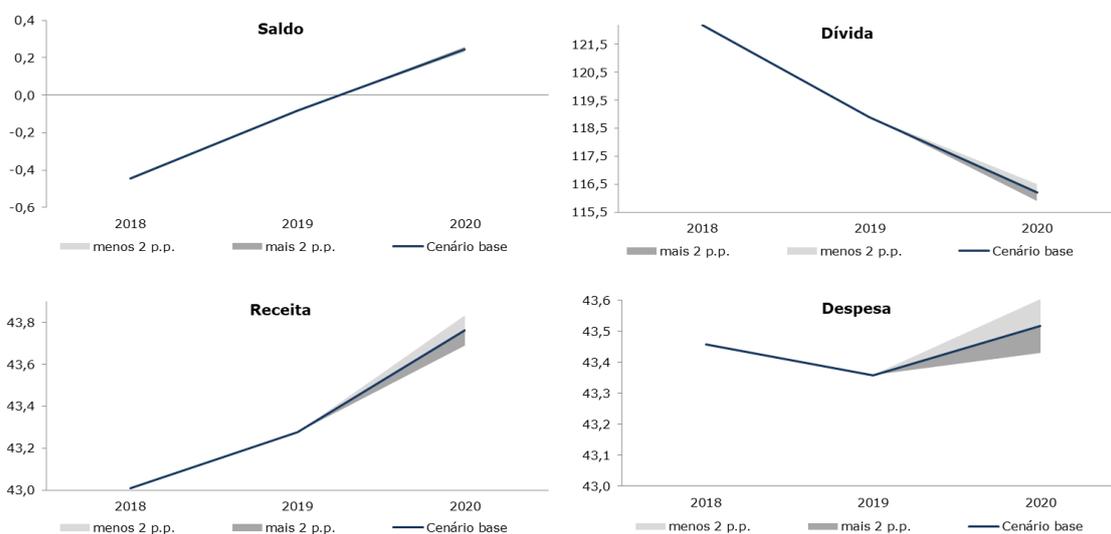
Assim, consideraram-se choques nas seguintes variáveis:

Crescimento do PIB

Procura Externa

A diminuição em 2 p.p. da taxa de variação em volume da procura externa em 2020 resulta num menor crescimento do PIB (-0,3 p.p.) e numa maior taxa de desemprego (-0,1 p.p.), com implicações residuais no saldo das administrações públicas (-0,01 p.p. do PIB). Concomitantemente, o rácio da dívida pública em percentagem do PIB deverá aumentar 0,3 p.p., fundamentalmente em resultado da variação nominal do PIB.

Gráfico 5.1. Variação da procura externa em 2 p.p.
(em percentagem do PIB)



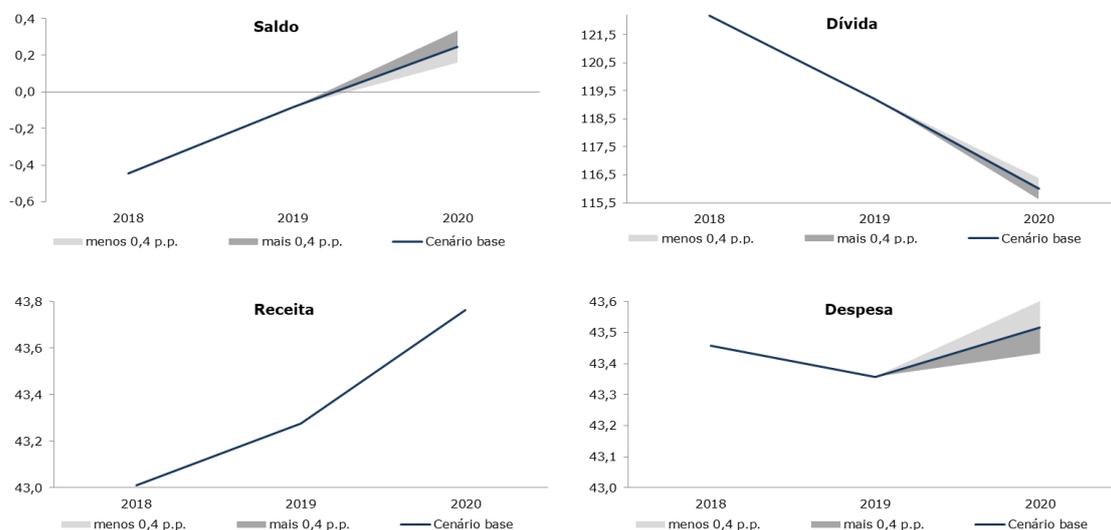
Fonte: Ministério das Finanças.

Procura Interna

A diminuição da procura interna em 0,4 p.p., em resultado de um menor consumo privado, induz a uma diminuição do PIB (em 0,3 p.p.), bem como a uma menor receita fiscal em termos nominais. Como consequência, regista-se um agravamento do saldo das administrações públicas em

percentagem do PIB (-0,08 p.p.) O aumento do rácio da dívida pública no PIB (+0,4 p.p.) é explicado, sobretudo, pela variação nominal do PIB.

Gráfico 5.2. Variação da procura interna em 2 p.p.
(em percentagem do PIB)

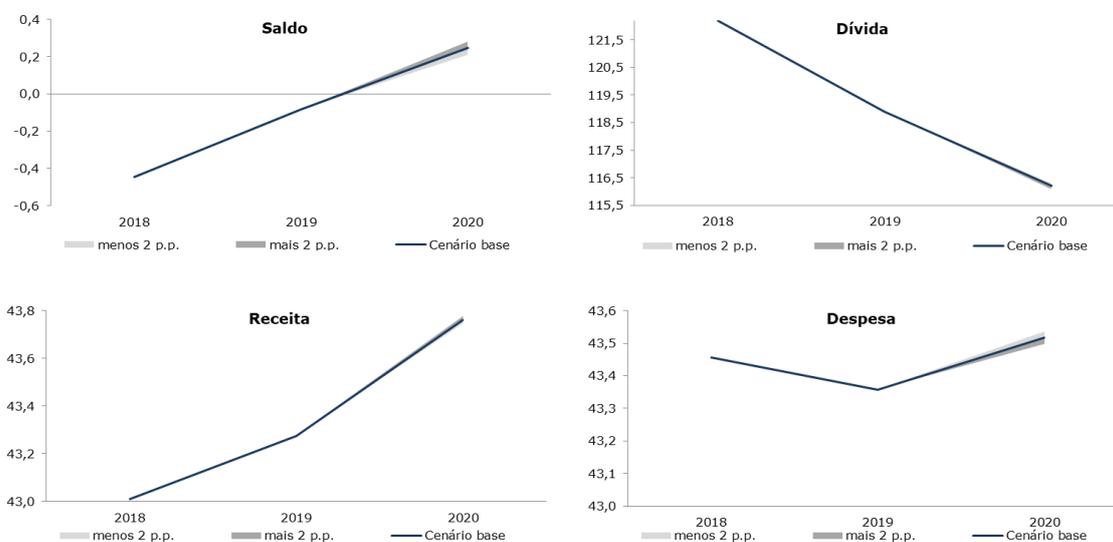


Fonte: Ministério das Finanças.

Taxa de Juro

Um aumento de 2 p.p. da Euribor a 3 meses implica um agravamento do saldo das administrações públicas em -0,04 p.p. do PIB, como consequência da diminuição da receita (em termos nominais e em percentagem do PIB) e a um aumento da despesa em percentagem do PIB em consequência da diminuição do PIB nominal. O rácio da dívida pública mantém-se quase inalterado (+0,1 p.p.).

Gráfico 5.3. Diminuição da taxa de juro de curto em 2 p.p
(em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

5.2. Riscos das Responsabilidades Contingentes e do SEE

5.2.1. Garantias e Contragarantias

Garantias concedidas ao setor bancário

O stock da dívida garantida pelo Estado a instituições de crédito, em 30 de setembro de 2019, ascendia a 2 800 milhões de euros incidindo apenas sobre a designada Garantia de Carteira. A Garantia de Carteira foi um instrumento criado em 2012, através do qual a República Portuguesa assegurou, até ao limite de 2 800 milhões de euros, o cumprimento das obrigações de pagamento assumidas pelas instituições de crédito (Banco Português de Investimento - BPI, CGD, NOVO BANCO e BCP) junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), referentes a uma carteira de operações de financiamento de projetos desenvolvidos e a desenvolver em Portugal, cuja exposição poderá atingir um montante máximo de 6 000 milhões de euros.

Esta garantia, cujo prazo inicial termina em 2020, apresentava como beneficiários, em 30 de setembro de 2019, o NOVO BANCO e o BCP. A maioria das operações incluídas neste instrumento beneficia de garantias bancárias, reduzindo assim o risco assumido pelo Estado.

Garantias concedidas a outras entidades

Em 30 de setembro de 2019 o *stock* da restante dívida garantida pelo Estado ascendia a cerca de 12 564,3 milhões de euros, concentrando-se nas operações contratadas pelas empresas que constam do quadro seguinte.

Quadro 5.1 Garantias concedidas a outras entidades

(Posição em 30 de setembro de 2019)

Beneficiário da Garantia	Montante Garantido	
	Milhões de euros	%
Entidades Públicas Reclassificadas		
CP - Comboios de Portugal, E.P.E.	594,0	4,7
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	159,9	1,3
EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	103,8	0,8
Fundo de Recuperação de Créditos	76,4	0,6
Fundo de Resolução	300,0	2,4
FCCGM - Fundo de Contragarantia Mútuo	556,7	4,4
Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.)	2 045,0	16,3
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	73,6	0,1
Metro do Porto, S.A.	556,8	4,4
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 842,7	14,7
Parque Escolar, E.P.E.	878,5	7,0
Parups, S.A.	113,4	0,9
Parvalorem, S.A.	643,7	5,1
Entidades Públicas não Reclassificadas		
AdP - Águas de Portugal, S.A.	1 185,8	9,4
STCP	100,0	0,8
Outras *	1 249,7	9,9
Regiões Autónomas		
Região Autónoma da Madeira	2 060,8	16,4
APRAM	23,5	0,2
Total	12564,3	100,0

* Disperso por cerca de 26 entidades, predominantemente de carácter público e países objeto de programas de cooperação para o desenvolvimento.

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

No caso das empresas públicas reclassificadas no perímetro das Administrações Públicas identificadas no quadro acima, o montante da dívida e dos encargos anuais já se encontra registado na conta das Administrações Públicas.

O Orçamento do Estado para 2020 prevê a concessão de apoios do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quer sob a forma de empréstimos, quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento.

No que respeita às outras entidades, nas quais se incluem as empresas públicas não reclassificadas, destaca-se o Grupo AdP - Águas de Portugal, empresa totalmente detida pelo Estado, cuja dívida a vencer no ano de 2020 se estima em cerca de 58 milhões de euros, salientando-se que a dívida garantida em causa corresponde a financiamentos contraídos junto do BEI e que até à data não se verificou qualquer execução da garantia.

Ainda em relação a estas outras entidades, cujo *stock* da dívida ascende a cerca de 1 249,7 milhões de euros, a previsão dos reembolsos para 2020 ascende a cerca de 36,9 milhões de euros, antevendo-se, com base no histórico das execuções de garantia destas entidades e decorrente das

mesmas serem predominantemente de carácter público, um risco de incumprimento muito reduzido. Salienta-se que as operações enquadradas nos programas de cooperação para o desenvolvimento não contemplam amortizações de capital em 2020.

5.2.2. Parcerias Público-Privadas

Os projetos de parcerias público-privadas (PPP) assentam em relações contratuais de longo prazo, reguladas por um vasto e complexo conjunto de regras que visam conferir-lhes condições de estabilidade.

Não obstante, ao longo da vigência destes contratos, ocorrem eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, direitos do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro do respetivo contrato (nomeadamente, modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, alterações legislativas com impacto específico no contrato ou casos de força maior), que muitas vezes redundam em diferendos entre as partes, dos quais podem advir potenciais riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros.

Existindo diferendo entre as partes – de um modo geral, dirimidos em sede de tribunal arbitral –, é muito frequente que o montante peticionado pelo parceiro privado seja tendencialmente sobredimensionado face aos reais danos ocorridos, razão pela qual se constata que, mesmo nas situações em que existem fundamentos justificativos dos pedidos, as responsabilidades financeiras efetivamente imputadas, no final, aos parceiros públicos acabam por ser, em geral, claramente inferiores aos montantes peticionados inicialmente pelo parceiro privado, como se tem verificado em decisões arbitrais proferidas nos últimos anos.

Além disso, destaque-se que a maioria dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro formulados não mereceu acolhimento por parte do parceiro público, por se ter concluído que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar o pagamento de compensações ou indemnizações.

Setor rodoviário

Em primeiro lugar, surge com maior relevância o setor rodoviário, sobretudo pelo volume e valor dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro já apresentados e dos pedidos formulados nos litígios (arbitrais) em curso. Com efeito, em outubro de 2019, o valor global desses pedidos, submetidos por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias, rondava os 978 milhões de euros – representando este valor um aumento na ordem dos 413 milhões de euros face ao apresentado no Relatório do Orçamento do Estado para 2019 –, sendo certo que na maior parte das situações não houve qualquer reconhecimento pelo parceiro público dos fundamentos e/ou dos valores peticionados pelos parceiros privados.

Este aumento deve-se, em particular, à ação arbitral proposta, em 2019, pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., em que, na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas ao contrato de subconcessão renegociado, a subconcessionária vem agora peticionar a rescisão do contrato de subconcessão reformado por motivo imputável à subconcedente e a correspondente indemnização, cujo valor ascende a, aproximadamente, 445 milhões de euros. Atualmente, esta situação é a que envolve montantes estimados mais expressivos.

São também de sublinhar, pela sua relevância, os litígios relativos (i) à Subconcessão do Baixo Tejo (AEBT), na sequência de alterações legislativas de carácter específico, sendo o montante peticionado

por esta subconcessionária de cerca de 155 milhões de euros; (ii) ao pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela mesma subconcessionária com fundamento na impossibilidade de construção da ER377, quantificado em cerca de 110 milhões de euros; (iii) à concessão da Lusoponte, na sequência de alterações às taxas do IRC (entre os anos de 2010 e 2012), sendo o montante peticionado por esta concessionária de cerca de 100 milhões de euros; e (iv) à subconcessão do Litoral Oeste, com origem em alterações legislativas de carácter específico, no qual a subconcessionária peticona o montante de 85 milhões de euros.

Os pedidos referidos representam, em conjunto, cerca de 92% do montante total de contingências financeiras identificadas nas PPP rodoviárias.

Por outro lado, merece destaque a conclusão do litígio relativamente à concessão do Douro Litoral com origem no pedido de reposição do equilíbrio financeiro, no valor inicial de 1350 milhões de euros, decorrente, entre outros fundamentos, da anulação do concurso para a construção da Autoestrada Centro e conseqüente alegada perda de tráfego, com a decisão do Supremo Tribunal Administrativo que confirmou o acórdão arbitral que condenou o Estado Português ao pagamento de cerca de 219 milhões de euros.

De registar ainda a constituição de uma comissão de negociação relativa ao contrato de subconcessão do Baixo Tejo¹³, com vista ao ajustamento do quadro contratual à não construção da ER-377-2, bem como à resolução de outros temas pendentes que possam comprometer a boa execução do referido contrato.

Ao nível do setor rodoviário, e ainda no que se refere aos principais riscos orçamentais identificados, importa mencionar que a referida previsão de encargos com os contratos de subconcessão do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste, não contempla o pagamento das denominadas 'compensações contingentes', em linha com o Relatório n.º 15/2012 do Tribunal de Contas (Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário).

De salientar ainda o facto de alguns dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias, designadamente os relativos a pagamentos por serviço e a custos com grandes reparações de pavimentos, ou das respetivas receitas (quando públicas), sendo uma projeção, poderem oscilar em função de variáveis como o perfil de tráfego efetivo que venha a verificar-se nos empreendimentos rodoviários em apreço.

Setor ferroviário

No que diz respeito ao setor ferroviário, é de registar a constituição, em fevereiro de 2014, do tribunal arbitral para a avaliação do pedido de indemnização apresentado pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade (ELOS), na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas ao contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e ainda do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora. O pedido de indemnização reportou-se aos custos incorridos pela concessionária até a data da recusa de visto, que a ELOS quantificou em cerca de 169 milhões de euros. Em julho de 2016, foi proferido acórdão pelo tribunal arbitral, condenando o Estado ao pagamento de cerca de 150 milhões de euros, acrescidos de juros. Em face desta decisão, o Estado Português intentou, junto do Tribunal Central Administrativo Sul, ação de anulação de sentença; e recorreu para o Tribunal Constitucional, tendo este decidido pela

¹³ Despacho n.º 7169/2019, da Coordenadora da UTAP, de 22 de julho (publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 154, de 13 de agosto de 2019).

não admissibilidade do recurso interposto por não estarem reunidos os pressupostos processuais para o efeito. No decurso do ano de 2018, a ELOS propôs ação executiva, peticionando ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que determine ao Estado Português o pagamento de cerca de 192 milhões de euros, processo que ainda se encontra pendente.

Adicionalmente, destaca-se o pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado pela concessionária Fertagus, em 2012, na sequência do aumento da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária, no valor de cerca de 1,5 milhões de euros anuais a partir desse ano. Os efeitos financeiros decorrentes deste e de outros eventos foram objeto de negociação por comissão de negociação, que se encontra atualmente em fase de conclusão.

Relativamente à concessão do Metro Sul do Tejo, destaca-se ainda que, muito embora a remuneração da concessionária resulte, em primeira linha, de receitas de exploração, está previsto o pagamento pelo concedente de compensações no montante necessário a perfazer as receitas associadas ao limite mínimo de tráfego contratualmente garantido. Neste quadro, importa salientar que os encargos com esta parceria, sendo uma projeção, podem oscilar em função de variáveis dinâmicas, como é o caso do volume de tráfego que venha efetivamente a registar-se.

Setor da saúde

No que diz respeito às PPP do setor da saúde, merecem realce o pedido de reposição do equilíbrio financeiro decorrente da não renovação dos protocolos adicionais ao contrato de gestão do Hospital de Braga, relativos a financiamento de prestações de saúde no âmbito do vírus da imunodeficiência humana – síndrome da imunodeficiência adquirida (VIH-SIDA) e da esclerose múltipla, que haviam sido celebrados entre a Administração Regional de Saúde Norte (ARS Norte), na qualidade de entidade pública contratante, e a Escala Braga – Entidade Gestora do Estabelecimento, S.A. (EB), em que o valor peticionado pelo parceiro privado é de cerca de 33 milhões de euros. O tribunal arbitral constituído para dirimir o litígio proferiu acórdão em janeiro de 2019, através do qual condenou o Estado Português ao pagamento de cerca de 4,5 milhões de euros relativos ao ano de 2016 e, quanto aos anos de 2017 a 2019, a quantia que as partes definirem de acordo com os critérios utilizados pelo tribunal para definir a compensação devida em 2016. Caso as partes não cheguem a acordo, estima-se que o Estado terá de pagar cerca de 4,8 milhões de euros referentes a 2017, 5,3 milhões de euros correspondentes a 2018 e 3,7 milhões de euros relativos a 2019.

Cumprе igualmente assinalar o pedido de reposição do equilíbrio financeiro apresentado em 2019 pela EB com fundamento na decisão da ARS Norte de deixar de suportar os custos com a dispensa de medicamentos para o tratamento dos doentes com hepatite C, e que foi inicialmente quantificado em aproximadamente 1 milhão de euros; e o pedido de constituição de tribunal arbitral apresentado pela EB também este ano para dirimir o litígio referente à aplicação do método de cálculo do Índice de *Case Mix* ou Índice de Complexidade da População da Área de Influência e à dedução de remuneração da EB nos anos de 2015 e de 2016 por indisponibilidade do serviço de urgência, ainda não quantificado.

Relativamente ao contrato de gestão do Hospital de Vila Franca de Xira, a Escala Vila Franca – Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A. apresentou, também este ano, um pedido de reposição do equilíbrio financeiro relacionado com o financiamento dos medicamentos para tratamento dos doentes com hepatite C, estimando um aumento de despesas de aproximadamente 1 milhão de euros. Mantém-se, ainda, o pedido de reposição do equilíbrio financeiro com fundamento na alteração do enquadramento legal relativamente à prestação de cuidados de saúde à população

reclusa dos estabelecimentos prisionais de Vale de Judeus e de Alcoentre, designadamente no âmbito da infeção por VIH e das hepatites virais, estimando que a assistência aos reclusos implicará um aumento de custos na ordem dos 465 mil euros.

No âmbito do contrato de gestão do Hospital de Loures, destaque para o processo de mediação iniciado com respeito à determinação da remuneração devida pela Entidade Pública Contratante à SGHL – Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A., com impacto nos procedimentos anuais de apuramento do valor do pagamento de reconciliação, aos termos da monitorização e avaliação do cumprimento dos parâmetros de desempenho e às obrigações de elaboração de relatórios periódicos de monitorização, com efeitos nos anos de 2012 a 2016, tendo sido entretanto alcançado acordo quanto a alguns dos temas. Merece igualmente referência o pedido de constituição de um tribunal arbitral apresentado no final de 2018 relativamente ao financiamento autónomo das prestações de saúde a doentes em tratamento por VIH/SIDA.

No que diz respeito ao contrato de gestão do Hospital de Cascais, a HPP Saúde – Parcerias Cascais, S.A. pediu a constituição de um tribunal arbitral em dezembro de 2018 para dirimir o litígio referente à formação dos médicos internos, quantificado pelo parceiro privado em cerca de 7,8 milhões de euros.

Finalmente, importa ter presente que alguns dos encargos com as PPP do setor da saúde, na vertente da gestão clínica, designadamente os relativos a pagamentos pela prestação de cuidados de saúde, sendo uma projeção, podem oscilar em função de variáveis, como o nível de produção do estabelecimento hospitalar.

5.2.3. Riscos do Setor Empresarial do Estado

Passivos das Empresas Públicas

Até final do terceiro trimestre de 2019, o capital próprio das empresas do SEE aumentou cerca de 3,4 mil milhões de euros, situando-se nos 58,9 mil milhões de euros.

Os financiamentos obtidos diminuíram cerca de 1,7 mil milhões, para um montante inferior a 25,5 mil milhões.

Com a diminuição dos passivos e reforço dos capitais, as empresas públicas encontram-se financeiramente mais estáveis.

Quadro 5.2 Indicadores da posição financeira das empresas do SEE

	4T.2018	3T.2019	Variação 3T.2019/4T.2018	
	Milhões de euros			%
Capital próprio	55 574	58 936	3 362	6,0
Financiamentos obtidos	27 116	25 459	-1 657	6,1

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2020, mantém-se a orientação de limitar o acréscimo do endividamento financeiro para a generalidade das empresas do SEE, limitando o crescimento do endividamento global das empresas públicas a 2% ao ano, considerando o financiamento remunerado corrigido pelo capital social realizado.

Mantém-se também o processo de saneamento do capital próprio de algumas empresas públicas, consubstanciado em algumas medidas, nomeadamente na atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado em capital.

Análise de Riscos

A melhoria dos serviços públicos essenciais prestados aos cidadãos pelas empresas do SEE exige uma gestão otimizada dos meios atualmente afetos a este setor.

Sem pôr em causa a necessidade de assegurar a contenção e redução dos gastos públicos, o foco será sobretudo a racionalidade económica da despesa e dos investimentos, devidamente enquadrados numa estratégia e médio e longo prazo, e cujos benefícios líquidos tenham um valor positivo, dotando assim as empresas de uma maior robustez para enfrentar os seus desafios atuais e futuros.

Assim, as equipas de gestão das Empresas deverão garantir que a decisão sobre a realização de despesas é sempre precedida de uma análise sobre a sua necessidade, oportunidade e eficácia.

Por outro lado, importará também assegurar a adoção de modelos de financiamento que sejam compatíveis com a consolidação da situação financeira das empresas, nomeadamente no que respeita ao financiamento do investimento, o qual deverá retomar uma evolução positiva mas sempre com base em análises que demonstrem estar assegurado o princípio da eficiência da despesa.

Empresas públicas não reclassificadas

Relativamente a este universo de empresas, o risco para o Orçamento do Estado está relacionado, por um lado, com a sua capacidade de autonomamente honrarem os seus compromissos, e, por outro, com os dividendos que poderão ser entregues ao Estado.

Nestes termos, afigura-se relevante ter em consideração a existência de empresas que registam dívidas acumuladas sobre entidades públicas, designadamente autarquias locais. Permite-se, em 2020, que as autarquias locais e entidades municipais e as entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais celebrem acordos de regularização de dívidas vencidas até 31 de dezembro de 2019, com os benefícios decorrentes do regime jurídico previsto no Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, prorrogando-se por mais um ano o prazo anteriormente previsto na Lei do Orçamento do Estado de 2019.

Entidades classificadas dentro do perímetro das Administrações Públicas

Como é inerente à sua classificação, a evolução da situação financeira destas empresas – quer em termos económicos quer financeiros – tem impactos diretos sobre o Orçamento do Estado, nomeadamente porque estas estão impedidas de aceder diretamente aos mercados de crédito, com exceção das instituições de crédito multilaterais, pelo que as suas necessidades de financiamento são integralmente asseguradas pelo Orçamento do Estado.

5.3. Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos

A gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado encontra-se subordinada aos princípios definidos na Lei-Quadro da Dívida Pública, que determinam o financiamento requerido

pela execução orçamental, a minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo e a distribuição equilibrada destes pelos orçamentos dos diversos anos. Numa perspetiva eficiente de gestão do risco deve ainda ser assegurado um perfil temporal de amortizações adequado, uma exposição a riscos prudente e a promoção de um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros. A gestão do risco é um dos objetivos da gestão da dívida pública, estabelecendo-se limites para a assunção do risco de refinanciamento, do risco de taxa de juro (como a duração modificada e o perfil de re-fixação de taxas de juro), bem como do risco cambial e de crédito.

Risco de Refinanciamento

A par do acompanhamento das variáveis de mercado, designadamente da negociabilidade, liquidez e manutenção de uma curva de referência da República Portuguesa, a monitorização do perfil de refinanciamento da carteira de dívida é fundamental para uma gestão eficiente da mesma. Neste contexto, é essencial uma adequada distribuição das amortizações no tempo, evitando que estas possam onerar o custo de financiamento futuro.

Para tal, é efetuado um controlo regular do risco de financiamento, sendo considerada a percentagem de dívida da carteira ajustada a refinar em determinados prazos, como medida específica. Neste âmbito, as Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública definem os limites absolutos impostos à percentagem da carteira a vencer nos prazos de 12, 24 e 36 meses que são, respetivamente, 25%, 40% e 50%. A carteira ajustada, no final de novembro de 2019, cumpria integralmente estes limites, apresentando o seguinte perfil de refinanciamento:

Quadro 5.3 Perfil de refinanciamento da carteira ajustada no final de novembro de 2019

Carteira Ajustada	nov/18	nov/19
Até 12 meses	2%	5%
Até 24 meses	8%	12%
Até 36 meses	17%	18%

Fonte: IGCP, E.P.E.

Risco de Taxa de Juro

A estratégia seguida nos últimos anos para a mitigação do risco de taxa de juro tem privilegiado a extensão do prazo médio e da duração da carteira, beneficiando do contexto de taxas de juro historicamente baixas, em linha com a estratégia que tem sido também seguida pela maioria dos emitentes soberanos da área do euro.

No final de novembro de 2019, observou-se um aumento de 0,1 anos quer da duração modificada da carteira de dívida total, quer da duração ajustada, face ao período homólogo, atingindo 5,6 e 6,2 anos, respetivamente.

Também no final de novembro de 2019, a dívida a refinar ou com taxa de juro a re-fixar no prazo de 12 meses correspondia a 9,2% do total da dívida, registando uma redução face aos 9,7% no final de 2018. Este indicador permaneceu estável nos últimos trimestres.

Com objetivo de avaliar o grau de incerteza que envolve a previsão de juros de dívida pública para 2020, foi conduzido, um exercício de análise de sensibilidade da rubrica de juros do Estado a um aumento imediato e permanente de 1 p.p. ao longo de toda a curva de rendimentos, a título meramente ilustrativo. De acordo com os resultados obtidos, um tal aumento traduzir-se-ia num

aumento dos juros da dívida direta do Estado, em 2020, de 204 milhões de euros em contas públicas e de 306 milhões de euros em contas nacionais (cerca de 0,09% e 0,14% do PIB, respetivamente).

Quadro 5.4 Impacto de um aumento imediato e permanente das taxas de juro de mercado em 1 p.p. sobre os juros da Dívida Direta do Estado em 2020

	Contas Públicas	Contas Nacionais
Milhões de euros	203,6	305,7
Em percentagem do PIB	0,09%	0,14%

Nota: Esta análise considera que um aumento da taxa de juro do Estado de 1 p.p seria acompanhado por um aumento de 0,08 p.p. no custo médio dos empréstimos de taxa de variável do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, não sendo considerada a correlação entre as taxas de juro e outras variáveis, orçamentais ou macroeconómicas.

Fonte: IGCP, E.P.E.

Risco de Taxa de Câmbio

O risco de taxa de câmbio está relacionado com o efeito que as flutuações cambiais, associadas aos instrumentos da carteira de dívida denominados em moeda não euro, poderão ter sobre o montante total de dívida quando convertida em euros.

A monitorização regular do risco de taxa de câmbio tem como base os limites máximos estabelecidos nas Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública e na Lei do Orçamento do Estado para 2019. Estas normas impõem um limite máximo de 20% para a exposição cambial primária (não incluindo operações de cobertura de risco cambial) e de 15% no caso da exposição cambial líquida, ou seja, após a inclusão de derivados financeiros de cobertura de risco de taxa de câmbio.

Em resultado de obrigações emitidas ao abrigo do programa MTN (*Medium-Term Note*) e da obrigação emitida em moeda chinesa (obrigação Panda), no final de novembro de 2019, a exposição cambial primária representava cerca de 2,17% do total da carteira de dívida ajustada. À mesma data, o risco cambial dos títulos emitidos em moeda estrangeira estava totalmente coberto por derivados, pelo que a exposição cambial líquida apresentava um valor nulo, cumprindo o limite de 15% estabelecido no Orçamento do Estado para 2019.

De acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), em vigor desde setembro de 2014, os fluxos financeiros associados a operações de derivados deixaram de ser considerados para apuramento dos juros em contas nacionais. Assim, um movimento de depreciação (apreciação) do euro terá um impacto desfavorável (favorável) no saldo orçamental relevante para efeitos de Procedimento por Défice Excessivo. A título de exemplo, uma depreciação do euro face ao dólar de 10% conduziria a um aumento dos juros em contas nacionais em cerca de 21 milhões de euros, tendo em consideração o saldo vivo do empréstimo do MTN denominado em USD. Por seu turno, em contas públicas o impacto seria nulo, pela compensação dos fluxos financeiros de derivados.

Risco de Crédito

O risco de crédito é assumido pela contratação de operações com instrumentos derivados, *repos* e aplicações no mercado monetário. A diversificação dos riscos e a atribuição de limites de exposição a cada contraparte em função da sua qualidade creditícia são estabelecidas pelas Normas Orientadoras em vigor.

O risco de crédito dos contratos de derivados com a República Portuguesa é apurado adicionando-se ao valor de mercado atual, que representa o valor de substituição da transação, uma exposição potencial que pretende estimar a variação desse valor no futuro. A este resultado deve ainda

subtrair-se o valor de mercado do colateral recebido ou entregue ao abrigo do CSA (*Credit Support Annex*).

Atualmente existem 25 instituições financeiras com contratos ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*) assinados com a República, das quais 5 têm CSA unilateral e 12 CSA bilateral.

A exposição a risco de crédito da carteira de derivativos tem-se mantido sempre abaixo do limite global estabelecido. A 29 de novembro de 2019 a exposição a risco de crédito era de 239 milhões de euros, que correspondia a 3,2% do limite global.

5.4. Análise de Sustentabilidade

5.4.1. Sustentabilidade da Dívida Pública

Análise de sustentabilidade

O princípio de sustentabilidade da dívida pública, presente no PEC, dita que esta – sendo superior – convirja e se mantenha igual ou abaixo do limiar de referência de 60% do PIB.

No pressuposto de o saldo estrutural se manter, de 2020 em diante, igual ao OMP fixado (0%), projeta-se que a dívida se reduza anualmente em média 3,7 p.p. do PIB, alcançando um rácio de 67,9% em 2033. Para, no mesmo período de projeção, se alcançar um rácio de dívida igual ou inferior a 60% do PIB, seria necessário que esta se reduzisse 4,4 p.p. em média anual, o que implicaria – estando tudo o remanescente constante – a um saldo estrutural médio de 0,8%.

Quadro 5.5 Projeção da dívida pública (cenário base)

(em percentagem do PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Dívida	122,2	118,9	116,2	112,1	108,2	104,9	99,3	94,2	89,4	85,0	81,0	77,5	74,4	72,0	69,8	67,9
variação	-3,8	-3,3	-2,7	-4,1	-3,9	-3,3	-5,5	-5,1	-4,8	-4,4	-4,0	-3,5	-3,1	-2,4	-2,2	-1,9
Efeito saldo primário	-2,9	-3,0	-3,2	-3,2	-3,6	-4,4	-3,9	-3,6	-3,2	-2,9	-2,6	-2,2	-1,8	-1,6	-1,5	-1,4
Saldo primário estrutural	-2,9	-2,8	-2,9	-3,0	-3,0	-2,8	-2,6	-2,7	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Custos c/ o envelhecimento	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1
Componente cíclica	0,8	0,8	0,7	0,0	-0,8	-1,7	-1,5	-1,2	-1,0	-0,7	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Medidas pontuais	0,7	0,5	0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Efeito bola de neve	-1,5	-0,9	-0,9	0,4	0,7	1,1	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5	-1,4	-1,4	-1,3	-0,8	-0,6	-0,5
Efeito juros	3,4	3,1	2,9	3,0	3,0	2,8	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Efeito PIB nominal	-4,9	-4,0	-3,8	-2,6	-2,3	-1,8	-4,3	-4,2	-4,2	-4,1	-4,1	-4,0	-3,9	-3,3	-3,2	-3,1
Ajustamentos défice-dívida	0,6	0,6	1,3	-1,3	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Ministério das Finanças.

O cálculo do indicador de sustentabilidade de médio prazo (S1) sinaliza o ajustamento orçamental adicional acumulado do saldo estrutural primário nos cinco primeiros anos (*i.e.* até 2025) necessário para obter uma dívida de 60% em 2033. Para Portugal, o S1 é presentemente de 1,2 p.p., correspondendo a um esforço adicional anual de 0,24 p.p. Significa isto que, partindo de um saldo estrutural primário de 2,9%, se teria que melhorar anualmente este saldo em 0,24 p.p. até 2025 e de se manter constante, no nível alcançado, de então em diante até 2033.

Por seu lado, o indicador S2, que traduz o ajustamento orçamental permanente necessário para estabilizar o rácio da dívida em percentagem do PIB no longo-prazo, não sugere a existência de pressões orçamentais, sendo, contudo, de considerar as vulnerabilidades orçamentais relacionadas com os custos com o envelhecimento e, em particular, da saúde e cuidados de longa duração, que se estima terem um impacto negativo acumulado na dívida no longo prazo de 2,5 p.p.

Quadro 5.6 Indicadores de sustentabilidade de médio e longo prazo – S1 e S2 - para Portugal

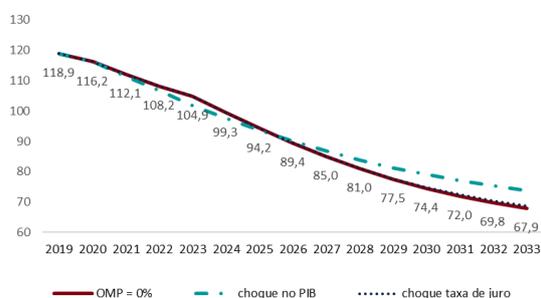
	S1		S2	
	Ministério das Finanças	Comissão Europeia Cenário políticas inariantes	Ministério das Finanças	Comissão Europeia Cenário políticas inariantes
Indicadores - total	1,2	4,3	-0,8	0,7
1. Posição orçamental inicial	-4,7	..	-1,5	..
2. Custo de atrasar o ajustamento	0,2	..	..	..
3. Ajustamento necessário para estabilizar o rácio da dívida	5,1	4,1	..	..
4. Ajustamento adicional devido a custos c/ envelhecimento	0,6	..	0,7	..
Pensões	0,5	..	-1,3	..
Saúde	0,5	..	1,9	..
Cuidados de longa duração	0,1	..	0,7	..
Educação e desemprego	-0,5	..	-0,5	..

Fonte: Ministério das Finanças e Comissão Europeia - *Country Report Portugal 2019*, fevereiro 2019.

Análise de sensibilidade de longo prazo

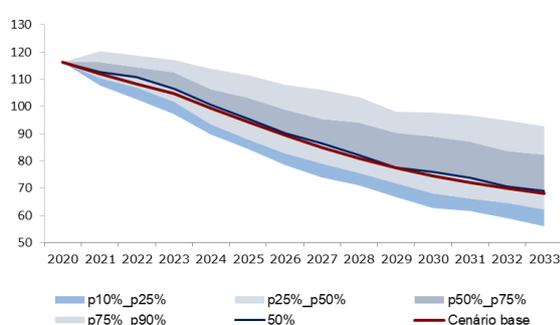
Quanto à sensibilidade da dívida pública a choques na taxa de juro e no PIB nominal, foram considerados: (i) aumento permanente da taxa de juro (2 p.p. acima do cenário base); (ii) diminuição permanente da taxa de crescimento real do PIB (0,5 p.p. abaixo do cenário base). Face ao cenário base, o aumento da taxa de juro tem uma repercussão de mais 0,8 p.p. na dívida pública, enquanto um menor crescimento do PIB resulta numa dívida pública superior em 5,9 p.p. em 2033.

Gráfico 5.4. Dívida pública (projeção e choques)
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 5.5. Dívida pública (simulação estocástica)
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Utilizando um método estocástico de projeção (*i.e.* com choques aleatórios tanto no crescimento do PIB como na taxa de juro), as projeções apontam igualmente para uma redução da dívida no período considerado, não obstante a incerteza quanto ao valor em concreto dado que a diferença entre o percentil 10 e o percentil 90 (*i.e.* o intervalo onde a dívida se deverá situar com mais elevada probabilidade) é de cerca de 36,7 p.p.

5.4.2. Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

As previsões de longo prazo do sistema previdencial de Segurança Social¹⁴ apontam para a manutenção da receita de contribuições e quotizações em cerca 9,2% do PIB¹⁵ ao longo do período da projeção (2020-2060), enquanto a despesa com pensões deste sistema aumentará numa primeira fase, de 7,1% do PIB em 2020 para 8,8% do PIB em 2040, para diminuir até ao final da projeção, quando atingirá cerca de 8,2% do PIB. O saldo do sistema deverá passar de excedentário em 2020 (0,8% do PIB) para deficitário em 2030 (-0,2%), agravando-se até 2040 (-1%), altura em que inverterá a tendência, prevendo-se que atinja -0,4% do PIB no final do horizonte. Estes resultados são melhores que os apresentados no Relatório do Orçamento do Estado para 2019, dado que os primeiros saldos negativos são projetados para o final da década de 20 quando antes se previam no início da segunda metade da mesma década, e resultam de uma execução mais positiva em 2019 e 2020.

O Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS)¹⁶, com uma carteira de ativos de 20 073 milhões de euros em setembro de 2019 (9,6% do PIB), deverá garantir o pagamento de 2 anos de pensões entre meados da década de 20 e meados da década de 30. A sua utilização a partir do final dos anos 20, altura em que se preveem saldos negativos do sistema previdencial, deverá conduzir a um esgotamento na segunda metade da década de 50. Este resultado representa uma melhoria substancial face à anterior projeção na qual se previa o esgotamento do FEFSS no final da década de 40.

¹⁴ Ver Relatório que consta nos elementos informativos que acompanham o Relatório do Orçamento de Estado para 2020.

¹⁵ A preços de 2020.

¹⁶ O FEFSS tem por objetivo assegurar a estabilização financeira do sistema contributivo de segurança social e constitui-se como reserva que visa cobrir em caso de necessidade despesa previsíveis com pensões em períodos em que a receita contributiva seja inferior à despesa contributiva.

6. Situação Financeira das Administrações Públicas - Contabilidade Pública

6.1. Administrações Públicas

Receitas e Despesas das Administrações Públicas

O saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -2 010 milhões de euros em 2020, o que compara com -1 107 milhões de euros em 2019. Por subsectores, prevê-se que a Administração Central apresente um saldo de -5 352 milhões de euros, em parte compensado pelos saldos da Segurança Social (2 730 milhões de euros) e da Administração Regional e Local (611 milhões de euros).

Quadro 6.1 Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	2018	2019	2020	Taxa de variação (%)			% do PIB		
	CGE	Estimativa	Orçamento	2018 CGE	2019 Estimativa	2020 Orçamento	2018 CGE	2019 Estimativa	2020 Orçamento
Receitas Correntes	83 214	87 312	91 426	5,2	4,9	4,7	40,8	41,4	42,0
Impostos diretos	23 422	23 700	24 433	7,6	1,2	3,1	11,5	11,2	11,2
Impostos indiretos	26 662	28 332	29 092	2,7	6,3	2,7	13,1	13,4	13,4
Contribuições de segurança social	20 991	22 439	23 467	6,2	6,9	4,6	10,3	10,6	10,8
Outras receitas correntes	12 111	12 841	14 434	4,2	6,0	12,4	5,9	6,1	6,6
<i>Diferenças de consolidação</i>	27	0	1						
Receitas de Capital	2 062	2 315	3 382	2,2	12,2	46,1	1,0	1,1	1,6
Receita Total	85 276	89 627	94 808	5,1	5,1	5,8	41,8	42,5	43,5
Despesas Correntes	81 818	84 657	88 732	4,3	3,5	4,8	40,1	40,2	40,7
Despesas com pessoal	20 616	21 542	22 108	2,3	4,5	2,6	10,1	10,2	10,2
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 383	14 293	8,9	3,5	6,8	6,3	6,3	6,6
Juros e outros encargos	8 428	8 224	7 988	1,5	-2,4	-2,9	4,1	3,9	3,7
Transferências correntes	37 055	38 895	39 916	4,2	5,0	2,6	18,2	18,5	18,3
Subsídios	953	1 004	1 643	0,8	5,3	63,6	0,5	0,5	0,8
Outras despesas correntes	1 598	1 084	2 563	4,8	-32,2	136,4	0,8	0,5	1,2
<i>Diferenças de consolidação</i>	241	526	221						
Despesas de Capital	5 699	6 076	8 087	8,1	6,6	33,1	2,8	2,9	3,7
Investimentos	4 411	4 700	6 233	6,1	6,6	32,6	2,2	2,2	2,9
Transferências de capital	1 172	1 311	1 403	19,2	11,9	7,0	0,6	0,6	0,6
Outras despesas de capital	107	64	375	73,5	-39,9	483,6	0,1	0,0	0,2
<i>Diferenças de consolidação</i>	9	0	76						
Despesa Total	87 517	90 734	96 819	4,6	3,7	6,7	42,9	43,0	44,5
Saldo Global	-2 241	-1 107	-2 010				-1,1	-0,5	-0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

A receita total deverá aumentar 5,8% face ao estimado para 2019, evolução determinada maioritariamente pelas outras receitas correntes (12,4%), pelas contribuições para a segurança social (4,6%) e pela receita de capital (46,1%). Estima-se um acréscimo da despesa total em 6,7%, com destaque para o aumento do investimento (32,6%).

6.1.1. Administração Central

6.1.1.1. Receita da Administração Central

A previsão da receita efetiva para 2020 é de 66 777,4 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 6,5% face à cobrança estimada para o ano de 2019. Para este desempenho contribuem sobretudo a receita fiscal, as transferências de capital e a venda de bens e serviços correntes.

Em termos de estrutura, prevê-se que no ano de 2020 a receita fiscal represente 72% da receita efetiva total, cabendo 24,1% à receita corrente não fiscal e 3,9% à receita de capital. Na receita efetiva não fiscal da AC são preponderantes, com um peso de 85,2%, as Comparticipações para a CGA e outras, as Vendas de bens e serviços correntes, as Taxas, multas e outra penalidades e as Transferências.

Quadro 6.2 Receita da AC

(milhões de euros)

Classificação económica	2018	2019	2020	2020/2019 Variação (%)
	CGE	Estimativa	Orçamento	
Receita corrente:	59 370,5	61 401,0	64 147,6	4,5
Receita fiscal:	44 932,0	46 757,3	48 044,1	2,8
Impostos diretos	19 742,4	19 927,8	20 530,0	3,0
Impostos indiretos	25 189,6	26 829,5	27 514,1	2,6
Receita corrente não fiscal:	14 438,5	14 643,7	16 103,6	10,0
Comparticipações para a CGA e outras	4 084,1	4 067,7	3 937,9	-3,2
Taxas, multas e outras penalidades	3 101,2	3 289,2	3 358,5	2,1
Rendimentos da propriedade	906,4	1 155,7	1 215,5	5,2
Transferências correntes:	2 398,5	2 410,0	2 866,0	18,9
Administrações Públicas	1 546,7	1 701,6	1 741,0	2,3
Outras	851,8	708,4	1 125,0	58,8
Venda de bens e serviços correntes	2 983,2	2 904,5	3 684,8	26,9
Outras receitas correntes	953,6	816,5	1 023,5	25,4
Diferenças de conciliação	11,4	0,0	17,4	-
Receita de capital:	1 478,0	1 330,1	2 629,8	97,7
Venda de bens de investimento	213,6	250,0	484,9	94,0
Transferências de capital:	1 187,4	1 008,9	2 114,5	109,6
Administrações Públicas	11,0	20,7	27,6	33,1
Outras	1 176,4	988,1	2 086,9	111,2
Outras receitas de capital	77,0	42,0	30,4	-27,6
Diferenças de conciliação	0,0	29,3	0,0	-
RECEITA EFETIVA NÃO FISCAL	15 916,5	15 973,7	18 733,4	17,3
RECEITA EFETIVA TOTAL	60 848,5	62 731,0	66 777,4	6,5

Nota: A receita está expurgada de fluxos intersectoriais no âmbito da Administração Central relativos a rendimentos da propriedade (juros), transferências, subsídios e venda de bens e serviços correntes dentro do Programa Saúde.

Fonte: Ministério das Finanças.

6.1.1.1.1. Receita Fiscal

O desempenho positivo da economia portuguesa em 2019 permitiu que a estimativa de execução da receita fiscal fosse revista em alta face ao constante no cenário base do OE 2019. De facto, prevê-se que a receita em 2019 fique cerca de 568 milhões de euros (1,2%) acima da estimativa que constava no Orçamento do Estado aprovado. Destaca-se o desempenho positivo do IVA, IT e IRS, resultantes do crescimento da atividade económica.

Em 2020, prevê-se um crescimento da receita fiscal em cerca de 2,8%, face à estimativa de execução para 2019, com especial destaque para a evolução positiva da receita dos três principais impostos (IVA, IRS e IRC). Assim, os impostos diretos e os impostos indiretos contribuem de forma equitativa para esta variação positiva.

Quadro 6.3 Receita Fiscal

	2018 Execução	2019 OE	2019 Estimativa	2020 Previsão
Impostos diretos	19 733,1	19 679,2	19 881,2	20 530,0
IRS	12 904,5	12 905,0	13 177,5	13 585,6
IRC	6 340,1	6 335,8	6 336,8	6 451,8
Outros	488,5	438,4	366,9	492,6
Impostos indiretos	24 521,0	25 885,0	26 251,2	26 877,9
ISP	3 286,2	3 643,1	3 660,3	3 720,6
IVA	16 670,3	17 499,1	17 758,3	18 333,7
Impostos sobre veículos	767,0	802,9	734,8	691,0
Imposto consumo do tabaco	1 375,6	1 347,3	1 482,6	1 400,0
IABA	290,9	294,8	280,9	260,1
Imposto do selo	1 564,5	1 683,8	1 685,9	1 783,9
Imposto único de circulação	369,9	394,5	395,8	416,8
Outros	196,6	219,5	252,5	271,8
Receita fiscal do Estado	44 254,1	45 564,2	46 132,4	47 407,8

Fonte: Ministério das Finanças.

Impostos Diretos

IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

Estima-se que o valor de receita fiscal em sede de IRS ascenda a 13 585 milhões de euros, o que corresponde a um aumento de 3,1% face à estimativa de execução para 2019. Esta evolução resulta da trajetória de crescimento do emprego e do salário médio verificada nos últimos anos em Portugal, bem como do objetivo de reposição de rendimentos concretizado na última legislatura. Em 2020 destacam-se as atualizações dos escalões do IRS à taxa de 0,3% (correspondendo à taxa de inflação estimada para 2019), e do mínimo de existência em função da atualização do IAS. Por outro lado, são tomadas medidas de desagravamento para jovens entre os 18 e os 26 anos, bem como para as famílias que tenham dois ou mais dependentes com idades até aos 3 anos.

IRC - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

No âmbito do IRC, é estimado que o valor da receita fiscal ascenda a 6 451 milhões de euros, o que corresponde a um aumento de 1,8%. Salienta-se, designadamente, o fim da obrigatoriedade de entrega do Pagamento Especial por Conta (PEC), que se traduzirá em 2020 no conseqüente decréscimo das deduções pela sua utilização. Espera-se, ainda, que o impacto na economia das medidas de incentivo à capitalização das empresas e ao investimento contribuam para uma melhoria da atividade económica e, por essa via, para um aumento da receita.

Outros impostos diretos

A variação da receita relativa à contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) está associada à perspetiva de estabilidade no cumprimento do pagamento destas obrigações.

Impostos Indiretos

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

A melhoria do contexto económico e o aumento do consumo, por parte de residentes e não-residentes, permitem antever uma evolução da receita em linha com o que se tem verificado em 2019. Prevê-se, assim, um crescimento de 3,2%, devendo a receita fiscal situar-se perto dos 18 330 milhões de euros.

IEC - Impostos Especiais de Consumo

Relativamente aos Impostos Especiais de Consumo, procede-se a uma atualização das taxas em regra em 0,3%, com exceção dos novos produtos de tabaco (tabaco aquecido e tabaco eletrónico), os quais são atualizados à taxa de 3,3% (taxa de crescimento do PIB nominal previsto para 2020). No respeitante à tributação dos cigarros, é feita uma alteração à estrutura do imposto, em linha com anos anteriores, desvalorizando a componente ad valorem por contraponto com a revisão em alta do elemento específico.

Tanto no ISP (imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos) como no IABA (imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes), as taxas gerais mantêm-se. No IABA, atualiza-se a taxa aplicável a alguns produtos à taxa de 0,3%. Ainda assim, a evolução do consumo justifica que a receita de ISP volte a ter uma variação positiva de 60,2 milhões de euros. A variação negativa do IABA em 20,8 milhões de euros assenta em alterações de padrões de consumo observadas no mercado e na estabilização das taxas aplicáveis, muitas das quais não têm sofrido alteração.

ISV - Imposto Sobre Veículos

As tabelas relativas à componente ambiental são adaptadas para incorporar a transição na homologação de consumos e emissões de adaptação (do ciclo NEDC - *New European Driving Cycle* ao protocolo WLTP - *Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure*), tal como decidido no OE 2019, ao passo que a componente cilindrada é atualizada à taxa de 0,3%. Ainda assim, seguindo a tendência recente de evolução do mercado, perspetiva-se uma diminuição da receita fiscal em 43,9 milhões de euros (-6%).

IS - Imposto do Selo

No Imposto de Selo, estima-se um aumento da receita fiscal em 98 milhões de euros (5,8%), assente na trajetória verificada em 2019 e nas políticas de desincentivo ao crédito ao consumo. Em sentido oposto, relevam as medidas fiscais tomadas em sede de apoio às empresas, em particular os mecanismos de gestão centralizada de tesouraria (*cash pooling*).

IUC - Imposto Único de Circulação

À semelhança do que acontece com o ISV, as taxas de IUC são atualizadas à taxa de 0,3% e as tabelas e regras do imposto são adaptadas ao novo sistema de medição de CO₂. Não obstante, dado o

expectável crescimento do mercado nacional, estima-se um impacto positivo na receita fiscal em sede de IUC em 21,1 milhões de euros (5,3%).

6.1.1.2.1. Despesa Fiscal

Evolução da despesa fiscal do Estado 2017-2020

Estima-se que, entre 2017 e 2020, a despesa fiscal do Estado aumente 1 773 milhões de euros (15,3%). Esta evolução resulta de um aumento da despesa fiscal na maioria dos impostos, em especial no IVA e no IRS, sendo apenas contrariada pela diminuição da despesa fiscal em sede de IRC.

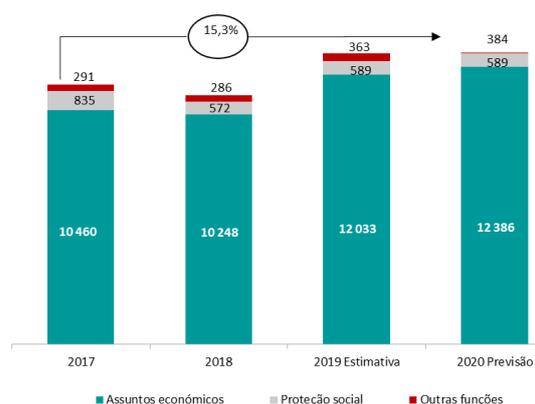
Quadro 6.4 Despesa fiscal do Estado

Imposto	2017	2018	2019 Estimativa	2020 Previsão	2018	2019	2020
	Milhões de euros				Variação (%)		
Impostos sobre o rendimento	2 190,7	1 852,5	1 926,2	1 965,3	-15,4	4,0	2,0
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	1 006,7	1 040,4	1 097,8	1 124,0	3,3	5,5	2,4
Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)	1 184,0	812,1	828,4	841,3	-31,4	2,0	1,6
Impostos sobre a produção e importações	9 395,7	9 252,9	11 059,0	11 393,8	-1,5	19,5	3,0
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	7 541,4	7 347,7	9 004,2	9 298,8	-2,6	22,5	3,3
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	441,4	422,1	521,5	521,5	-4,4	23,5	0,0
Imposto sobre veículos (ISV)	352,9	375,6	411,6	440,2	6,4	9,6	6,9
Imposto sobre o tabaco (IT)	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	129,4	140,6	146,1	146,1	8,7	3,9	0,0
Imposto do selo (IS)	916,3	952,4	961,0	972,5	3,9	0,9	1,2
Imposto único de circulação (IUC)	13,3	13,5	13,6	13,7	1,5	0,7	0,7
Despesa fiscal	11 586,4	11 105,4	12 985,2	13 359,1	-4,2	16,9	2,9

Fonte: Ministério das Finanças.

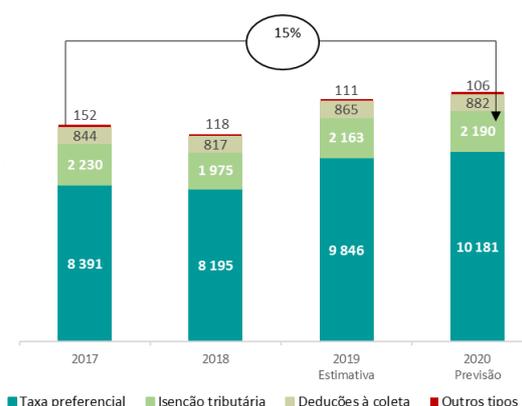
Por tipo de funções, observa-se que o maior contributo para o acréscimo previsto se prende com os assuntos económicos, 1 926,5 milhões de euros o que representa uma variação de 18,4%; por outro lado, prevê-se uma diminuição da despesa fiscal na proteção social no valor de 246,6 milhões de euros (-29,5%).

Gráfico 6.1. Despesa fiscal do Estado por função
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico 6.2. Despesa fiscal do Estado por tipo
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

Por tipo de despesa, da evolução por tipo de despesa fiscal entre 2017 e 2020, sobressai a previsão de aumento associado à aplicação de taxas preferenciais no valor de 1 819,6 milhões de euros

(21,8%), contrariada parcialmente pela redução da despesa fiscal do Estado relativa a deduções à matéria coletável em cerca de 45,3 milhões de euros (-29,9%).

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

Entre 2017 e 2020 prevê-se que a despesa fiscal do Estado em sede de IRS aumente 11,7%, ascendendo a 1 124 milhões de euros, no ano de 2020.

No que se refere a isenções a respetiva despesa evidencia um ligeiro acréscimo no período suprarreferido, registando um crescimento de 5,3 milhões de euros.

Relativamente às deduções à coleta, o aumento de despesa previsto de 54,5 milhões de euros (14,4%) deve-se maioritariamente ao acréscimo do número de pessoas que detêm um grau de deficiência igual ou superior a 60% e, conseqüentemente, da correspondente dedução à coleta e ao incremento da dedução à coleta respeitante à exigência da fatura em resultado do aumento de faturas comunicadas à AT.

Quanto às taxas preferenciais, o acréscimo previsto de 57,5 milhões de euros decorre essencialmente do aumento verificado na despesa fiscal que resulta da redução de taxa aplicada a rendimentos auferidos em atividades de elevado valor acrescentado com carácter científico, artístico ou técnico, por residentes não habituais em território português.

Por funções, destaca-se a despesa fiscal associada a assuntos económicos com um aumento de 86,4 milhões de euros e a proteção social com um acréscimo de 27,6 milhões de euros. Esta evolução crescente é principalmente explicada pelos regimes de tributação dos residentes não habituais e das pessoas com deficiência a que anteriormente se fez referência.

As deduções à coleta, que são expressão dos princípios constitucionais em matéria de tributação das pessoas singulares, são consideradas como parte do sistema tributação regra, constituindo desagravamentos estruturais e, como tal, excluídos da quantificação da despesa fiscal. Ainda assim, por uma questão de transparência, identifica-se a sua evolução no quadro seguinte.

Quadro 6.5 Evolução dos desagravamentos estruturais em sede de IRS

(milhões de euros)

Tipo de desagravamento	Enquadramento legal	Descrição	2017	2018	2019 Estimativa	2020 Previsão
Deduções à coleta	Art.º 78.º - B n.º 1 e 9 do CIRS	Despesas gerais familiares	937,3	952,4	967,8	967,8
	Art.º 78.º - A n.º 1 a) e n.º 2 a) do CIRS	Dependentes	2,4	2,6	2,9	2,9
	Art.º 78.º - A n.º 1 b) e n.º 2 b) do CIRS	Ascendentes	1 329,9	1 382,8	1 437,9	1 437,9
	Art.º 78.º - C n.º 1 a) e d) do CIRS	Despesas de saúde	435,8	466,0	498,2	498,2
	Art.º 78.º - D n.º 1 do CIRS	Despesas de educação e formação	266,9	270,5	279,7	279,7
	Art.º 83.º - A do CIRS	Pensões de alimentos	170,2	176,8	183,6	183,6
	Art.º 84.º do CIRS	Encargos com lares	39,3	40,5	41,7	41,7
	Art.º 78.º - E do CIRS	Encargos com imóveis	41,6	44,5	47,5	47,5
	Total			3 223,4	3 336,1	3 459,4	3 459,4

Fonte: Ministério das Finanças.

Prevê-se que a despesa fiscal do Estado em sede de IRC registe, entre 2017 e 2020, uma redução de 29%, registando um montante de cerca de 841 milhões de euros em 2020.

Esta evolução resulta sobretudo da diminuição significativa prevista para a despesa relativa a isenções e, dentro desta, da relativa aos fundos de pensões e equiparáveis.

O decréscimo na previsão da despesa referente à isenção relativa a fundos de pensões e equiparáveis deve-se ao facto de, em 2017, a mesma ter registado um crescimento anormal decorrente, entre outros, de um elevado crescimento da matéria coletável isenta, situação que se

reverteu em 2018, sendo esperado que nos dois anos seguintes se fixe em níveis mais próximos do registado neste ano.

Por funções, destaca-se o decréscimo da despesa fiscal associada a proteção social, que é maioritariamente explicada pela evolução da despesa relativa a fundos de pensões e equiparáveis a que antes se fez referência.

Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Os valores previstos para a despesa fiscal do Estado, em sede de IVA, para o quadriénio 2017-2020, apresentam um aumento de 23,3%, ascendendo, em 2020, a cerca de 9.299 milhões de euros em 2020.

No que concerne à evolução da despesa fiscal relativa à isenção tributária, prevê-se que esta registe um aumento de 46,2%. Para esta evolução contribui de maneira significativa o aumento com as restituições às Forças Armadas e forças e serviços de segurança, assim como às instituições particulares de solidariedade social, tendo, em contrapartida, diminuído as restituições às comunidades religiosas e as isenções relacionadas com a importação de triciclos, cadeiras de rodas e automóveis ligeiros de passageiros ou mistos para uso próprio de pessoas com deficiência.

A despesa fiscal relativa às taxas preferenciais apresenta, no mesmo período, uma previsão de aumento de 22,9%. A previsão para 2020 da despesa fiscal relativa às taxas preferenciais tem implícita a continuação da recuperação da procura interna.

Por funções, assume relevo a despesa fiscal associada a assuntos económicos.

Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC) e Imposto Sobre Veículos (ISV)

No período 2017 a 2020, prevê-se que a despesa fiscal do Estado em sede dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ISP, IT e IABA) e Imposto Sobre Veículos (ISV) registe um aumento de 19,9%, situando-se nos 1 108,8 milhões de euros.

A previsão para 2020 da despesa fiscal em sede de ISP, IT e IABA tem em consideração uma estabilidade dos níveis de introdução no consumo dos produtos sujeitos a estes impostos, situando-se assim em valores idênticos aos estimados para 2019.

Em detalhe, no que concerne ao ISP, prevê-se que a despesa fiscal do Estado aumente 18,1% neste imposto, atingindo um valor de 521,5 milhões de euros. A evolução verificada é justificada pelo comportamento da atividade económica, com impacto na despesa fiscal das rubricas: produção de eletricidade e cogeração; regime de comércio europeu de emissão de licenças de gases com efeito de estufa; e, ainda, dos Reembolsos parciais para o gásóleo profissional suportado pelas empresas de transporte de mercadorias.

Em sede de IT, a despesa fiscal do Estado entre 2017 e 2020 deverá manter-se situando-se em um milhão de euros.

Relativamente ao IABA, é expectável que entre 2017 e 2020, ocorra um aumento da despesa fiscal do Estado de 12,9%, fixando-se em cerca de 146,1 milhões de euros.

A evolução verificada é justificada pelo comportamento da atividade económica, com impacto na despesa fiscal das rubricas: bebidas alcoólicas e álcool para fins industriais; álcool total ou parcialmente desnaturado utilizado para fins industriais e álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários.

No que se refere ao ISV, o aumento da despesa fiscal, que se prevê se situe nos 440,2 milhões de euros o que representa um aumento de 24,7%, relaciona-se, essencialmente, com o crescimento do volume de vendas de veículos automóveis tributados a taxas preferenciais, como é o caso dos automóveis com motores híbridos, e híbridos plug-in, das autocaravanas, dos veículos de uso misto e dos automóveis de mercadorias, destacando-se, neste último segmento, os veículos ligeiros de mercadorias tributados à taxa reduzida de 10%, que representam mais de metade da despesa fiscal.

A despesa fiscal associada às isenções tributárias em sede de ISV, regista um aumento de 70,8%, continuando a destacar-se a despesa associada às transferências de residência de nacionais e estrangeiros para território nacional.

Imposto do Selo (IS)

No que se refere ao IS, prevê-se que, em 2020, a despesa fiscal do Estado se situe em 972,5 milhões de euros, apresentando um aumento de 6,1%, em relação a 2017.

Apesar da estabilidade do quadro legal aplicável no período acima indicado, nomeadamente em matéria de incidência, determinação do valor tributável, taxas e isenções previstas no Código do Imposto do Selo e na Tabela Geral a ele anexa, o acréscimo dos valores da despesa fiscal em sede de IS previsto fica a dever-se, essencialmente ao aumento do valor das transmissões gratuitas, à despesa fiscal apurada com base na informação proveniente do Anexo Q à IES (dado tratar-se de informação dinâmica, pode ser objeto de atualização) e à vertente da reorganização de empresas (art.º 60.º do EBF).

Imposto Único de Circulação (IUC)

Relativamente ao IUC, prevê-se que, em 2020, a despesa do Estado se situe em 13,7 milhões de euros, representando um aumento de 3,2%, comparativamente a 2017.

A previsão para 2020, tem por base, além da atualização das taxas (cf. disposto no art.º 8.º, n.º 3 do CIUC), a alteração da base tributável do imposto, resultante do processo de substituição dos veículos da categoria A pelos da categoria B, sendo expectável um aumento da despesa fiscal, nomeadamente da que resulta das isenções previstas nas alíneas a) dos n.ºs 2 e 8 do artigo 5.º. O previsível aumento de despesa fiscal referente à isenção prevista na alínea a) do n.º 2 do art.º 5.º do CIUC, não terá um acréscimo ainda mais significativo em virtude da limitação ao valor da isenção introduzida na redação do n.º 5 do art.º 5.º do CIUC, através do art.º 3.º do DL n.º 41/2016, de 1 de agosto.

6.1.1.3.1. Receita não Fiscal

Para 2020 prevê-se uma receita efetiva não fiscal de 18 733,4 milhões de euros, representando 28% da receita efetiva total, sendo de destacar os seguintes agregados:

- Nas Comparticipações para a CGA e outras salientam-se as contribuições para a CGA a título de quotas dos subscritores e contribuições das entidades empregadoras públicas, estando prevista uma ligeira quebra da receita em resultado da redução do número dos atuais subscritores (por aposentação, falecimento ou outros motivos) e ao facto de não haver novas entradas desde 2006;

- As taxas têm um peso de 82% no agregado das Taxas, multas e outras penalidades destacando-se as taxas de justiça e de registo (predial, civil e comercial), as propinas, as portagens e as taxas moderadoras;
- A principal componente dos Rendimentos da propriedade são os dividendos de sociedades financeiras, prevendo-se a entrega de 468 milhões de euros pelo Banco de Portugal e 237 milhões de euros pela Caixa Geral de Depósitos (líquidos de IRC).
- Nas Transferências correntes salientam-se as recebidas da Segurança Social (para o Instituto de Emprego e Formação Profissional e Caixa Geral de Aposentações) e num segundo nível as transferências comunitárias;
- Na Venda de bens e serviços correntes destaca-se a componente dos serviços, a venda de bens e as rendas pela utilização de edifícios do património do Estado;
- O aumento da Venda de bens de investimento radica na previsão de venda de ativos imobiliários que constituem o património da Oitante, assinalando-se ainda a receita da venda de F-16 à Roménia (prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 174/2019, de 8 de outubro);
- Nas Transferências de capital destacam-se as provenientes da União Europeia, tanto quanto ao peso no capítulo, como ao contributo para o acréscimo da receita. Releva-se o aumento do financiamento comunitário à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, no âmbito da concessão de apoios reembolsáveis, e associado aos fundos do setor da Agricultura e Mar a cargo do IFAP, visto tratar-se do último ano do presente Quadro Comunitário.

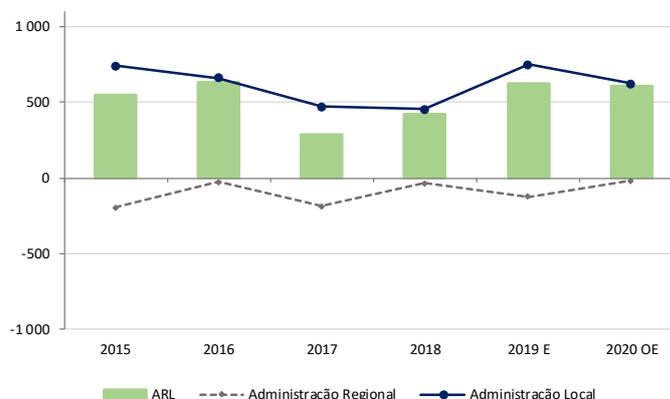
6.1.1.2. Despesa da Administração Central

6.1.2. Administração Regional e Local

A Administração Regional e Local (ARL) deverá apresentar em 2019, em contabilidade pública, um saldo de 629 milhões de euros, que compara com 423 milhões de euros em 2018. A melhoria face ao ano anterior resulta do contributo da Administração Local, em particular do aumento verificado na receita de capital.

Para 2020, prevê-se um saldo orçamental na ARL de 611 milhões de euros, para o qual contribui a Administração Local, com um excedente de 626 milhões de euros, e a Administração Regional com um défice de 16 milhões de euros.

Gráfico 6.3. Saldo Orçamental da Administração Regional e Local
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores.

Administração Local

Em 2019, estima-se que a Administração Local apresente um excedente orçamental de 753 milhões de euros, o que representa uma melhoria face ao saldo de 456 milhões de euros verificado em 2018. O aumento estimado para o saldo orçamental decorre de um crescimento da receita (10,3%) superior ao da despesa (7,1%). Ao nível da receita, destaca-se o crescimento da outra receita (28,3%), influenciada, nomeadamente, pela venda de terrenos registada no município de Lisboa em 2019. De referir ainda o aumento das transferências (10,1%), particularmente das que decorrem da Lei das Finanças Locais e do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. Relativamente à despesa, os principais contributos advêm do crescimento das outras despesas (16,9%), do investimento (7,6%) e das despesas com pessoal (6,7%).

Para 2020, prevê-se um saldo na Administração Local de 626 milhões de euros, inferior em 126 milhões de euros face a 2019. Esta evolução resulta de um aumento da receita (4,3%) inferior ao crescimento da despesa (6,2%). Ao nível da receita, destaca-se o aumento previsto das transferências (12%) e da receita fiscal (3,4%). Ainda na receita é de referir a diminuição da outra receita (-8,4%), resultante do efeito extraordinário associado à venda de terrenos pela Câmara Municipal de Lisboa em 2019, em parte mitigado pelo crescimento prospetivado para as rubricas da outra receita corrente, nomeadamente as vendas. Em relação à despesa, o aumento previsto assenta, particularmente, no crescimento das outras despesas (16,2%), justificado, em grande medida, pelo registo da reserva de contingência incluída no Orçamento Municipal de Lisboa para o pagamento de indemnizações de processos judiciais em curso. Destaca-se ainda o crescimento do investimento (9,4%) e das despesas com pessoal (2,8%).

Quadro 6.6 Receitas e Despesas da Administração Local

(milhões de euros)

	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento	2019 Estimativa	2020 Orçamento
Receita Efetiva	8 363	9 223	9 620	860	397	10,3	4,3
Receita Fiscal	3 321	3 379	3 494	58	114	1,8	3,4
<i>da qual:</i>							
IMI	1 531	1 536	1 577	5	41	0,3	2,6
IMT	1 004	1 011	1 028	7	17	0,7	1,7
Transferências	3 442	3 790	4 246	348	456	10,1	12,0
<i>das quais:</i>							
Lei das Finanças Locais	2 628	2 774	3 039	146	265	5,6	9,5
União Europeia	289	341	415	52	74	17,9	21,8
Outra Receita	1 600	2 053	1 880	453	-173	28,3	-8,4
Despesa Efetiva	7 907	8 470	8 994	563	524	7,1	6,2
Despesas com pessoal	2 713	2 893	2 975	181	82	6,7	2,8
Aquisição de bens e serviços	2 480	2 560	2 636	80	77	3,2	3,0
Investimento	1 684	1 812	1 983	128	171	7,6	9,4
Outras	1 031	1 205	1 400	174	195	16,9	16,2
Saldo global	456	753	626	297	-126		

Notas: Os valores da Administração Local incluem municípios, freguesias e Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. As transferências da Lei das Finanças Locais incluem, no que respeita à participação no IRS, apenas os municípios do Continente.

Fonte: Ministério das Finanças.

As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local, ao abrigo da Lei das Finanças Locais, registam um contributo significativo para a variação da receita, tanto no ano de 2019 (+146 milhões de euros), como em 2020 (+265 milhões de euros). Para este aumento contribuíram as alterações introduzidas na Lei das Finanças Locais, através da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, sendo de referir, para 2020, a introdução de uma participação dos municípios na receita de IVA.

Quadro 6.7 Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

(milhões de euros)

	2018 ²	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento
Lei das Finanças Locais	2 628	2 774	3 039	146	265
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) ^(a)	1 846	1 990	2 152	144	162
Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	163	0	0
Participação no IRS ^(b)	421	413	438	-8	25
Participação no IVA	0	0	62	0	62
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) ^(c)	198	208	224	10	16
Outras	23	22	26	-2	5
Total	2 651	2 796	3 065	145	269

Notas:

(a) Inclui o montante da coluna (8) do mapa XIX do Orçamento do Estado.

(b) Só inclui os municípios do Continente.

(c) Inclui o montante da coluna (2) do mapa XX do Orçamento do Estado.

Fonte: Ministério das Finanças.

Administração Regional

Na Administração Regional estima-se para 2019 um défice orçamental de 124 milhões de euros, o que compara com -33 milhões de euros no ano anterior. Este evolução resulta maioritariamente do aumento da despesa com pessoal, investimento e juros.

O desempenho orçamental estimado para 2019 compreende um aumento de 1,6% da receita e de 4,9% da despesa face ao ano anterior. A evolução da receita decorre, em grande medida, do aumento da receita fiscal (4%) e o crescimento da despesa deve-se essencialmente ao aumento do investimento (27,7%), dos juros e outros encargos¹⁷ (15,6%) e da despesa com pessoal (5,2%).

¹⁷ O aumento da despesa com juros e outros encargos em 2019 está associado ao pagamento de juros de mora, no âmbito dos acordos de regularização de dívida da Região Autónoma da Madeira.

Quadro 6.8 Receitas e Despesas da Administração Regional

(milhões de euros)

	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento	2019 Estimativa	2020 Orçamento
Receita Efetiva	2 638	2 680	2 865	41	186	1,6	6,9
Receita Fiscal e de Contribuições	1 590	1 654	1 743	64	89	4,0	5,4
Transferências	845	837	939	-9	102	-1,0	12,2
<i>das quais:</i>							
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	513	533	522	19	-10	3,8	-2,0
União Europeia	220	210	312	-10	102	-4,6	48,7
Outra Receita	203	189	183	-14	-6	-6,8	-3,2
Despesa Efetiva	2 671	2 803	2 881	132	78	4,9	2,8
Despesa Corrente	2 274	2 377	2 360	103	-17	4,5	-0,7
<i>da qual:</i>							
Despesa com pessoal	1 069	1 125	1 143	56	18	5,2	1,6
Aquisição de bens e serviços	674	660	696	-15	36	-2,2	5,4
Juros e outros encargos	264	305	185	41	-120	15,6	-39,4
Despesa de Capital	397	426	521	29	95	7,3	22,3
<i>da qual:</i>							
Aquisição de bens de capital	170	218	277	47	59	27,7	27,2
Saldo global	-33	-124	-16	-91	108		

Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores.

Para 2020, prevê-se que a AR apresente um défice de 16 milhões de euros, correspondendo a uma melhoria de 108 milhões de euros face ao saldo estimado para o ano anterior. Para a receita efetiva estima-se um crescimento de 6,9%, em particular devido ao aumento das transferências da União Europeia (48,7%) e da receita fiscal (5,4%). A despesa deverá registar um crescimento de 2,8%, resultante essencialmente da aquisição de bens de capital (27,2%) – onde se destaca a previsão de despesa no âmbito da construção do Hospital Central da Madeira e da recuperação de infraestruturas afetadas pelo furacão *Lorenzo* na Região Autónoma dos Açores. São ainda de referir os aumentos previstos para a aquisição de bens e serviços (5,4%) e para a despesa com pessoal (1,6%). De realçar também, a diminuição dos juros e outros encargos (-39,4%), justificada pelo elevado montante de pagamentos de juros de mora no âmbito de acordos de regularização de dívida realizados em 2019 pela RAM.

As transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas¹⁸, atingem um montante de 522 milhões de euros em 2020 (294 milhões de euros na Região Autónoma dos Açores e 228 milhões de euros na Região Autónoma da Madeira), o que representa uma diminuição de 10 milhões de euros face ao ano anterior.

¹⁸ LEI ORGÂNICA N.º 2/2013, DE 2 DE SETEMBRO – LEI DAS FINANÇAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS.

Quadro 6.9 Transferências do Orçamento de Estado para a Administração Regional

(milhões de euros)

	2018 ²	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	513	533	522	19	-10
RAA	265	285	294	20	9
RAM	248	247	228	-1	-19
Outras	0	35	38	35	3
RAA	0	21	21	21	0
RAM	0	15	18	15	3
Total	514	568	561	55	-8
RAA	265	306	314	41	9
RAM	249	262	246	14	-16

Fonte: Ministério das Finanças, Conta de Gerência da Região Autónoma da Madeira, Conta de Gerência da Região Autónoma dos Açores.

Fluxos financeiros entre a Administração Central e Segurança Social e a Administração Regional e Local

Em 2020, as transferências da Administração Central (AC) destinadas à Administração Local deverão ascender a 3 750 milhões de euros, provenientes maioritariamente do Estado. Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, concedidos pelo Estado a este subsetor, prevê-se que totalizem 445 milhões de euros.

Por outro lado, a Administração Local deverá transferir para a AC um total de 84 milhões de euros. Relativamente à receita de ativos financeiros do Estado, prevê-se que a Administração Local proceda à amortização de 23 milhões de euros de empréstimos de médio e longo prazo e ao pagamento de 5 milhões de euros relativos a juros de empréstimos concedidos pelo Estado, no âmbito dos programas de regularização de dívidas.

Em 2020, a Administração Regional receberá 563 milhões de euros de transferências da AC provenientes quase exclusivamente do Estado. A Segurança Social deverá transferir para este subsetor 106 milhões de euros, os quais compreendem os montantes referentes a políticas ativas de emprego, para cada uma das regiões.

Relativamente às transferências da Administração Regional para a Administração Central, prevê-se que totalizem 32 milhões de euros. No que se refere à amortização de empréstimos concedidos pelo Estado, prevê-se que totalizem 76 milhões de euros.

Quadro 6.10 Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional

(milhões de euros)

	Administração Regional			Administração Local		
	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento
Da Administração Central e Segurança Social						
Transferências da Administração Central	508	571	563	3 051	3 309	3 750
Estado	508	568	561	2 988	3 161	3 440
SFA	0	3	2	63	148	309
Transferências da Segurança Social	103	165	106	1	2	1
Subsídios	6	10	10	43	101	104
Estado	6	10	10	6	4	8
SFA	0	0	0	26	25	27
Segurança Social	0	0	0	11	73	69
Ativos Financeiros	0	0	0	139	646	510
dq.: Emp ML prazo do Estado	0	0	0	25	562	445
Outros ativos financeiros do Estado	0	0	0	0	2	1
Emp ML prazo dos SFA's	0	0	0	114	82	65
Passivos Financeiros	0	0	0	0	0	0
dq.: Emp ML prazo do Estado	0	0	0	0	0	0
Para Administração Central e Segurança Social						
Transferências para a Administração Central	17	29	32	82	86	84
Estado	0	0	0	39	42	37
SFA	17	29	32	43	44	48
Transferências para a Segurança Social	0	0	0	0	0	0
Rendimentos de Propriedade-Juros	49	41	36	19	15	14
Estado	49	41	36	10	6	5
SFA	0	0	0	9	9	9
Ativos Financeiros	86	82	76	251	55	45
dq.: Emp ML prazo para o Estado	86	82	76	225	40	23
Emp ML prazo para os SFA's	0	0	0	26	15	22

Fonte: Ministério das Finanças

6.1.3. Segurança Social

O crescimento da atividade económica previsto para 2020 repercutir-se-á com especial relevo nas variáveis orçamentais mais sensíveis ao ciclo económico, nomeadamente no crescimento da receita de contribuições sociais e na redução da despesa com prestações de desemprego. O contexto orçamental do Sistema da Segurança Social manter-se-á bastante positivo, prevendo-se para 2020 um saldo em contabilidade pública de 2 730,5 milhões de euros.

No Sistema Previdencial da Segurança Social continuará a verificar-se um reforço da sua autossustentabilidade, traduzindo a consolidação da recuperação financeira do sistema, fruto, sobretudo, do contexto macroeconómico positivo.

Para 2020 a previsão da receita efetiva total, no montante de 31 509,5 milhões de euros, traduz-se num aumento de 4,6% face à previsão de execução de 2019. Tal resultado está influenciado, essencialmente, pela previsão de aumento da receita de contribuições e quotizações (6,3%) e das transferências do Orçamento do Estado (4,4%), expurgadas das referentes ao Regime Substitutivo Bancário, mitigado pela redução das transferências da União Europeia (-5,9%).

Quanto à despesa efetiva, estima-se que a mesma venha a aumentar 4%, face à previsão de execução de 2019, atingindo um montante da ordem dos 28 779,1 milhões de euros.

No conjunto da despesa efetiva, destaca-se a despesa com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2020, o valor de 18 187,3 milhões de euros (excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), representando cerca de 63,2% da despesa total efetiva, e um crescimento de 4,3% em relação a 2019. Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem, ainda, os acréscimos previstos com a prestação social para a inclusão (18,9%), o complemento solidário para idosos (8,8%), o abono de família (4,6%), os programas e prestações de ação social (7,2%), as prestações de parentalidade (11,5%) e o subsídio de doença (5%). Nos subsídios correntes com suporte em fundos comunitários regista-se um decréscimo de 5,7%.

Quadro 6.11 Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	2019 Previsão de execução	2020 OSS	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	30 102,1	31 497,5	1 395,3
Contribuições e quotizações	18 371,4	19 528,8	1 157,4
Receitas de jogos sociais (SCML - Departamento de Jogos)	229,6	232,8	3,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa ao Iva Social	854,4	883,4	29,0
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	50,0	282,7	232,7
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	198,8	377,1	178,3
Transferências do OE	6 987,2	6 926,5	-60,6
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 987,2	6 926,5	-60,6
Transferências do OE - AFP/CPN	121,9	101,6	-20,3
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	447,2	436,7	-10,5
Transferências do OE - POAPMC	0,6	0,6	0,1
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	14,3	14,1	-0,1
Transferências Adm. Central - outras entidades	358,5	360,5	2,1
Transferências do IEFP/FSE	0,0	0,0	0,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 623,5	1 527,0	-96,5
Outras receitas e transferências correntes	844,9	825,6	-19,4
2. Receitas de capital	7,3	12,1	4,7
Transferências do Orçamento de Estado	1,9	1,9	0,0
Outras receitas capital	5,5	10,2	4,7
3. Total da receita (1+2)	30 109,5	31 509,5	1 400,1
4. Despesas correntes	27 631,0	28 727,2	1 096,2
Pensões	17 442,7	18 187,3	744,6
Sobrevivência	2 462,2	2 558,7	96,6
Invalidez	1 159,0	1 187,7	28,6
Velhice	13 441,4	14 060,1	618,7
Beneficiários dos Antigos Combatentes	42,7	43,0	0,3
Parcela de atualização extraordinária de pensões	337,4	337,8	0,5
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	448,5	438,3	-10,2
Complementos de pensão - Carris	7,4	7,5	0,0
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	0,0	0,1	0,1
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 227,2	1 197,7	-29,4
Subsídio por doença	611,3	641,9	30,6
Abono Família	792,8	829,6	36,8
Complemento-creche	0,0	0,0	0,0
Prestações de parentalidade	595,7	664,4	68,7
Rendimento Social de Inserção	348,7	355,6	6,9
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	0,0	30,0	30,0
Prestação social para a inclusão e complemento	338,2	402,2	64,0
Outras prestações	387,1	396,2	9,1
Complemento Solidário para Idosos	216,1	235,1	19,1
Ação social	1 857,2	1 991,4	134,2
Administração	351,2	380,7	29,4
Outras despesas correntes	1 312,2	1 371,9	59,7
<i>das quais:</i>			
Transferências e subsídios correntes	0,0	0,0	0,0
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 694,7	1 597,3	-97,4
<i>das quais:</i>			
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 559,2	1 482,0	-77,2
5. Despesas de capital	42,9	51,8	9,0
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	1,9	2,9	0,9
Outras	40,9	49,0	8,0
6. Total da despesa (4+5)	27 673,9	28 779,1	1 105,2
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	2 024,0	709,8	-1 314,2
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	0,0	-3,0	-3,0
9. Saldo global (3-6)	2 435,6	2 730,5	294,8

Fonte: MTSSS.

Receita

Prevê-se que a receita de contribuições e quotizações para 2020 aumente 6,3%, atingindo o montante de 19 528,8 milhões de euros. Para este crescimento deverão contribuir decisivamente os efeitos da evolução positiva ao nível do enquadramento macroeconómico, nomeadamente a continuação da diminuição da taxa de desemprego (de 6,4% em 2019 para 6,1% em 2020), o crescimento do emprego em 0,6% e o ritmo de crescimento real do PIB (1,9%), bem como medidas de eficácia na declaração e cobrança de contribuições e na cobrança de dívida e de modernização do sistema de segurança social.

Prevê-se que o Orçamento do Estado reforce significativamente as transferências correntes para a Segurança Social, que, em 2020, atingirão o montante de 8 586,1 milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a um aumento de 4,4% (359 milhões de euros) face a 2019. Desta receita, 6 926,5 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 883,4 milhões de euros referem-se à transferência do Orçamento do Estado relativa ao IVA Social, e 282,7 milhões de euros e 377,1 milhões de euros, respetivamente, respeitam às transferências do adicional ao IMI e de parte da receita de IRC, ambas consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) para reforço da capacidade do Sistema de Capitalização da Segurança Social, no âmbito da política de diversificação das fontes de financiamento de Segurança Social, no sentido de reforço da sua sustentabilidade.

Os restantes 116,3 milhões de euros referem-se à componente pública nacional das ações de formação profissional cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, ao financiamento do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e de outros programas operacionais do PT2020 no âmbito da ação social.

As transferências correntes do exterior deverão ascender a 1 527 milhões de euros, destinando-se a cofinanciar ações de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu, o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e outros programas operacionais do PT2020 no âmbito da ação social.

Despesa

A despesa efetiva total prevista para o ano de 2020 atinge 28 779,1 milhões de euros, o que representa um aumento de 4% face à previsão de execução de 2019.

Prestações Sociais

Em 2020, na globalidade, a estimativa da despesa com pensões e com os respetivos complementos, incluindo as associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é de 18 625,6 milhões de euros.

Na estimativa de despesa com pensões foram considerados os seguintes pressupostos:

- A atualização em 0,7% do IAS, nos termos legais. Serão assim atualizadas prestações sociais e referenciais de prestações sociais, atribuídas pelo sistema de segurança social ou outros apoios públicos indexados ao IAS;
- A atualização das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de segurança social, nos termos da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, na sua redação atual, bem como a atualização das pensões do regime de proteção social convergente, nos termos da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, na sua redação atual. O OE 2020 prevê uma atualização:

de 0,7% para as pensões do regime geral da segurança social e do regime de proteção social convergente até 2 vezes o valor do IAS e de 0,24% para as pensões do regime geral da segurança social, compreendidas entre 2 e 6 vezes o valor do IAS;

- O OE 2020 contempla o efeito positivo nas pensões de futuros pensionistas, promovido pelo regime de reforma antecipada por valorização das carreiras contributivas muito longas, que entrou em vigor em outubro de 2017, tendo o seu âmbito sido alargado em outubro de 2018, assim como pelo novo regime de reforma antecipada por flexibilização criado em 2019, através do Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro, e com efeitos plenos a partir de outubro de 2019;
- Com vista ao aumento dos níveis de rendimento das famílias, o OE 2020 prolonga os efeitos das alterações introduzidas na anterior legislatura, ao nível do Abono de Família, do rendimento social de inserção, do complemento solidário para idosos, e das prestações de parentalidade e assegura o reforço do abono para crianças até aos 6 anos de idade (processo iniciado em 2019), conforme previsto no Programa do Governo. Acresce ainda os impactos associados às alterações efetuadas em 2019 no âmbito da Prestação Social para a Inclusão, com o alargamento daquela prestação à infância e juventude, medida esta aprovada pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro.

No que diz respeito às prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 1 197,7 milhões de euros em 2020, o que se traduz numa redução de 2,4% relativamente à execução prevista para 2019, designadamente em função da continuação da redução da taxa de desemprego prevista e do aumento esperado ao nível do emprego.

Ao nível das prestações de parentalidade, a despesa reflete o aumento esperado da natalidade, o emprego, a valorização das remunerações consideradas para apuramento das prestações, bem como os efeitos decorrentes das alterações introduzidas pela Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro, a qual reforça a proteção na parentalidade, nomeadamente através do aumento do montante diário dos subsídios por riscos específicos e para assistência a filho (de 65% para 100% da remuneração de referência), assim como pela obrigatoriedade de gozo de 20 dias úteis ao nível do subsídio parental exclusivo do pai. A dotação inscrita de despesa associada a prestações de parentalidade em 2020 ascende a 664,4 milhões de euros, evidenciando um crescimento de 11,5% face à previsão de 2019.

No que se refere ao Abono de Família, o OE 2020 reflete os aumentos operados em anos anteriores, designadamente o reforço em 2019 do Abono de Família para as crianças até aos 6 anos nos três primeiros escalões, o prolongamento do quarto escalão do abono até aos 6 anos e ainda e o alargamento da majoração para segundos ou mais filhos até aos 36 meses.

Em relação ao rendimento social de inserção, em 2019 completou-se a reposição gradual de mais 25% do corte operado pelo XIX Governo Constitucional, bem como a reposição das escalas de equivalência cujo impacto é visível através do acesso ao RSI a mais famílias com crianças no seu agregado familiar. Para 2020 está prevista uma despesa de 355,6 milhões de euros, o que corresponde a um crescimento de 2% face a 2019.

Já no que concerne ao Complemento Solidário para Idosos, o presente orçamento contempla a atualização do seu valor de referência tendo em vista a sua convergência, até final da legislatura, e conforme previsto no Programa de Governo, com o valor do limiar de pobreza, de forma a promover a eficácia desta prestação no combate à pobreza entre os idosos. Neste sentido, o valor de despesa

com o Complemento Solidário para Idosos é fixado em 235,1 milhões de euros, evidenciando assim um crescimento de 8,8% face à previsão de 2019.

Ação Social

Os encargos com a ação social estão orçamentados em 1 991,4 milhões euros, o que representa um aumento de 7,2% face à previsão de execução de 2019, garantindo assim a continuidade do reforço no alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), incluindo no âmbito da saúde mental, na ampliação da cobertura com acordos de cooperação com instituições particulares de solidariedade social na rede de equipamentos sociais (na prossecução das respostas sociais no âmbito da infância e juventude, dos idosos e das pessoas com deficiência) e na consolidação e reforço do Programa de Celebração de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais (PROCOOP).

Outras Despesas

As despesas de administração previstas para 2020 atingem o montante de 380,7 milhões de euros, evidenciando um acréscimo relativamente à previsão de execução de 2019 (8,4%). Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional e ação social, cofinanciadas por fundos comunitários venha a situar-se em 1 597,3 milhões de euros.

Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social para 2020, o saldo orçamental deverá situar-se em:

- 2 730,5 milhões de euros na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros);
- 2 799,3 milhões de euros na ótica da Contabilidade Nacional.

6.1.4. Setor Empresarial do Estado

Em 30 de novembro de 2019, o Estado detinha, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), um universo de 110 participações, das quais 79 eram consideradas relevantes pelo seu interesse estratégico para a prossecução do interesse público.

Na carteira principal ocorreu a entrada de duas empresas: o Hospital de Braga, E.P.E. e a SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.

Por outro lado, na carteira acessória, há a registar a entrada da Marina Parque das Nações, S.A. e a saída da INAPA, S.A., da SAGESECUR, S.A. e da NOS, S.A. por transferência para a Parpública, SGPS, S.A. e ainda pela entrada em liquidação da IO - *Investment Opportunities*, S.A.

Quadro 6.12 Síntese evolutiva das participações do Estado

	31.12.2018		Entradas	Saídas	30.11.2019	
	N.º de empresas	Montante (Milhões de euros)			N.º de empresas	Montante (M€)
Carteira principal	77	42 498,3	2	-	79	44 283,9
Carteira acessória	34	129,6	1	4	31	104,2

Fonte: Direção Geral do Tesouro e Finanças.

Durante o ano de 2019 (até 30 de novembro) tiveram lugar várias operações que levaram ao aumento do valor nominal global das participações do Estado, no montante de 1 760 milhões de euros.

A referida variação deveu-se, sobretudo, a operações de aumentos de capital social/estatutário em algumas empresas públicas, e à entrada das duas participações referidas.

No final de novembro de 2019 integravam ainda o SEE 16 sociedades que se encontram em processo de liquidação, 13 das quais constituídas ao abrigo dos Programas Polis, e 13 fundos, sendo quatro de investimento e capital de risco.

Setor da saúde

Ao longo de 2019 prosseguiu-se com o acompanhamento das EPE do SNS, designadamente através da realização de reuniões de apresentação, análise e discussão do respetivo desempenho financeiro e operacional, com o intuito de partilha de boas práticas de gestão, promovidas pela Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde, que resulta da cooperação entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Saúde.

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, que se irá manter em 2020, permitiu uma melhor informação sobre potenciais medidas de melhoria a alcançar, no médio e longo prazo, tendo em vista a promoção da sustentabilidade do setor.

Setor da requalificação urbana

Em 31 de dezembro de 2019 termina o prazo legal para liquidação das quatro sociedades Polis Litoral (Norte, Ria de Aveiro, Ria Formosa e Sudoeste) que foram dissolvidas em 31 de dezembro de 2016.

Das nove sociedades constituídas no âmbito do programa Polis Cidades cuja liquidação ainda não foi encerrada, foram já aprovadas as contas finais de liquidação e projeto de partilha de cinco sociedades (Beja Polis, Polis Albufeira, Chaves Polis, Polis Covilhã e Gaia Polis), esperando-se que no primeiro semestre de 2020 se verifique o respetivo registo e conseqüente extinção destas sociedades.

Por sua vez, a VianaPolis tem prevista, nos respetivos estatutos, a sua dissolução em 31 de dezembro de 2020.

Setor da defesa

Em 31 de maio de 2019 foram aprovadas as contas finais de liquidação e projeto de partilha da EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A., aguardando-se a efetivação do registo do encerramento da liquidação e conseqüente extinção da sociedade, o que implicará a transmissão para o Estado, enquanto acionista único, de todo o património ativo e passivo. No próximo ano,

prevê-se a implementação de um processo de reorganização das sociedades que promova um eficiente desenho de gestão e visão de conjunto do setor da defesa nacional, incluindo a liquidação de mais três sociedades e a alienação parcial ou total de uma quarta sociedade.

Setor dos transportes

Em 2020 ocorrerá a saída da participação social detida pelo Estado na Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (STCP), através da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro, o qual operará a intermunicipalização da empresa em apreço.

Relativamente à Transtejo, S.A., está em curso a realização de um investimento significativo, tendente à aquisição de 10 navios, bem como de dois novos pontões, no período 2018-2023.

Prevê-se, ainda em 2019, a conclusão do processo de fusão da EMEF – Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. (EMEF), com a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (CP), para a melhoria da eficiência neste setor, eliminando as atuais redundâncias e os condicionamentos decorrentes da atual tipologia de gestão, com a consequente redução de custos como ficou evidenciado no estudo que acompanhou este processo.

Em novembro de 2019, foi celebrado o contrato de serviço público entre o Governo e a CP, visando estabelecer, de forma objetiva, clara e transparente, um conjunto de obrigações de serviço público a que a CP está obrigada para o período de 2020 a 2030, a respetiva compensação e os indicadores operacionais quantificáveis de aferição de cumprimento. A conclusão dos formalismos dos contratos de serviço público com o Metro do Porto, a Transtejo e a Soflusa deverá ocorrer a breve trecho, depois de, também em 2019, já terem sido estabelecidos os padrões do serviço e da compensação financeira. Adicionalmente, encontra-se em elaboração o contrato de serviço público da Metropolitano de Lisboa. Para além de garantir a qualidade do serviço prestado, através de uma exigente monitorização, estes modelos de provisão de serviço público irão permitir, também, adequar a provisão aos custos inerentes, corrigindo os desequilíbrios financeiros do passado refletidos nas contas das empresas.

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, prosseguirá 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.

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017, de 24 de novembro, foi aprovada 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 de emprego.

No âmbito da referida estratégia, destaca-se o Decreto-Lei n.º 103/2019, de 6 de agosto, através do qual foram aprovadas as 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, bem como o Decreto-Lei n.º 107/2019, de 12 de agosto, através do qual foram alteradas as bases da concessão da exploração, em regime de serviço público, de um terminal específico para a movimentação de contentores no porto de Sines.

A lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) estabeleceu, no seu artigo 18.º, como competências dos órgãos municipais, a gestão das áreas afetas à atividade de náutica de recreio, das áreas dos portos de pesca secundários, bem como das áreas sob jurisdição dos portos sem utilização portuária reconhecida ou exclusiva e a gestão das áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária. Nessa decorrência, o Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio, concretizou a transferência das referidas competências, com impacto no modelo de negócios futuro das administrações portuárias.

6.2. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia refletem, do lado da despesa, a contribuição de Portugal em Recursos Próprios para o Orçamento Geral da UE e, do lado da receita, o recebimento das participações da UE no cofinanciamento de projetos apoiados por fundos europeus.

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registados nos anos de 2017 e 2018, a estimativa para o ano de 2019 e a previsão para o ano de 2020.

Quadro 6.13 - Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2017	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento
1. Transferências de Portugal para a UE	1 586,1	1 784,7	1 914,1	2 064,9
Recursos próprios tradicionais ^(a)	184,5	219,9	232,0	245,0
Recursos próprios IVA	287,5	304,2	302,1	315,9
Recursos próprios RNB	1 065,3	1 301,5	1 317,4	1 425,4
Compensação ao Reino Unido	129,2	104,9	105,8	111,5
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	13,4	13,7	13,8	14,1
Diversos ^(b)	7,4	0,18	0,0	0,0
Restituições e reembolsos ^(c)	-84,7	-115,7	-10,6	0,0
Despesas de cobrança DA ^(d)	-16,4	-44,0	-46,4	-47,0
2. Transferências da UE para Portugal ^(e)	3 643,1	4 399,5	3 485,2	4 904,7
FEDER	1 380,6	1 708,6	1 265,6	1 943,1
FSE	856,7	1 017,6	659,5	1 289,3
FEAC	0,0	12,3	11,2	19,8
Fundo de coesão	149,4	356,9	326,8	400,0
Fundo de solidariedade da UE	5,0	49,2	0,0	0,0
FEADER	515,6	480,7	421,5	426,9
FEAMP	16,9	41,8	40,6	56,0
FEAGA ^(f)	719,5	732,6	763,3	769,6
Restituições e reembolsos ^(g)	-0,6	-0,2	-3,4	0,0
Saldo global (2-1)	2 057,0	2 614,8	1 571,1	2 839,9

Notas:

(a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia.

(b) Inclui os Ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de exercícios anteriores e Juros respeitantes a Recursos Próprios.

(c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU, bem como nos Recursos Próprios Tradicionais.

(d) Despesas de cobrança previstas no nº 3 do artigo 2º da Decisão do Conselho nº 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junho, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da Comunidade Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais cobrados, com redução de 25% para 20% no âmbito da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE Euratom a partir de 01 de outubro de 2016.

(e) Os montantes incluídos em cada Fundo englobam os vários períodos de programação, QREN e PT2020.

(f) Inclui Medidas Veterinárias

(g) Devoluções e restituições à CE no âmbito dos diversos Fundos.

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP E.P.E., Agência para o Desenvolvimento e Coesão; Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P..

6.2.1. Transferências de Portugal para a União Europeia

No atual sistema de financiamento da UE, são três as principais fontes de receita da União: o recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB), fixado anualmente, no quadro do processo orçamental, tendo como base uma taxa de mobilização relativamente à soma dos rendimentos nacionais brutos dos Estados-Membros a preços de mercado; o recurso próprio Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), através da aplicação de uma taxa uniforme sobre a matéria coletável harmonizada do imposto sobre valor acrescentado; e os recursos próprios tradicionais, constituídos pelos direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas, em conformidade com a pauta aduaneira comum.

Portugal financia ainda a compensação ao Reino Unido, bem como a redução do recurso próprio RNB a favor da Áustria, Dinamarca, Holanda e Suécia.

Os valores reportados para os anos de 2017 e 2018 correspondem a transferências efetivas para a União Europeia.

Relativamente ao ano de 2019, os montantes indicados refletem a estimativa de execução orçamental, a qual tem em consideração os orçamentos europeus retificativos, bem como uma previsão para a cobrança de direitos aduaneiros.

Para o exercício de 2020, os valores apresentados têm por base o projeto de Orçamento Geral da União Europeia, sendo de prever a apresentação pela Comissão Europeia, no decurso do ano, de possíveis orçamentos retificativos, tal como se verificou nos anos anteriores. Os valores previstos para os recursos próprios tradicionais refletem a previsão elaborada pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

O Orçamento Geral da União Europeia para 2020 concentra fortemente os seus recursos nas prioridades importantes para os cidadãos, que são o crescimento e a competitividade, a ação climática, a segurança e a gestão da migração.

O orçamento europeu do próximo ano vai preparar a transição para o próximo ciclo orçamental, uma vez que será o sétimo e último do atual ciclo orçamental de longo prazo da UE (2014-2020).

É de destacar o aumento do financiamento, em 2020, ao nível da rubrica da coesão económica, social e territorial, que visa reduzir as disparidades económicas no interior dos Estados-Membros e entre os diferentes Estados-Membros, estimular o crescimento e a criação de emprego e promover a convergência através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

Realça-se o incremento no orçamento em medidas destinadas a fazer face às alterações climáticas, como é o exemplo do Programa LIFE, Horizonte 2020 e a vertente Energia do Mecanismo Interligar a Europa — que investe na implantação em larga escala de fontes de energia renováveis, na modernização das infraestruturas de transporte de energia existentes e no desenvolvimento de novas infraestruturas.

Na rubrica do crescimento sustentável — recursos naturais — destaca-se também o crescimento das despesas de mercado e pagamentos diretos associados ao Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEAGA). A segurança e a gestão das migrações continuarão a receber apoio, nomeadamente com afetações ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna (FSI) e às agências que trabalham neste domínio (Europol, Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira — *Frontex* —, Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO) e Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas de TI de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA).

6.2.2. Transferências da União Europeia para Portugal

Os valores para os anos de 2017 e 2018 correspondem aos que constam na Conta Geral do Estado de 2017 e 2018, respetivamente.¹⁹

As estimativas de fluxos financeiros oriundos da União Europeia resultam da calendarização de transferências associada à própria dinâmica de execução de despesa dos diferentes Programas

¹⁹ NÃO INCLUI OS PROGRAMAS DE AÇÃO E INICIATIVAS COMUNITÁRIAS (PAIC).

Operacionais e dos períodos de programação. A certificação da despesa, assim como o ritmo de pagamentos aos beneficiários, não são processos homogêneos, dependendo do ciclo de vida dos projetos, desde a fase de abertura de candidaturas e da sua aprovação, até à apresentação da execução e despesa pelos beneficiários, da certificação dessa despesa à Comissão Europeia, e por fim dos reembolsos/transferências.

As estimativas para o ano de 2019 foram indicadas pelas autoridades de certificação dos fundos europeus, respeitando a transferências efetivas da UE e a estimativas de recebimentos correspondentes a 90% do valor dos pedidos de pagamento intercalares (PPI) a enviar à CE até 31 de outubro associados ao Acordo de Parceria 2020 (PT2020), relativos a despesa certificada e a certificar.

Recorda-se que, ainda em 2018, foram recebidos saldos referentes ao QREN 2007-2013 (no caso do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo de Coesão), e se verificou a transferência de verbas pela Comissão Europeia, correspondentes a despesa certificada e submetida entre outubro e dezembro daquele ano.

No que concerne ao FEAGA, na estimativa para 2019 constata-se um acréscimo face a 2018 nos montantes recebidos da UE devido à diminuição do valor das correções financeiras ao financiamento suportadas por Portugal.

O acréscimo muito significativo previsto ao nível de todos os Fundos PT2020 para 2020 relativamente a 2019, de acordo com as previsões recebidas das entidades gestoras dos fundos europeus, deve-se sobretudo à previsão do aumento de despesa certificada a submeter em PPI à CE, no próximo ano, coincidindo com os valores crescentes de programação.

Em 2020, estão incluídas no PT2020 as previsões de recebimentos correspondentes a 90% dos PPI a enviar à Comissão Europeia a partir de novembro de 2019 até outubro de 2020, bem como os 10% a receber dos PPI a enviar à CE nos meses de novembro e de dezembro de 2019, no pressuposto de que, no encerramento anual de contas, a CE não procederá a qualquer dedução. Nestas previsões, foram igualmente incluídos os montantes pagos pela CE a título de pré-financiamento anual (3% de Fundo sem reserva).

Destacam-se assim os crescimentos previstos para 2020 nos recebimentos relativos à generalidade dos fundos, realçando-se o aumento significativo para o Fundo Social Europeu (FSE), o FEDER e o Fundo de Coesão, respetivamente de 95,5%, 53,5% e 22,4% face a 2019, num ano em que se prevê um aumento da execução das operações dos programas do PT2020.

6.3. Parcerias Público-Privadas

No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), em 2020, a política orçamental continuará a ser orientada por dois princípios fundamentais:

- Assegurar uma gestão e utilização eficiente dos recursos pelas administrações públicas, em particular no planeamento, avaliação, estruturação e lançamento de novos projetos, bem como garantir uma adequada monitorização e fiscalização dos atuais contratos, de forma a assegurar a efetiva concretização do *value for money* dos mesmos e a minimização do risco orçamental associado a responsabilidades contingentes futuras;
- Garantir a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo, devendo, para tal, o setor público concentrar esforços na condução de processos de negociação de forma a

assegurar soluções e medidas consentâneas com a defesa do interesse público e mitigadoras de riscos ou do surgimento de novos riscos para o setor público.

Em termos de universo contratual abrangido, de referir que a análise constante do presente capítulo tem por referência os 34 contratos atualmente objeto de acompanhamento e reporte nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

De salientar a este respeito que não foi incluída a parceria relativa ao setor da segurança – respeitante à conceção, projeto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um sistema integrado de tecnologia *trunking* digital para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 81-A/2019, de 17 de junho.

Previsão dos encargos plurianuais com as PPP

Quadro 6.14 Previsão dos encargos plurianuais com as PPP

(milhões de euros)

Sectores	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Rodoviário	1 101	1 114	1 144	1 053	849	755	364	345	248	170	71	123	164	85	47
<i>encargos brutos</i>	1 472	1 501	1 534	1 448	1 278	1 192	1 073	930	845	766	674	575	497	350	276
<i>receitas</i>	371	387	391	395	429	436	709	585	596	596	603	452	333	265	230
Ferroviário	54	54	55	55	56	58	25	9	9	9	9	9	9	9	0
Saúde	447	315	260	63	38	41	41	38	36	37	40	40	37	36	34
Aeroportuário	0	0	0	0	-10	-10	-10	-10	-11	-22	-23	-23	-24	-24	-37
<i>encargos brutos</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>receitas</i>	0	0	0	0	10	10	10	10	11	22	23	23	24	24	37
Total	1 603	1 483	1 458	1 171	934	844	420	381	283	194	97	149	186	105	44

Sectores	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048
Rodoviário	33	-25	-41	-34	-29	8	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>encargos brutos</i>	266	213	144	122	138	32	6	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>receitas</i>	233	237	186	157	167	24	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferroviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	32	31	31	31	28	21	7	3	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-37	-38	-39	-39	-53	-54	-55	-55	-56	-71	-72	-73	-74	-75	-76
<i>encargos brutos</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>receitas</i>	37	38	39	39	53	54	55	55	56	71	72	73	74	75	76
Total	27	-31	-48	-42	-54	-25	-48	-52	-56	-71	-72	-73	-74	-75	-76

Sectores	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	2061	2062
Rodoviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>encargos brutos</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>receitas</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferroviário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aeroportuário	-76	-77	-77	-78	-155	-156	-156	-156	-156	-156	-156	-156	-157	-157
<i>encargos brutos</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>receitas</i>	76	77	77	78	155	156	156	156	156	156	156	157	157	157
Total	-76	-77	-77	-78	-155	-156	-156	-156	-156	-156	-156	-156	-157	-157

Notas:

1 - Os valores são apresentados em milhões de euros, numa ótica de *cash-flow* e, quando aplicável, incluem IVA à taxa legal em vigor.

2 - Os valores de 2019 correspondem a estimativas para o fecho do ano, a preços do ano corrente.

3 - Os valores futuros estão a preços constantes de 2020.

Fonte: Ministério das Finanças.

Os valores projetados no quadro acima têm por base o sistema de remuneração previsto contratualmente para cada uma das parcerias.

Setor rodoviário

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

Encargos do setor público

- Pagamentos pela disponibilidade das vias, ajustados de eventuais deduções previstas contratualmente;
- Pagamentos por serviço (dependentes do nível de tráfego);
- Gastos associados ao serviço de cobrança de taxas de portagem;
- Encargos suportados pelo parceiro público com a realização de grandes reparações de pavimentos, conforme o modelo de financiamento contratualmente previsto;
- Outros gastos, designadamente os decorrentes de mecanismos de partilha de receitas, quando aplicável, em função do previsto contratualmente, e de valores acordados de compensações a pagar a parceiros privados no âmbito de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro;

Receitas do setor público

- Produto da cobrança de taxas de portagem efetuada nas concessões (com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária) e nas subconcessões;
- Outras receitas, designadamente as decorrentes de mecanismos de partilha de benefícios ou receitas, quando aplicável, em função do previsto contratualmente, bem como dos pagamentos fixos das subconcessionárias ao parceiro público, nos casos aplicáveis.

No que respeita aos valores relativos às parcerias rodoviárias apresentadas no quadro acima, os mesmos deixaram de considerar, por contraposição com o exercício orçamental anterior, quaisquer expectativas de resultados de processos negociais, então em curso, deixando, portanto, a previsão dos encargos plurianuais com as PPP deste setor de estar exposta aos riscos de concretização das soluções negociadas e ainda não implementadas contratualmente.

Assim sendo e no que concerne aos contratos de subconcessão do Algarve Litoral, do Douro Interior, do Litoral Oeste e do Baixo Tejo, as previsões dos respetivos encargos líquidos constantes do quadro acima consideram agora os valores estipulados nos modelos financeiros em anexo aos contratos em vigor, não contemplando as denominadas 'compensações contingentes' – cujo pagamento não ocorrerá, em linha com a posição manifestada pelo Tribunal de Contas a esse respeito. Isto justifica, em larga medida, a redução dos encargos líquidos constante do quadro acima comparativamente com os encargos estimados no orçamento anterior. Para esta redução, que se concentra essencialmente entre os anos 2024 e 2038, contribuiu também a atualização das projeções de tráfego realizadas pela IP a partir de volumes reais verificados em 2019.

Setor ferroviário

No caso das PPP ferroviárias, os encargos plurianuais apresentados respeitam à concessão da rede de Metropolitano ligeiro da margem Sul do Tejo (MST) e à subconcessão do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto (Metro do Porto).

Relativamente ao MST, têm-se verificado, nomeadamente em razão da evolução do tráfego real, encargos públicos decorrentes das participações que são devidas pelo concedente sempre que o tráfego de passageiros seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão. Assim, os fluxos financeiros estimados decorrem das compensações

previstas pagar à concessionária do MST – em virtude da evolução estimada para a procura –, as quais se encontram condicionadas aos níveis de tráfego efetivamente verificados na concessão.

Os fluxos financeiros futuros com o Metro do Porto, por sua vez, foram estimados com base no sistema remuneratório contratualmente definido, o qual envolve, essencialmente, uma componente fixa (que integra duas parcelas, cujos montantes se encontram definidos contratualmente) e uma componente variável (que integra, igualmente, duas parcelas, uma dependente do número de quilómetros realizados em serviço comercial e a outra do número de quilómetros percorridos na realização de atividades de ensaio).

No caso da Fertagus, o sistema remuneratório atual da concessionária assenta apenas em receitas comerciais, decorrentes da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Eixo Norte/Sul), não estando, portanto, previstos contratualmente quaisquer encargos para o setor público.

Quando comparados com os valores apresentados no exercício orçamental do ano anterior, verifica-se uma quase manutenção dos encargos futuros relativos ao setor ferroviário, muito embora tenha havido uma atualização, ligeiramente em alta e até ao final dos respetivos contratos, das estimativas de tráfego do MST e do Metro do Porto, que, no caso do primeiro, conduz a uma diminuição dos encargos do setor público.

De referir que no presente orçamento foi ainda considerado o aumento dos encargos estimados na sequência do início, previsto para 2023, da exploração comercial das duas expansões da rede do Metro do Porto (Linha Circular Boavista – Praça da Liberdade e extensão da linha Amarela entre Santo Ovídeo e Vila d'Este), cujo lançamento dos concursos com prévia qualificação para as empreitadas teve lugar já em abril de 2019. Quando analisada a totalidade do período de projeção, constata-se, porém, que a diferença entre exercícios orçamentais resultante desta inclusão se encontra compensada pelo facto de no exercício orçamental anterior ter sido considerado um prazo médio de pagamentos mais alargado do que aquele que veio a verificar-se, o qual foi assumido como pressuposto para a repartição anual da previsão dos encargos plurianuais com este contrato.

Setor da saúde

Os encargos plurianuais apresentados para o setor da saúde têm por base o sistema de remuneração das respetivas entidades gestoras dos edifícios e dos estabelecimentos, nos termos dos contratos atualmente em vigor para cada uma das quatro unidades hospitalares em regime de PPP, a saber, o Hospital de Cascais, o Hospital de Braga, o Hospital de Vila Franca de Xira e o Hospital de Loures.

No caso das entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares (hospitais de Cascais, Vila Franca de Xira e Loures), responsáveis pela gestão e prestação dos serviços clínicos, os encargos do setor público são determinados, essencialmente, em função dos cuidados de saúde efetivamente prestados, da disponibilidade do serviço de urgência e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média no respetivo grupo de referência (com sinal positivo ou negativo), sendo a remuneração do parceiro privado objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou específicas (definidas contratualmente).

No terceiro trimestre de 2018, foi celebrado um aditamento ao contrato de gestão do Hospital de Cascais, na parte relativa aos serviços clínicos, do qual resulta a renovação do mesmo até ao início da produção da totalidade de efeitos do novo contrato de gestão, ou até 31 de dezembro de 2020, consoante o que ocorra primeiro, tendo ainda sido acautelada a prorrogação do contrato para o ano

de 2021, que apenas ocorrerá mediante declaração do parceiro público e caso não se verifique a produção da totalidade de efeitos do novo contrato em 1 de janeiro de 2021.

Mais recentemente, tendo presente o tempo necessário para a tramitação do procedimento concursal relativo à formação de um novo contrato, afigurou-se mais adequado considerar, já no presente exercício orçamental, a existência de um terceiro ano de prorrogação (2021) do contrato de gestão do Hospital de Cascais, na parte relativa aos serviços clínicos, o que implicou um aumento dos encargos associados às entidades gestoras do estabelecimento das PPP da saúde na ordem dos 85,4 milhões de euros, quando comparados com os valores apresentados no exercício orçamental do ano anterior, que apenas considerava a prorrogação do contrato em vigor até 2020.

Adicionalmente, encontra-se refletido nos valores apresentados um aumento do valor dos pagamentos a realizar às entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares de Loures e de Vila Franca de Xira, por força do aumento da produção de serviços clínicos contratada para 2019 (com impacto nos encargos do setor público também em 2020) e da revisão, em alta, pelo Ministério Saúde das estimativas de produção a contratar até ao final da vigência de cada um dos respetivos contratos.

Constitui igualmente fundamento para o aumento dos encargos previstos para 2019 (por comparação com os valores estimados também para 2019 no orçamento anterior) o pagamento realizado neste exercício à entidade gestora do estabelecimento do Hospital de Braga no âmbito da execução da sentença do tribunal arbitral relativa ao VIH/SIDA e, com menor expressão, o pagamento de acerto efetuado à entidade gestora do estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira relativamente à atividade de 2017, o qual, à data de elaboração do exercício orçamental anterior, se estimava ser efetuado ainda em 2018 – o que não veio a suceder.

Os encargos do setor público com as entidades gestoras dos edifícios hospitalares (hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures), por sua vez, assumem a natureza de um pagamento por disponibilidade da infraestrutura (em função das tabelas pré-definidas contratualmente e, total ou parcialmente, indexado à inflação), ajustado quer por eventuais deduções relativas a falhas da entidade gestora, quer pelos proveitos relativos ao mecanismo de partilha (entre entidade gestora e entidade pública contratante) das receitas de terceiros relacionadas com a exploração de parques de estacionamento e/ou zonas comerciais.

Os valores constantes do presente orçamento relativos às entidades gestoras do edifício encontram-se em linha com os previstos nos exercícios orçamentais anteriores.

Setor aeroportuário

No setor aeroportuário foram considerados os fluxos financeiros associados aos contrato de concessão de serviço público aeroportuário atribuídos à ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA, S.A.).

Nos termos dos contratos em vigor, a remuneração da concessionária assenta, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão da referida concessão, obrigando-se a concessionária a partilhar com o concedente, a partir do décimo primeiro ano da concessão, isto é, a partir de 2023, uma percentagem, contratualmente definida, da respetiva remuneração. Assim, os fluxos financeiros futuros respeitam apenas a receitas, não estando contratualmente previstos quaisquer encargos para o setor público.

De referir ainda que se mantêm em curso as negociações que visam a obtenção de um acordo entre o Estado Português e a ANA, S.A. no âmbito do Memorando de Entendimento por ambos assinado em 15 de fevereiro de 2017, tendo em vista a prossecução do processo para a expansão da capacidade aeroportuária na região de Lisboa e, nesse quadro, a definição de uma alternativa da concessionária para o novo aeroporto de Lisboa. Não obstante, face aos dados conhecidos, não é expectável que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro para o Estado.

O aumento das receitas constantes do quadro acima comparativamente com as previstas no exercício orçamental anterior resulta da atualização das projeções de remuneração da concessionária.

6.4. Ativos e Passivos do Estado

6.4.1. Dívida Direta do Estado

No final de 2019 o saldo da dívida direta do Estado deverá atingir 252,9 mil milhões de euros, o que representa um aumento de 7,3 mil milhões de euros face ao final 2018, enquanto a dívida após cobertura de derivados deverá atingir 252,3 mil milhões de euros, refletindo os efeitos favoráveis das coberturas cambiais.

Em outubro de 2019 o Estado amortizou antecipadamente 2 mil milhões de euros ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, baixando o peso destes empréstimos na dívida direta do Estado para 10% no final de 2019. O saldo vivo de todos os empréstimos concedidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira é já inferior a 20% do total da dívida direta do Estado.

Durante o ano de 2019 observou-se um aumento do saldo vivo de Obrigações do Tesouro (OT) em 5,8 mil milhões de euros, passando este instrumento a representar cerca de 52% do total da dívida. Registou-se também um aumento nos saldos da dívida de curto prazo em euros (2,7 mil milhões de euros, explicado pela variação do saldo de CEDIC) e da dívida de retalho (637 milhões de euros, mantendo um peso de cerca de 11% no total da dívida).

Em 2020 perspetiva-se que o saldo da dívida direta do Estado atinja 261,6 mil milhões de euros no final do ano, representando um aumento de 3% face a 2019, em linha com o crescimento do ano anterior. Em 2020, a variação anual de 8,7 mil milhões de euros resultará essencialmente do aumento do saldo vivo de OT (8 mil milhões de euros). O saldo da dívida de retalho deverá estabilizar, quer em valor, quer em proporção do total da dívida.

Quadro IV.4.1.1. Estrutura da Dívida Direta do Estado

(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2018		2019 (P)		2020 (P)	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
OT - Obrigações do Tesouro	125.095	50,9	130.887	51,8	138.869	53,1
OTRV - Obrigações do Tesouro Rendimento Variável	7.950	3,2	7.950	3,1	7.950	3,0
CT - Certificados do Tesouro	16.418	6,7	16.909	6,7	16.909	6,5
CA - Certificados de Aforro	11.872	4,8	12.018	4,8	12.166	4,7
Dívida de curto prazo em euros	21.697	8,8	24.398	9,6	25.067	9,6
da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	13.660	5,6	11.983	4,7	13.252	5,1
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa)	6.883	2,8	6.876	2,7	6.787	2,6
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa)	4.017	1,6	4.189	1,7	4.189	1,6
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	51.628	21,0	49.628	19,6	49.628	19,0
FEEF - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira	27.328	11,1	25.328	10,0	25.328	9,7
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	24.300	9,9	24.300	9,6	24.300	9,3
FMI - Fundo Monetário Internacional	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	245.558	100,0	252.854	100,0	261.565	100,0
Efeito cambial da cobertura de derivados (líquido)	-572	0	-572	0	-572	0
Dívida total após cobertura de derivados	244.987	0	252.282	0	260.993	0

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado

Em 2019, as necessidades brutas de financiamento do Estado deverão ficar em torno dos 50,3 mil milhões de euros, em resultado do incremento das necessidades líquidas de financiamento e do volume de amortizações de dívida fundada. Espera-se que as necessidades líquidas de financiamento do Estado aumentem 2,5 mil milhões de euros, atentas as variações previstas de 1,9 mil milhões de euros da aquisição líquida de ativos financeiros (para 5,6 mil milhões de euros) e de 528 milhões de euros do défice orçamental do subsetor Estado (para 4,2 mil milhões de euros). O aumento previsto das amortizações deverá ser de 3,2 mil milhões de euros. O financiamento fundado no total do ano rondará 49,8 mil milhões de euros, traduzindo-se num saldo de financiamento para exercícios seguintes de 196 milhões de euros²⁰.

Em 2020, estimam-se necessidades brutas de financiamento de cerca de 46,2 mil milhões de euros. A redução de 4,1 mil milhões de euros face a 2019 decorre de uma redução nas principais componentes: as necessidades líquidas de financiamento deverão diminuir cerca de 226 milhões de euros e as amortizações de dívida fundada deverão reduzir-se em cerca de 3,9 mil milhões de euros. Antecipa-se que as necessidades brutas de financiamento do Estado sejam fundamentalmente cobertas por emissões de dívida fundada, num montante de 46 mil milhões de euros.

²⁰ Este valor difere do saldo de depósitos na Tesouraria Central observado no final do ano, uma vez que não inclui outras fontes de financiamento não orçamentais, nomeadamente depósitos à ordem de outras entidades públicas na Tesouraria Central do Estado.

Quadro IV.4.1.2. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2018-2020

(milhões de euros)

	2018	2019 (P)	2020 (P)
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	7.339	9.803	9.577
Défice Orçamental	3.666	4.194	5.874
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	3.673	5.609	3.703
Receita de privatizações (-)	0	0	0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	37.320	40.484	36.588
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	1.697	3.914	4.103
Dívida de curto prazo em euros	20.690	21.697	24.398
Dívida de médio e longo prazo em euros	9.824	14.812	8.108
Dívida em moedas não euro	5.515	87	0
Fluxos de capital de <i>swaps</i> (líq.)	-406	-26	-20
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	44.659	50.287	46.165
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	45.429	50.484	46.232
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	564	723	196
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	44.865	49.761	46.036
Emissões de dívida no Período Complementar	0	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	723	196	67
p.m. Discrepância estatística	-47	0	0
6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	44.865	49.761	46.036
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0	0	0
Relativas ao Orçamento do ano	44.865	49.761	46.036

(P) Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

Composição do Financiamento do Estado

Em 2019, as emissões líquidas de OT em cerca de 7,7 mil milhões de euros asseguraram uma parte significativa do financiamento líquido do Estado, para o qual também contribuiu um aumento esperado dos saldos de CEDIC de 4,2 mil milhões de euros e de instrumentos de dívida de retalho de 637 milhões de euros.

Merece ainda destaque a emissão da primeira obrigação *Panda* denominada em moeda chinesa, num montante equivalente a 259 milhões de euros, com maturidade de 3 anos. Esta operação insere-se numa estratégia de alargamento da base de investidores em dívida pública portuguesa e ganha especial relevo por ser a primeira emissão neste mercado, que é um dos maiores mercados de dívida à escala mundial, por parte de um soberano da área do euro.

Os fundos obtidos em 2019 permitiram cobrir as necessidades líquidas de financiamento do Estado e as amortizações de dívida inicialmente previstas, bem como antecipar um reembolso de 2 mil milhões de euros do empréstimo do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira. Esta operação reforçou a sustentabilidade da dívida portuguesa em múltiplas vertentes, também mediante o acordo dos credores europeus (ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira) em abdicar do direito de um pagamento proporcional, conforme estabelecido no contrato.

O reembolso antecipado ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira traduziu-se numa poupança de juros de cerca de 120 milhões de euros, uma vez que as atuais condições de financiamento da República em mercado são mais favoráveis do que o custo associado à dívida amortizada. Adicionalmente, o pagamento antecipado ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira de 2 mil milhões de euros reduziu o volume de amortizações devidas em 2025, reduzindo a pressão de refinanciamento num ano com um valor de amortizações elevado. A estratégia de alisamento do perfil de amortizações tem vantagens não apenas no que respeita à gestão do perfil de amortizações da dívida pública, mas também à perceção do mercado com implicações na melhoria futura das condições de financiamento ampliando o volume de poupanças decorrentes da operação.

Por último, refira-se que o pagamento ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira não implicou ajustamentos ao programa de financiamento de 2019, tendo beneficiado da centralização de fundos num quadro de aumento da efetividade da implementação da Unidade de Tesouraria do Estado.

Quadro IV.4.1.3. Composição do Financiamento do Estado em 2019

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

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	49.502	40.423	9.079
CA - Certificados de Aforro	843	696	146
CT - Certificados do Tesouro	3.709	3.218	491
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	11.767	7.595	4.172
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	0	0
BT - Bilhetes do Tesouro	11.983	13.660	-1.677
OT - taxa fixa	20.505	12.757	7.748
OTRV	0	0	0
FEEF	0	2.000	-2.000
MEEF	0	0	0
Outra Dívida curto prazo	648	442	206
Outra Dívida longo prazo	48	55	-7
DÍVIDA NÃO EURO	259	87	172
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-26	26
TOTAL	49.761	40.484	9.277

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2020, as emissões líquidas de OT deverão manter-se como principal fonte de financiamento (8,7 mil milhões de euros), antecipando-se que as emissões brutas atinjam 16,7 mil milhões de euros (excluindo eventuais operações de troca). Considera-se um contributo limitado dos instrumentos de aforro (149 milhões de euros), tendo em conta o incremento das amortizações dos CT e CTPM (com maturidade em 2020) e tendo-se admitido um perfil de reinvestimento prudente. O saldo de BT deverá registar um aumento em 2020 num montante aproximado de 1,3 mil milhões de euros.

Quadro IV.4.1.3. Composição do Financiamento do Estado em 2020

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

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	46.036	36.608	9.427
CA - Certificados de Aforro	797	649	149
CT - Certificados do Tesouro	3.454	3.454	0
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	11.167	11.767	-600
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	36	-36
BT - Bilhetes do Tesouro	13.252	11.983	1.270
OT - taxa fixa	16.717	8.019	8.698
OTRV	0	0	0
FEEF	0	0	0
MEEF	0	0	0
Outra Dívida curto prazo	648	648	0
Outra Dívida longo prazo	0	53	-53
DÍVIDA NÃO EURO	0	0	0
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)	0	-20	20
TOTAL	46.036	36.588	9.447

Fonte: Ministério das Finanças.

6.4.2. Tesouraria do Estado*Unidade de Tesouraria do Estado*

A unidade de tesouraria do Estado é um importante instrumento de gestão centralizada dos fundos públicos, fundamental para a otimização da gestão da liquidez e do financiamento. O 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.

Os objetivos centrais da Unidade de Tesouraria do Estado são:

- Minimizar o recurso do Estado ao financiamento junto do mercado financeiro, com o aumento do valor das disponibilidades de terceiros na tesouraria do Estado, aplicadas em instrumentos de dívida pública;
- Racionalizar a gestão global dos fundos públicos, minimizando a necessidade de emissão de dívida pela maximização da utilização dos recursos disponíveis em cada momento;
- Garantir que os valores cobrados são entregues tempestivamente na tesouraria do Estado;
- Incentivar a utilização dos canais de cobrança eletrónicos próprios da rede cobrança do Estado;
- Tornar mais eficiente a contabilização da receita do Estado, via a rede de cobranças do Estado;
- Acelerar o prazo de disponibilização dos fundos públicos na tesouraria do Estado;
- Reduzir os custos do Estado associados à realização de operações bancárias;

- Melhorar a articulação entre recebimentos e pagamentos, contribuindo para o cumprimento das obrigações do Estado Português e para a respetiva minimização do custo da dívida.

Recebimentos

A otimização do tempo de centralização de fundos na tesouraria do Estado e a redução dos custos operacionais de cobrança resultam do processo de melhoria contínua da Rede de Cobranças do Estado (RCE).

Em 2020, continuará o alargamento da RCE a novas entidades públicas administradoras de receitas, como utilizadores do documento único de cobrança (DUC) para a arrecadação das receitas que lhes estão afetas. Já no início de 2020, a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. e a Direção-Geral da Política da Justiça deverão iniciar a cobrança das suas receitas através de DUC. Paralelamente, continuarão os trabalhos para a integração da Agência para a Modernização Administrativa e do Instituto dos Registos e do Notariado na RCE.

A densificação da disponibilização de Terminais de Pagamento Automático (TPA), móveis, fixos e virtuais, será continuada em 2020. Neste âmbito refira-se que no final de 2019 deverão existir cerca de 5 000 equipamentos cedidos. Esta aposta na disponibilização de TPA tem permitido aumentar a centralização de fundos na tesouraria do Estado, ao possibilitar aos organismos públicos receber as respetivas receitas em contas no IGCP.

Pagamentos

O IGCP privilegiará o uso de meios eletrónicos, como as transferências bancárias europeias e internacionais, os débitos diretos e os cartões eletrónicos, em detrimento dos meios tradicionais (cheque ou numerário), seguindo as boas práticas europeias. A eliminação dos riscos associados à utilização dos meios de pagamento em suporte físico, menos compatíveis com a segurança, celeridade e transparência exigível nos pagamentos efetuados pela Administração Pública, é um dos objetivos a prosseguir.

Internet Banking

O desenvolvimento da nova plataforma de *Internet Banking*, que substituirá o atual sistema de *Homebanking*, será concluído em 2020. A nova plataforma onde os organismos públicos detêm contas bancárias permitirá melhorar a prestação de serviços bancários online.

Assim, em 2020, será disponibilizada a nova aplicação *Internet Banking*, a qual será sustentada por uma estratégia abrangente de comunicação e formação junto dos clientes, no sentido de auxiliar a transição entre aplicações e permitir a regular arrecadação de receitas e o cumprimento dos compromissos assumidos pelos organismos públicos, através das suas contas no IGCP.

Esta nova ferramenta será mais eficiente, apelativa e de utilização mais intuitiva, aproximando-se de plataformas similares que a banca comercial disponibiliza e assente nas novas tecnologias de comunicação. Nestes termos, os processos a desenvolver estão relacionados com três áreas:

- A disponibilização mais abrangente de informação aos clientes, através de certidões de dados bancários, comprovativos de movimentos (em todo o respetivo ciclo de vida) e notificações sobre pedidos registados;

- A melhoria da comunicação entre o IGCP e os seus clientes, no que se refere ao apoio na utilização das suas contas bancárias sediadas no IGCP, passando a ser feita de forma centralizada e melhorando os tempos de resposta;
- A melhoria dos mecanismos de autenticação e assinatura, através do alargamento ao Cartão do Cidadão da ferramenta de Certificação Digital já disponibilizada no atual sistema, assim como a autenticação, na nova aplicação, com recurso à chave móvel digital, disponibilizada pela Agência para a Modernização Administrativa.

Gestão da Liquidez

A maior fiabilidade das previsões e a maior racionalidade da gestão do financiamento público é o resultado do acompanhamento otimizado das disponibilidades, para o qual contribuirão os desenvolvimentos acima descritos nos domínios dos pagamentos e dos recebimentos.

Adicionalmente, a concentração da gestão da tesouraria e da dívida pública numa só entidade permite uma maior especialização técnica, a redução de assimetrias de informação, o reforço da capacidade negocial, a otimização dos saldos da dívida, a melhoria de controlo dos riscos de crédito e liquidez, a minimização dos riscos operacionais e a otimização dos modelos previsionais de gestão das necessidades financeiras do Estado.

Contas do Tesouro

O quadro seguinte apresenta o total das disponibilidades, em moeda e depósitos, na conta da tesouraria central do Estado, no Banco de Portugal, e dos fundos aplicados nas instituições de crédito (IC).

Quadro 6.15 Situação da tesouraria – saldos pontuais

(milhões de euros)

	Dez/16	Dez/17	Dez/18	Nov/19 (P)
Contas no BdP	11 845	8 953	9 226	8 779
Apli. Financeiras nas IC	501	1 394	500	750
Apli. Financeiras em Títulos de Dívida Pública	0	0	0	0
Contas em Divisas	4	11	6	2
Contas Receb. IGCP-DUC	122	165	160	237
Outras Contas Bancárias	1	1	0	1
Contas Caixas nas IC				
Alfândegas	13	4	101	3
Serviços Locais Finanças	57	6	9	9
Contas Caixas do Tesouro				
Alfândegas	339	317	9	308
Serviços Locais Finanças	23	23	13	36
Contas Caixas Tesouro				
CTT	15	9	4	10
SIBS	21	31	15	91
IRN	1	1	1	1
Depósitos Externos nas IC	24	22	22	6
Cheques a Cobrar	1	1	1	1
Total	12 967	10 938	10 067	10 234

(P) Provisório.

Fonte: Ministério das Finanças.

Centralização de Fundos

Tendo como referência as entidades públicas atualmente com contas no *Homebanking* do IGCP, observa-se uma evolução positiva da atividade que tem vindo a ser desenvolvida pela tesouraria do Estado, a qual se deverá manter em 2020.

Quadro 6.16 Centralização de fundos de terceiros

(milhões de euros)

	Depósitos à Ordem	Aplicações Financeiras (CEDIC+CEDIM)	Total
Dez/17	11 336,2	4 644,3	15 980,5
Dez/18	10 150,0	8 551,0	18 701,0
Nov/19 ^(P)	15 433,0	6 366,7	21 799,7

(P) Provisório.

Fonte: Ministério das Finanças.



ANEXOS

A1. Conta das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública

Quadro A. 1. Contas das Administrações Públicas

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	2019 Estimativa				2020 Orçamento			
	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	62 665	11 943	28 618	90 473	65 381	12 339	30 112	94 287
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	27 122	3 746	1 096	31 963	28 058	3 878	1 128	33 063
Impostos correntes sobre o rendimento, património	19 284	1 663	0	20 946	19 882	1 764	0,0	21 645
Contribuições sociais	6 114	655	18 487	25 256	6 039	668	19 652	26 359
Vendas	5 339	2 178	33	7 550	5 730	2 272	34	8 035
Outras receitas correntes	4 807	3 702	9 002	4 758	5 673	3 757	9 298	5 184
Receita de Capital	441	947	36	739	429	1 406	41	1 028
Receita Total	63 106	12 890	28 654	91 213	65 810	13 745	30 153	95 315
Despesa Corrente	61 845	9 922	26 105	85 119	63 640	10 303	27 250	87 647
Despesas com pessoal	18 337	4 089	275	22 701	19 021	4 200	307	23 528
Consumo intermédio	7 978	3 211	82	11 271	8 179	3 328	88	11 595
Prestações sociais	14 767	1 452	22 530	38 749	14 913	1 516	23 524	39 952
Subsídios	581	150	141	872	638	158	122	918
Juros	6 709	167	0	6 526	6 567	159	0	6 365
Outra despesa corrente	13 473	854	3 075	5 000	14 323	941	3 208	5 288
Despesa de Capital	4 780	2 104	68	6 267	5 091	2 788	104	7 134
Formação bruta de capital fixo	2 189	1 939	40	4 168	2 671	2 209	42	4 922
Outras despesas de capital	2 591	165	27	2 100	2 419	578	62	2 212
Despesa Total	66 625	12 026	26 173	91 387	68 730	13 091	27 354	94 782
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	-3 519	864	2 481	-174	-2 920	654	2 799	533
Em % do PIB	-1,7%	0,4%	1,2%	-0,1%	-1,3%	0,3%	1,3%	0,2%

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A. 2. Contas das Administrações Públicas – variações absoluta e relativa

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	Variação Absoluta				Variação Relativa (%)			
	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Fundos da Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	2 716	396	1 494	3 814	4,3	3,3	5,2	4,2
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	936	132	32	1 101	3,5	3,5	2,9	3,4
Impostos correntes sobre o rendimento, património	598	101	0,0	699	3,1	6,1	-	3,3
Contribuições sociais	-75	13	1 165	1 103	-1,2	2,0	6,3	4,4
Vendas	390	93	1	485	7,3	4,3	4,5	6,4
Outras receitas correntes	867	56	296	426	18,0	1,5	3,3	9,0
Receita de Capital	-12	458	5	288	-2,7	48,4	15,2	39,0
Receita Total	2 704	854	1 499	4 102	4,3	6,6	5,2	4,5
Despesa Corrente	1 795	381	1 145	2 528	2,9	3,8	4,4	3,0
Despesas com pessoal	684	112	32	827	3,7	2,7	11,5	3,6
Consumo intermédio	201	117	6	324	2,5	3,7	7,0	2,9
Prestações sociais	146	64	993	1 203	1,0	4,4	4,4	3,1
Subsídios	57	8	-19	46	9,9	5,4	-13,6	5,3
Juros	-142	-7	0	-161	-2,1	-4,4	-	-2,5
Outra despesa corrente	849	87	133	289	6,3	10,2	4,3	5,8
Despesa de Capital	311	683	37	867	6,5	32,5	54,1	13,8
Formação bruta de capital fixo	482	270	2	754	22,0	13,9	3,8	18,1
Outras despesas de capital	-172	413	35	113	-6,6	249,7	128,0	5,4
Despesa Total	2 105	1 064	1 181	3 395	3,2	8,9	4,5	3,7
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	599	-210	318	707				

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A. 3. Contas das Administrações Públicas

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	2019 Estimativa					2020 Orçamento				
	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	61 401	10 485	30 101	80 410	87 312	64 148	10 910	31 497	84 205	91 426
Impostos indiretos	26 829	1 261	241	27 071	28 332	27 514	1 334	244	27 758	29 092
Impostos diretos	19 928	3 773	0	19 928	23 700	20 530	3 903	0	20 530	24 433
Contribuições de Segurança Social	4 068	0	18 371	22 439	22 439	3 938	0	19 529	23 467	23 467
Outras receitas correntes	10 576	5 448	11 488	10 927	12 841	12 148	5 670	11 724	12 427	14 434
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1 702	3 354	9 033	36	12	1 741	3 517	9 383	96	0
Diferenças de consolidação	0	3	0	45	0	17	3	0	23	1
Receita de Capital	1 330	1 410	9	1 337	2 315	2 630	1 570	13	2 640	3 382
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	21	572	2	17	20	28	801	2	20	0
Diferenças de consolidação	29	1	0	33	65	0	0	0	8	0
Receita Total	62 731	11 894	30 109	81 747	89 627	66 777	12 480	31 510	86 845	94 808
Despesa Corrente	62 901	8 807	27 623	79 433	84 657	66 140	9 014	28 706	83 406	88 732
Despesas com pessoal	17 241	4 018	283	17 524	21 542	17 675	4 118	316	17 991	22 108
Aquisição de bens e serviços	10 096	3 219	67	10 163	13 383	10 803	3 332	158	10 961	14 293
Subsídios	494	280	751	835	1 004	568	317	1 232	1 440	1 643
Juros e outros encargos	7 903	361	6	7 906	8 224	7 774	239	16	7 787	7 988
Transferências correntes	25 962	750	26 497	41 781	38 895	26 931	803	26 970	42 824	39 916
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	12 398	108	1 605	3 325	20	12 881	102	1 806	3 609	0
Outras despesas correntes	894	171	19	913	1 084	2 351	198	14	2 365	2 563
Diferenças de consolidação	311	8	0	311	526	39	8	0	39	221
Despesa de Capital	4 002	2 458	51	4 050	6 076	5 989	2 855	73	6 060	8 087
Investimentos	2 628	2 029	43	2 671	4 700	3 917	2 259	56	3 973	6 233
Transferências de capital	1 342	396	8	1 448	1 311	1 856	398	17	1 871	1 403
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	530	88	0	528	184	812	55	0	810	0
Outras despesas de capital	32	32	0	32	64	184	192	0	184	375
Diferenças de consolidação	0	0	0	0	0	32	7	0	32	76
Despesa Total	66 902	11 265	27 674	83 483	90 734	72 129	11 870	28 779	89 466	96 819
Saldo Global	-4 171	629	2 436	-1 736	-1 107	-5 352	611	2 730	-2 621	-2 010
Em % do PIB	-2,0%	0,3%	1,2%	-0,8%	-0,5%	-2,5%	0,3%	1,3%	-1,2%	-0,9%

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A. 4. Contas das Administrações Públicas – variações absoluta e relativa

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	Variação Absoluta					Variação Relativa (%)				
	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas	Administração Central	Administração Regional e Local	Segurança Social	Administração Central e Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	2 747	426	1 396	3 795	4 114	4,5	4,1	4,6	4,7	4,7
Impostos indiretos	685	73	3	687	761	2,6	5,8	1,2	2,5	2,7
Impostos diretos	602	131	0	602	733	3,0	3,5	-	3,0	3,1
Contribuições de Segurança Social	-130	0	1 157	1 028	1 028	-3,2	-	6,3	4,6	4,6
Outras receitas correntes	1 572	222	236	1 500	1 593	14,9	4,1	2,1	13,7	12,4
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	39	163	351	60	-12	2,3	4,9	3,9	167,3	-
Diferenças de consolidação	17	0	0	-23	0	n.r.	1,8	-	-50,0	39,5
Receita de Capital	1 300	160	4	1 303	1 067	97,7	11,4	40,1	97,5	46,1
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	7	229	0	3	-20	33,1	40,1	0,0	15,2	-
Diferenças de consolidação	-29	-1	0	-25	-65	-100,0	-100,0	-	-76,1	-100,0
Receita Total	4 046	586	1 400	5 098	5 181	6,5	4,9	4,6	6,2	5,8
Despesa Corrente	3 239	1 083	1 083	3 974	4 075	5,1	2,4	3,9	5,0	4,8
Despesas com pessoal	434	99	33	467	566	2,5	2,5	11,6	2,7	2,6
Aquisição de bens e serviços	706	112	91	798	910	7,0	3,5	135,8	7,8	6,8
Subsídios	74	37	480	605	639	15,0	13,2	63,9	72,5	63,6
Juros e outros encargos	-129	-122	10	-119	-236	-1,6	-33,8	159,5	-1,5	-2,9
Transferências correntes	969	53	474	1 044	1 021	3,7	7,1	1,8	2,5	2,6
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	482	-6	201	284	-20	3,9	-5,8	12,5	8,5	-
Outras despesas correntes	1 457	27	-5	1 452	1 479	162,9	15,8	-24,7	159,0	136,4
Diferenças de consolidação	-272	0	0	-272	-304	-87,6	5,6	-	-87,6	-57,9
Despesa de Capital	1 988	398	22	2 010	2 011	49,7	16,2	43,7	49,6	33,1
Investimentos	1 289	230	13	1 303	1 532	49,1	11,3	30,6	48,8	32,6
Transferências de capital	514	2	9	523	91	38,3	0,4	117,4	38,8	7,0
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	282	-33	0	282	-184	53,3	-37,7	-	53,5	-
Outras despesas de capital	152	159	0	152	311	475,9	491,2	-	475,9	483,6
Diferenças de consolidação	32	7	0	32	76	-	-	-	-	-
Despesa Total	5 226	605	1 105	5 983	6 085	7,8	5,4	4,0	7,2	6,7
Saldo Global	-1 180	-19	295	-885	-904					

Fonte: Ministério das Finanças.

A2. Alterações ao Universo da Administração Central e Entidades Públicas Reclassificadas

**Quadro A. 5. Alterações ao perímetro da Administração Central em 2020
(excluindo as novas Entidades Públicas Reclassificadas)**

Programa Orçamental	Alteração	2019		2020		Fundamento legal da alteração
		Serviço Integrado	Serviço e Fundo Autónomo	Serviço Integrado	Serviço e Fundo Autónomo	
P001 - ORGÃOS DE SOBERANIA	Alteração de regime	COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS			COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS	Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto
	Novo			MECANISMO NACIONAL DE MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA		Lei n.º 71/2019, de 2 de setembro
	Alteração de regime e de programa				PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA	Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto
002 - GOVERNAÇÃO	Novo			AÇÃO GOVERNATIVA - MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro
	Novo			GABINETES DOS MEMBROS DO GOVERNO - COESÃO TERRITORIAL		Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro
	Novo			GABINETES DOS MEMBROS DO GOVERNO - PLANEAMENTO		Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro
	Novo			UNIDADE NACIONAL DO MECANISMO FINANCEIRO DO ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU		Resolução de Conselho de Ministros nº 39/2017, de 10 de março
P007 - DEFESA	Fusão	EXÉRCITO	LABORATÓRIO MILITAR DE PRODUTOS QUÍMICOS E FARMACÉUTICOS	EXÉRCITO		Decreto-Lei n.º 102/2019, de 6 de agosto
P009 - JUSTIÇA	Alteração de regime e de programa	PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA				Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto

Notas:

(a) Durante a execução orçamental de 2019 e na sequência do disposto no Decreto-Lei n.º 31/2019, de 1 de março, que procedeu à 5ª alteração da Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional, a entidade Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., transitou do programa Ambiente e Ação Climática para o programa Infraestruturas e Habitação.

(b) Durante a execução orçamental de 2019, a entidade Estrutura de Missão para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (PPUE 2021), criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2019, de 6 de março, foi integrada no perímetro orçamental da Administração Central.

(b) Durante a execução orçamental de 2019, a entidade Autoridade Anti-Dopagem de Portugal, criada pela Lei n.º 111/2019, de 10 de setembro, foi integrada no perímetro orçamental da Administração Central.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A. 6 Alterações ao perímetro das Entidades Públicas Reclassificadas na Administração Central em 2020 ^(a)

Programa Orçamental	Entradas	Saídas
P004 - FINANÇAS	BANIF - IMOBILIÁRIA, S.A.	
		CAIXA DESENVOLVIMENTO, S.G.P.S., S.A. (b)
		CAIXA SEGUROS E SAÚDE, S.G.P.S., S.A. (b)
		CAIXA GESTÃO DE ATIVOS, S.G.P.S., S.A. (b)
		PARCAIXA, S.G.P.S., S.A. (b)
		SANJIMO - SOCIEDADE IMOBILIÁRIA, S.A. (c)
		SOCIEDADE PORTUGUESA DE EMPREENDIMENTOS, S.P.E., S.A. (c)
	WOLFPART, S.G.P.S., S.A. (b)	
P008 - SEGURANÇA INTERNA	ESCOLA NACIONAL DE BOMBEROS	
P013 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	TDC - THE DISCOVERIES CENTRE FOR REGENERATIVE AND PRECISION MEDICINE - ASSOCIAÇÃO	
	UNINOVA - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE NOVAS TECNOLOGIAS	
		FUNDAÇÃO CARLOS LLOYD BRAGA (c)
		SERQ - CENTRO DE INOVAÇÃO E COMPETÊNCIAS DA FLORESTA - ASSOCIAÇÃO (d)
P016 - SAÚDE	HOSPITAL DE BRAGA, E.P.E	
P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	ADENE - AGÊNCIA PARA A ENERGIA	
P018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	CNPCE - COMISSÃO NACIONAL PERMANENTE DOS CONGRESSOS DA ESTRADA	
		PORTO VIVO, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA DO PORTO, E.M., S.A. (e)
		TAP - TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES, SGPS, S.A. (f)

Notas:

(a) A entrada de entidades públicas reclassificadas no perímetro da Administração Central resulta do disposto no n.º 4 do artigo 2º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

(b) As entidades indicadas foram extintas por via de fusão por incorporação na Caixa Geral de Depósitos.

(c) Entidades extintas.

(d) A entidade SERQ - Centro de Inovação e Competências da Floresta - Associação – passou a integrar o subsetor das instituições sem fins lucrativos da Administração Local, na lista das Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas de 2018, divulgada em março de 2019 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

(e) Na sequência da alteração à estrutura acionista determinada pelo Decreto-Lei n.º 109/2018, de 4 de dezembro, a entidade Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana do Porto, E.M., S.A., passa a integrar o subsetor da Administração Local.

(f) A entidade TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A., foi excluída da lista das Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas de 2018, divulgada em setembro de 2019 pelo INE.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A. 7 Reorganizações de serviços da Administração Central em 2020 no âmbito da XXII Lei Orgânica do Governo Constitucional

Programa Orçamental		Regime Jurídico	Serviço	
2019	2020			
P004 - FINANÇAS	P002 - GOVERNAÇÃO	SI	COMISSÃO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO PARA A AP - CRESAP	
P007 - SEGURANÇA INTERNA		SI	DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO	
		SI	DIREÇÃO-GERAL DA QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS - INA	
P013 - SAÚDE		SFA	SERVIÇOS SOCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
		SI	DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS	
P014 - PLANEAMENTO E INFRAESTRUTURAS		SFA	FUNDO DE APOIO MUNICIPAL	
		SFA	INSTITUTO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA NA DOENÇA, I.P.	
		SFA	AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO	
		SFA	COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO	
		SFA	COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALENTEJO	
	SFA	COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE		
	SFA	COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO		
	SFA	COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE		
	P017 - AGRICULTURA, FLORESTAS E DESENVOLVIMENTO RURAL	P014 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	SI	GABINETE DE PREV. E INV. DE ACIDENTES COM AERONAVES E DE ACIDENTES FERROVIÁRIOS
			SI	GABINETES DOS MEMBROS DO GOVERNO - MIH
SFA			AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES	
SFA			AUTORIDADE NACIONAL DAS COMUNICAÇÕES	
SFA			AUTORIDADE NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL	
SFA			INSTITUTO DOS MERCADOS PÚBLICOS, DO IMOBILIÁRIO E DA CONSTRUÇÃO	
SFA			FUNDO COMPENSAÇÃO UNIVERSAL COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS	
SFA			FUNDO PARA O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTES	
SFA			INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, IP	
SFA			INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES	
P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	SFA	LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL	
		EPR	CP - COMBOIOS DE PORTUGAL EPE	
		EPR	FUNDAÇÃO MUSEU NACIONAL FERROVIÁRIO ARMANDO GINESTAL MACHADO	
		EPR	METRO - MONDEGO, SA	
P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	SFA	INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A.	
		SFA	FUNDO FLORESTAL PERMANENTE	
P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	P017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	SFA	FUNDO FLORESTAL PERMANENTE	
		SFA	INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS, I.P.	

Nota:

SI - Serviços Integrados; SFA- Serviços e Fundos Autónomos; EPR - Entidades Públicas Reclassificadas

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A2.17. Entidades não incluídas no OE 2020 face à lista do INE ^(a)

Entidade	Motivo da não inclusão no OE 2020
ACM, I.P. - GESTOR DO PROGRAMA ESCOLHAS	Integração no Alto Comissariado para as Migrações, I. P.
CAIXA - GESTÃO DE ACTIVOS, SGPS, S.A.	Entidade extinta por via de fusão por incorporação na Caixa Geral de Depósitos
CAIXA DESENVOLVIMENTO, SGPS, S.A.	Entidade extinta por via de fusão por incorporação na Caixa Geral de Depósitos
CAIXA SEGUROS E SAÚDE, SGPS, S.A.	Entidade extinta por via de fusão por incorporação na Caixa Geral de Depósitos
CIBERGRADUAL - INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO, S.A.	Entidade extinta por via de fusão por incorporação na Caixa Geral de Depósitos
ECODETRA - SOCIEDADE DE TRATAMENTO E DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS, S.A.	Entidade extinta
ESTALEIROS NAVAIS DE VIANA DO CASTELO, S.A.	Entidade extinta
FUNDAÇÃO CARLOS LLOYD BRAGA	Entidade extinta
LABORATÓRIO MILITAR DE PRODUTOS QUÍMICOS E FARMACÉUTICOS	Extinção por fusão no Exército
PARCAIXA, SGPS, S.A.	Entidade extinta por via de fusão por incorporação na Caixa Geral de Depósitos
POLISALBUFEIRA, SOCIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA POLIS EM ALBUFEIRA, S.A.	Em liquidação
POLISCOVILHÃ - SOCIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA POLIS NA COVILHÃ, S.A.	Em liquidação
PORTO VIVO, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA DA BAIXA PORTUENSE, S.A.	Passou a integrar o subsetor da Administração Local
SANJIMO - SOCIEDADE IMOBILIÁRIA, S.A.	Entidade extinta
SAS - INSTITUTO POLITÉCNICO DO CÁVADO E DO AVE	Integração no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
SOCIEDADE PORTUGUESA DE EMPREENDIMENTOS S.P.E., S.A.	Entidade extinta
STCP SERVIÇOS - TRANSPORTES URBANOS, CONSULTORIA E PARTICIPAÇÕES, UNIPessoal, LDA.	Processo de insolvência em curso
UNESUL - ASSOCIAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA DO SUL	Processo de insolvência em curso
UISEUPOLIS - SOCIEDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA POLIS EM VISEU, S.A.	Em liquidação
WOLFPART, SGPS, S.A.	Entidade extinta por via de fusão por incorporação na Caixa Geral de Depósitos

Nota:

(a) Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas 2018, divulgada em setembro de 2019 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

Fonte: Ministério das Finanças.

A3. Transferências da AC para as Entidades Públicas Empresariais

Quadro A. 8 Transferências e Subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais

Unidade: Euro

	Programa	Entidade Dadora	Entidade Beneficiária	Montante
	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES			18 895 535
SFA	AGRICULTURA			130 435
		Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	Companhia das Lezírias	130 435
	AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA			17 516 600
		Fundo Ambiental	APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz	516 600
			Águas do Norte, S.A.	8 500 000
			Águas do Vale do Tejo, S.A.	8 500 000
	CULTURA			39 000
		Fundo de Salvaguarda do Património Cultural	Entidade não identificada	39 000
	ECONOMIA			500 500
		Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R.	Agência de Promoção Externa	500 500
MAR				319 000
		Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca	Docapesca - Portos e Lotas, S.A.	319 000
SI	INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO			380 000
		Gabinete de Prev. e Inv. de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários	AFDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.	380 000
	SUBSÍDIOS			18 225 364
SFA	GOVERNAÇÃO			1 387 000
		Fundo para a Inovação Social	Entidade não identificada	1 387 000
SI	INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO			1 000 000
		Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	Entidade não identificada	1 000 000
SI	FINANÇAS			15 838 364
		Despesas Excecionais - Direção-Geral do Tesouro e Finanças	Lusa - Agência de Notícias de Portugal	15 838 364
	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL			5 791 478
SFA	AGRICULTURA			1 043 478
		Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	Companhia das Lezírias	243 478
			Docapesca - Portos e Lotas, S.A.	200 000
			Lotaport, S.A. - Serviço de Lotas dos Açores	600 000
ECONOMIA				628 000
		Instituto de Turismo de Portugal, I.P.	Companhia das Lezírias	200 000
			EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M.	350 000
SI	INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO			4 120 000
		Gabinete de Prev. e Inv. de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários	AFDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.	3 620 000
			APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz	500 000
	TOTAL TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS			42 902 377

Nota:

As transferências e subsídios para entidades públicas empresariais correspondem às classificações económicas 04.01.01 - Transferências correntes -Sociedades e quase-sociedades não financeiras-Públicas , 05.01.01 e 05.01.02 - Subsídios - Sociedades e quase-sociedades não financeiras-Públicas e 08.01.01 - Transferências de capital -Sociedades e quase-sociedades não financeiras-Públicas.

Fonte: Ministério das Finanças.

A4. Transferências para Administração Regional e Administração Local

Quadro A. 9 Fluxos para as Regiões Autónomas

DESCRIÇÃO	IMPORTÂNCIAS EM EUROS	
	REG. AUTÓNOMA DA MADEIRA	REG. AUTÓNOMA DOS AÇORES
LEI DE FINANÇAS REGIONAIS	228 306 620	293 870 013
OUTRAS	50 856 133	105 521 083
<i>Com origem em:</i>		
Administração Central	19 641 400	30 931 198
Segurança Social	31 214 733	74 589 885
Total	279 162 753	399 391 096

Nota:

O montante de "Outras" inclui despesa de transferências correntes e de capital, subsídios e ativos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro A. 10 Fluxos para a Administração Local

Descrição	IMPORTÂNCIAS EM EUROS
LEI FINANÇAS LOCAIS	3 038 726 117
DESCENTRALIZAÇÃO	295 397 847
OUTRAS	1 263 698 838
<i>Com origem em:</i>	
Administração Central	1 192 187 824
Segurança Social	71 511 014
Total	4 597 822 802

Nota:

O montante de "Outras" inclui despesa de juros, transferências correntes e de capital, subsídios, ativos financeiros e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A5. Lista de Acrónimos, Siglas e Abreviaturas

Siglas	Descrição
AC	Administração Central
ACES	Agrupamentos de Centros de Saúde
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
AdP	Águas de Portugal
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.G.P.
AEBT	Autoestradas do Baixo Tejo, S.A.
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral, S.A.
AICEP	aicep Portugal Global - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.
AICIB	Agência da Investigação Clínica e Inovação Biomédica
AMA	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
ANA	Aerportos de Portugal, SA
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AP	Administração Pública (Administrações Públicas)
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
APRAM	Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.
AR	Ageing Report
ARL	Administração Regional e Local
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
ATM	Sistema de Gestão de Tráfego Aéreo
AVAC	Sistemas de climatização
Bbl	Barril
BdP	Banco de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português, S.A.
BEI	Banco Europeu de Investimento
BEM	Programa de Beneficiação de Equipamentos Municipais
BPI	Banco Português de Investimento, S.A.
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português, S.A.
C&T	Ciência e Tecnologia
CA	Certificados de Aforro
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCRL	CONFECOOP - Confederação Cooperativa Portuguesa
CE	Comissão Europeia
CEI	Conselho Europeu de Investigação
CeDA	Centro para a Defesa do Atlântico

CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais da Dívida Pública de Médio e Longo Prazos
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CETA	<i>Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
CESE	Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
CGE	Conta Geral do Estado
CIRVER	Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos
CISE	<i>Maritime Common Information Sharing Environment</i>
CITES	Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção
CIUC	Código do Imposto Único de Circulação
CMS	Câmara Municipal do Seixal
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CNQ	Catálogo Nacional de Qualificações
COP	<i>Conference of the Parties</i>
CP	Comboios de Portugal, EPE
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPL	Casa Pia de Lisboa, I.P.
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CQ	Centros Qualifica
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CT	Certificados do Tesouro
CTT	Correios de Portugal, SA
CTEM	Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática
DBP	<i>Draft Budgetary Plan</i>
DCIR	Defesa contra Incêndios Rurais
DEFAERLOC	Locação De Aeronaves Militares
DEFLOC	DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.
DFCI	Defesa da Floresta contra Incêndios
DGAEP	Direção-Geral da Administração e Emprego Público
DGAJ	Direção-Geral da Administração da Justiça
DGERT	Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPM	Direção-Geral de Política do Mar
DGRM	Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DGS	Direção-Geral da Saúde
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
DLD	Desempregados de Longa Duração
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DSE	Direito de Saque Especial
DUC	Documento Único de Cobrança
e.g.	<i>exempli gratia</i>

EB	Escala Braga - Entidade Gestora do Estabelecimento, S.A.
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECCI	Equipas de Cuidados Continuados Integrados
EDIA	Empresa de Desenvolvimento da Infraestrutura do Alqueva, E.P.E.
EFA	Educação e Formação de Adultos
EGF	Entidades de Gestão Florestal
ELOS	Ligações de Alta Velocidade
EM	Estados Membros
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS SA
EMSPOS	Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde
ENAB	Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica
ENDC	Estratégia Nacional para os Direitos da Criança
ENEA	Estratégia Nacional de Educação Ambiental
ENEAS	Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável
ENM	Estratégia Nacional para o Mar
EP	Estabelecimentos Prisionais
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Empresas Públicas Reclassificadas
EQAVET	<i>European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training</i>
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.
EUA	Estados Unidos da América
EUR	<i>Euro</i>
EUROSUR	<i>European Border Surveillance System</i>
EVF	Escala Vila Franca – Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A. (EVF),
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Financiamento Comunitário
FCGM	Fundo Contragarantia Mútuo
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas
FEB	Força Especial de Bombeiros
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FMC	Formação Modular Certificada
FMI	Fundo Monetário Internacional
FN	Financiamento Nacional
FNE	Forças Nacionais no Exterior
FNRE	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FS	Forças de Segurança
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Forças e Serviços de Segurança
FUR	Fundo Único de Resolução

GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros e Logísticos da Administração Pública
GeRHuP	Gestão de Recursos Humanos da Administração Pública
GIPS	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro
GNL	Gás Natural Liquefeito
GNR	Guarda Nacional Republicana
GPEARl	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
HB	<i>Homebanking</i> do Tesouro
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IC	Instituições de Crédito
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IEC	Impostos Especiais sobre o Consumo
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IES	Instituições de Ensino Superior
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento
IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E.
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica, IP
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P.
IP	Infraestruturas de Portugal
i.e.	<i>id est</i>
I.P.	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude
IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.
IPO	Instituto Português de Oncologia
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o consumo de Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
IVV	Instituto da Vinha e do Vinho
JUL	Janela Única Logística
JUP	Janela Única Portuária

LFRA	Lei das Finanças das Regiões Autónomas
LPIEFSS	Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MAFDR	Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
MAI	Ministério da Administração Interna
MAVI	Modelo de Apoio à Vida Independente
MCDT	Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
M/L	Médio / Longo
ML	Metropolitano de Lisboa
MLSA	Ajustamento Estrutural Linear Mínimo
MP	Metropolitano do Porto
MST,	Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo
MUR	Mecanismo Único de Resolução
NPL	<i>Non-performing loan</i>
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas
NYMEX	New York Mercantile Exchange
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCEPE	Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar
OE	Orçamento do Estado
OMI	Organização Marítima Internacional
OMP	Objetivo de Médio Prazo
ONU	Organização das Nações Unidas
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
p.b.	pontos base
p.p.	pontos percentuais
PAC	Política Agrícola Comum
PAEC	Plano de Ação para a Economia Circular
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação e Iniciativa Comunitária
PAO	Planos de Atividades e Orçamentos
PARE	Programa Europeu de Apoio às Reformas Estruturais
PARPÚBLICA	Participações Públicas (SGPS), SA
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PC2II	Programa de Captação de Investimento para o Interior
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PE	Programa de Estabilidade
PEAAP	Programas Especiais de Albufeiras de Águas Públicas
PEAP	Programas Especiais de Áreas Protegidas
PEC	Pagamento Especial por Conta
PENSAAR	Estratégia para o Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais
PERSU	Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos
PIAAC	Avaliação Internacional das Competências dos Adultos

PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
PNAES	Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior
PNI	Programa Nacional de Investimentos
PNPOT	Plano Nacional da Política do Ordenamento do Território
PNR	Programa Nacional de Reformas
PNS	Plano Nacional de Saúde
PO	Programa Operacional
POAPMC	Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas
POC	Programa da Orla Costeira
PO SEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos
PPI	Pedidos de Pagamento Intercalares
PPP	Parcerias Público-Privadas
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
PRIMA	<i>Partnership on Research and Innovation in the Mediterranean Area</i>
PROCOOP	Programa de Celebração ou Alargamento de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais
PSI	Prestação Social para a Inclusão
PSP	Polícia de Segurança Pública
PVI	Programa de Valorização do Interior
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCE	Rede de Cobranças do Estado
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RIS	River Information Services
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROV	<i>Remotely Operated Underwater Vehicle</i>
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE-T	Rede Transeuropeia de Transportes
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, S.A.
RVCC	Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação
S&P	Agência Standard & Poor's
SA	Sociedade Anónima
SAMA	Sistema de Apoio à Modernização Administrativa
SANQ	Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SEC	Sistema Europeu de Contas
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGHL	Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A.
SGIFR	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais

SI	Sistemas Integrados
SIC	Sítios de Interesse Comunitário
SICC	Sistema de Informação Centralizado de Contabilidade
SIEF	Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública
SIFIDE	Sistema de Incentivos em Investigação e Desenvolvimento Empresarial
SIGA	Sistema Integrado de Gestão do Acesso
SIGO	Sistema de Informação e Oferta Educativa e Formativa
SIIGeP	Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública
SIOE+	Sistema de Informação da Organização do Estado
SIRAUTO	Sistema de Informação do Registo Automóvel
SIRESP	Sistema Digital para Rede de Emergência e Segurança
SISS	Sistema de Informação da Segurança Social
SITAF	Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNID	Sistema Nacional de Informação Desportiva/Carta Desportiva Nacional
SNQ	Sistema Nacional de Qualificações
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPeM	Sistema Nacional de Políticas e Medidas
SRE	Registo de Saúde Eletrónico
SS	Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A.
TAP	Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA
TeSP	Cursos de Técnicos Superiores Profissionais
TGIS	Tabela Geral do Imposto do Selo
TGR	Taxa de Gestão de Resíduos
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TMRG	Tempos Máximos de Resposta Garantidos
TPA	Terminais de Pagamento Automático
UDPA	Unidades de Dia e de Promoção da Autonomia
UE	União Europeia
UGF	Unidades de Gestão Florestal
UniLEO	Unidade Técnica de Acompanhamento da Lei de Enquadramento Orçamental
USD	<i>United States Dollar</i>
USF	Unidade de Saúde Familiar
UTAM	Unidade Técnica de Acompanhamento e de Monitorização do Setor Público Empresarial
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
v.g.	<i>verbi gratia</i>
VIH-SIDA	Vírus da Imunodeficiência Humana - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
VMER	Viatura Médica de Emergência e Reanimação
AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais
AIPCD	Agenda para a Inclusão das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade
ANI	Agência Nacional de Inovação
APCVD	Autoridade para Prevenção e o Combate à Violência no Desporto
BT	Bilhetes do Tesouro
BUPI	Balcão Único do Prédio
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CHIMERA	Estudo de localização das manchas de empréstimo para operações de elevada magnitude

CIM	Comunidades Intermunicipais
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
CNCS	Centro Nacional de Cibersegurança
COSMO	Programa de Monitorização da Faixa Costeira de Portugal Continental
CPCS	Comissão Permanente de Concertação Social
CRI	Centro de responsabilidade integrado
CSP	Cuidados de saúde primários
DE	Desporto Escolar
DGARTES	Direção-Geral das Artes
DGAV	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária
DPE+	Diário de Pesca Eletrónico
DR	Declaração de Remunerações
DUP	Documento Único de Pesca
EMEF	Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A.
ENAR	Estratégia Nacional para o Ar
ENICC	Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
ENRA	Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente
ENSC	Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço
ERPI	Estruturas residenciais para idosos
ESA	Agência Espacial Europeia
FIAGC	Fórum Ibero-Americano das Agências de Defesa do Consumidor
FMJ	Fundo para a Modernização da Justiça
GPPAG	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
GW	<i>GigaWatt</i>
IES	Informação Empresarial Simplificada
IKfD	<i>Iniciative Knowledge for Development</i>
INCoDE.2030	Iniciativa Nacional Competência Digitais e.2030
IND	Infraestrutura Nacional de Dados
INIAV	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária
MAAC	Ministério do Ambiente e da Ação Climática
MHTC	Centro Multinacional de Treino de Helicópteros
MM4T	Média móvel de 4 trimestres
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
MW	<i>MegaWatt</i>
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NISS	Número de identificação da Segurança Social
NRBQ	Riscos nucleares, radiológicos, biológicos, químicos
P3AC	Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PENSE 2020	Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária
PESCO	Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia
PGRH	Planos de gestão de região hidrográfica
PIAS	Programa de Investimentos na Área da Saúde

PNCT	Programa Nacional para a Coesão Territorial
PNEC	Plano Nacional Energia e Clima
PROTransP	Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público
PROVERE	Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos
RGA	Sistema de Recuperação e Gestão de Ativos
RNC	Roteiro para a Neutralidade Carbónica
SINATS	Sistema Nacional de Avaliação de Tecnologias de Saúde
TCR	Taxa de Crescimento Real
TEIP	Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
TTO	Gabinetes de Transferência de Tecnologia
UAARE	Unidade de Apoio ao Alto Rendimento na Escola
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VMS	<i>Vessel Monitoring System</i>
PTT	Ponto de Troca de Trafego
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
CCM	Centro de Contacto e Monitorização
ULS	Unidades locais de saúde
PVE	Parque de Veículos do Estado
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SGPVE	Sistema de Gestão do Parque Veículos do Estado
SIRIEF	Sistema de informação de recolha de informação económica e financeira
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
TICAPP	Centro de Competências Digitais da Administração Pública
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
DLRR	Dedução de lucros retidos e reinvestidos
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
SGCIE	Sistema de gestão de consumos intensivos de energia
GPL	Gás de petróleo liquefeito
IFI	Instituições financeiras internacionais
WLTP	<i>Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure</i>
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
EASO	Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo
IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

A6. Parecer do Conselho das Finanças Públicas



Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2020

Parecer do Conselho das Finanças Públicas

n.º 03/2019

13 de dezembro de 2019

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

INTRODUÇÃO

Este Parecer incide sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do estado para 2020 (POE/2020), enquadrando-se no “Protocolo entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas sobre a elaboração de parecer relativo às previsões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade e à Proposta de Orçamento do Estado”, celebrado a 6 de fevereiro de 2015.

De acordo com o estabelecido no referido Protocolo, o Governo comunicou formalmente ao Conselho das Finanças Públicas (CFP) no dia 28 de outubro que a POE/2020 seria apresentada à Assembleia da República no dia 16 de dezembro (dia “D” para efeitos do calendário incluído na secção 5 do Protocolo).

O CFP recebeu a 20 de novembro uma versão de trabalho das previsões macroeconómicas num cenário de políticas invariantes. Dada a sua natureza e conteúdo, o CFP cumpriu a etapa 3 do processo, enviando a 25 de novembro um documento técnico opcional não publicado como primeira reação ao cenário tendencial. A 2 de dezembro o Ministério das Finanças (MF) remeteu ao CFP um conjunto de argumentos em resposta às questões levantadas.

Uma nova versão das previsões macroeconómicas no cenário de políticas invariantes foi enviada ao CFP a 3 de dezembro juntamente com as previsões macroeconómicas no cenário programático, isto é, considerando o impacto das medidas de política previstas pelo Governo na POE/2020, não especificando, contudo, essas medidas. No dia 5 de dezembro decorreu uma reunião entre as equipas do MF e do CFP na qual a primeira fez uma apresentação sumária dos dois cenários e dos esclarecimentos referidos.

Houve posteriormente um conjunto de interações técnicas com o MF tendo a versão final do cenário macroeconómico sido enviada a 11 de dezembro. Este Parecer incide sobre os valores considerados pelo MF para as hipóteses externas e técnicas e para as previsões macroeconómicas subjacentes a esse cenário. O Quadro 1 apresenta os principais indicadores que resultam da informação mais recente transmitida pelo MF ao CFP até à data de fecho deste Parecer.

A metodologia e o processo de análise utilizados neste Parecer estão descritos no Protocolo acima referido. Para proceder à análise das previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2020 o CFP recorreu aos seguintes meios:

- a) Análise das previsões pelos técnicos do CFP;
- b) Comparação com as previsões e projeções disponíveis realizadas por instituições de referência: Banco de Portugal (BdP), CFP, Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE), e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE);
- c) Informação estatística mais recente, produzida pelas autoridades estatísticas nacionais – Instituto Nacional de Estatística (INE) e BdP;
- d) Esclarecimentos técnicos verbais e escritos prestados pelo MF relativamente às previsões apresentadas.

CENÁRIO MACROECONÓMICO SUBJACENTE À POE/2020

O cenário macroeconómico subjacente à Proposta de Orçamento de Estado para 2020 (POE/2020) prevê um crescimento da economia de 1,9% em 2019. Esta **previsão do MF para 2019**, encontra-se em linha com as projeções para a economia portuguesa das instituições consideradas no Quadro 2, as quais variam entre os 1,9% do Fundo Monetário Internacional (FMI), do CFP e da

Quadro 1 – Previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2020

	2018	2019	2020
PIB real e componentes (variação, %)			
PIB	2,4	1,9	1,9
Consumo privado	3,1	2,2	2,0
Consumo público	0,9	0,6	0,8
Investimento (FBCF)	5,8	7,3	5,4
Exportações	3,8	2,5	3,2
Importações	5,8	5,2	4,4
Contributos para a variação real do PIB (p.p.)			
Procura interna	3,2	3,0	2,4
Exportações líquidas	-0,8	-1,1	-0,5
Preços (variação, %)			
Deflador do PIB	1,6	1,5	1,4
Deflador do consumo privado	1,3	1,2	1,2
Deflador do consumo público	1,8	1,7	1,6
Deflador do investimento (FBCF)	3,0	1,3	1,3
Deflador das exportações	2,1	0,3	1,0
Deflador das importações	2,4	-0,1	0,9
IHPC	1,2	0,4	1,1
PIB nominal			
Variação (%)	4,1	3,4	3,3
Mercado de trabalho (variação, %)			
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	7,0	6,4	6,1
Emprego	2,3	1,0	0,6
Remuneração média por trabalhador	2,5	2,6	2,8
Produtividade aparente do trabalho	0,1	0,8	1,3
Financiamento da economia e sector externo (% PIB)			
Cap./nec. líquida de financiamento face ao exterior	1,2	0,5	0,2
Balança de bens e serviços	0,1	-0,8	-1,3
Balança de rend. primários e transferências	0,1	0,1	0,3
Balança de capital	1,0	1,2	1,2
Cap./nec. líquida de financiamento do sector privado	1,6	0,5	0,0
Cap./nec. líquida de financiamento das AP	-0,4	-0,1	0,2
Desenvolvimentos cíclicos			
PIB potencial (variação, %)	1,8	1,9	2,1
Hiato do produto (% PIB potencial)	1,6	1,5	1,3
Pressupostos			
Procura externa (variação, %)	3,1	2,4	3,0
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %)	-0,3	-0,4	-0,3
Taxa de câmbio EUR-USD (média anual)	1,18	1,12	1,12
Preço do petróleo (Brent, USD/barril)	71,5	63,4	57,7

Fonte: MF – Informação comunicada a 11 de dezembro de 2019.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), e os 2,0% da Comissão Europeia (CE) e do Banco de Portugal (BdP). A contribuir para a desaceleração antecipada pelo MF para 2019 estará, tanto o contributo mais modesto da procura interna (3,0 p.p. em 2019 vs. 3,2 p.p. em 2018), como o contributo mais negativo das exportações líquidas (-1,1 p.p. em 2019 vs. -0,8 p.p. em 2018). A diminuição do contributo da procura interna segue o sentido já perspetivado pelo CFP, pela OCDE e pela CE. A dinâmica de desaceleração da procura interna este ano ficará a dever-se, no cenário do MF, à redução da taxa de crescimento do consumo privado (2,2% vs. 3,1% em 2018) e do consumo público (0,6% vs. 0,9% em 2018), uma vez que o ritmo de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) deverá registar um aumento (7,3% vs. 5,8% em 2018). As instituições consideradas para comparação pelo CFP antecipam uma evolução destas três componentes em sentido igual ao apresentado no cenário macroeconómico do MF. As exportações líquidas no cenário do MF apresentam um contributo

para o crescimento do PIB real mais negativo em 2019 do que o verificado em 2018, por via da desaceleração das exportações de bens e serviços (-1,3 p.p.) mais acentuada do que o previsto para as importações (-0,6 p.p.). O contributo das exportações líquidas de importações no cenário do MF para 2019 é mais negativo que o esperado pela CE, pelo CFP e pela OCDE, uma vez que estas instituições esperam abrandamentos das exportações menos pronunciados do que o MF, que, ao mesmo tempo, antevem uma desaceleração das importações de bens e serviços mais acentuada do que a subjacente ao cenário incluído na POE/2020.

Quadro 2 – Projeções e previsões para a economia portuguesa

Ano Instituição e publicação Data de publicação	2018	2019						2020				
		BdP out19	CFP out19	FMI out19	CE nov19	OCDE nov19	MF dez19	CFP out19	FMI out19	CE nov19	OCDE nov19	MF dez19
PIB real e componentes (variação, %)												
PIB	2,4	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	1,7	1,6	1,7	1,8	1,9
Consumo privado	3,1	2,3	2,1	-	2,3	2,1	2,2	1,9	-	2,0	2,2	2,0
Consumo público	0,9	0,5	0,7	-	0,8	0,5	0,6	1,2	-	0,8	0,6	0,8
Investimento (FBCF)	5,8	7,2	7,6	-	6,5	6,9	7,3	5,2	-	4,8	1,2	5,4
Exportações	3,8	2,3	2,7	4,0	2,7	2,7	2,5	3,1	4,0	2,7	1,1	3,2
Importações	5,8	4,6	4,6	5,9	4,6	4,9	5,2	4,0	5,5	3,9	1,4	4,4
Contributos para o crescimento do PIB real (p.p.)												
Procura interna	3,2	-	2,7	-	2,8	2,9	3,0	2,1	-	2,3	1,9	2,4
Exportações líquidas	-0,8	-	-0,8	-	-0,8	-0,9	-1,1	-0,4	-	-0,6	-0,2	-0,5
Preços (variação, %)												
Deflator do PIB	1,6	-	1,3	1,3	1,4	1,1	1,5	1,1	1,5	1,5	0,5	1,4
Deflator do consumo privado	1,3	-	1,0	-	0,5	0,8	1,2	1,1	-	1,2	0,5	1,2
Deflator do consumo público	1,8	-	1,8	-	4,3	1,2	1,7	1,1	-	3,6	0,6	1,6
Deflator da FBCF	3,0	-	1,5	-	2,0	1,8	1,3	1,0	-	1,6	1,2	1,3
Deflator das exportações	2,1	-	1,0	-	1,6	0,5	0,3	1,0	-	0,9	0,8	1,0
Deflator das importações	2,4	-	0,8	-	1,5	0,3	-0,1	0,9	-	0,9	1,0	0,9
IHPC	1,2	0,4	0,3	0,9	0,3	0,3	0,4	0,6	1,2	1,1	0,5	1,1
PIB nominal												
Variação (%)	4,1	-	3,3	3,2	3,4	3,0	3,4	2,8	3,1	3,3	2,2	3,3
Nível (mil M€)	203,9	-	210,6	210,5	210,8	210,1	210,8	216,4	217,1	217,7	214,8	217,8
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	7,0	6,4	6,2	6,1	6,3	6,5	6,4	6,0	5,6	5,9	6,4	6,1
Emprego	2,3	0,9	1,2	1,3	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	0,5	0,7	0,6
Remuneração média por trabalhador	2,5	-	3,0	-	3,2	1,9	2,6	2,4	-	2,8	1,6	2,8
Produtividade aparente do trabalho	0,1	-	0,7	-	1,0	1,1	0,8	1,1	-	1,2	1,1	1,3
Sector externo (% PIB)												
Capacidade líquida de financiamento	1,2	0,5	0,4	-	0,8	-	0,5	0,0	-	0,6	-	0,2
Balança corrente	0,1	-	-0,3	-0,6	-0,4	-1,2	-	-0,8	-0,7	-0,7	-1,0	-
Balança de bens e serviços	0,1	-0,7	-0,6	-	-0,7	-0,7	-0,8	-1,0	-	-1,2	-1,0	-1,3
Balança de rend. primários e transf.	0,1	-	0,3	-	0,3	-0,5	0,1	0,2	-	0,5	-0,1	0,3
Balança de capital	1,0	-	0,7	-	1,2	-	1,2	0,8	-	1,2	-	1,2
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)	-	-	2,0	-	1,8	1,7	1,9	2,2	-	1,9	1,6	2,1
Hiato do produto (% PIB potencial)	-	-	1,6	0,4	1,7	-1,8	1,5	1,1	0,4	1,5	-1,7	1,3
Finanças públicas (% PIB)												
Saldo orçamental	-0,4	-	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2

Fontes: 2018: INE. 2019-2020: BdP - Boletim Económico, outubro 2019; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2019-2023 (Atualização), outubro 2019; FMI - World Economic Outlook, outubro 2019; CE - Autumn 2019 Economic Forecast, novembro 2019; OCDE - Economic Outlook No. 106, novembro 2019; MF - POE/2020, dezembro 2019.

Para 2020, o MF antecipa uma estabilização da taxa de crescimento PIB real em 1,9%, em resultado da expectativa de diminuição do contributo da procura interna em 0,6 p.p. para 2,4 p.p., compensada por um contributo menos negativo das exportações líquidas (-0,5 p.p. vs. -1,1 p.p. em 2019). A dinâmica prevista pelo MF para o PIB real compara com as projeções coligidas no Quadro 2, balizadas entre os 1,6% do FMI e os 1,8% da OCDE.

No cenário do MF, o abrandamento previsto para o contributo da procura interna dever-se-á quer à desaceleração esperada para o ritmo de crescimento do consumo privado (-0,2 p.p.), quer à redução mais substancial da taxa de variação da FBCF (-1,9 p.p.), uma vez que o consumo público deverá acelerar 0,2 p.p. face à previsão para 2019 (0,6%). A dinâmica prevista pelo MF para estas três componentes está em linha com a trajetória esperada pelo CFP e pela CE, antevendo a OCDE um abrandamento da taxa de crescimento da FBCF, mas uma ligeira aceleração do consumo público em 2020. Note-se, no entanto, que o MF tem a previsão mais otimista de todas as instituições no que se refere ao crescimento da FBCF em 2020 (+0,2 p.p. face à projeção mais elevada no Quadro 2). Relativamente à evolução das exportações líquidas, o cenário do MF subjacente à POE/2020 prevê que o contributo menos negativo no próximo ano derive de uma aceleração da taxa de crescimento das exportações (3,2% vs. 2,5% em 2019), acompanhada de um abrandamento do ritmo de crescimento das importações de bens e serviços (4,4% vs. 5,2% em 2019). Tal como o MF, todas as instituições do Quadro 2 antecipam uma desaceleração das importações, não existindo, no entanto, convergência quanto à evolução esperada para as exportações de bens e serviços: o CFP antecipa uma aceleração, o FMI e a CE uma estabilização e a OCDE perspetiva um abrandamento.

O deflator do PIB, de acordo com o MF, deverá registar uma desaceleração de 1,5% em 2019 para 1,4% em 2020, traduzindo sobretudo a aceleração do deflator das importações no próximo ano. No que se refere ao deflator do PIB, as instituições consideradas no Quadro 2 divergem quanto ao sentido que esta variável deverá tomar, uma vez que o CFP e a OCDE esperam um abrandamento da sua taxa de crescimento, enquanto o FMI e a CE esperam uma aceleração da mesma, em 2020. Trajetória diferente deverá registar o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), com o MF a prever uma aceleração de 0,4% em 2019, para 1,1% em 2020. A generalidade das instituições consideradas aponta, tal como o MF, para um robustecimento da taxa de crescimento do IHPC, sendo a projeção do FMI a mais elevada, com uma taxa de inflação esperada de 1,2%, e a da OCDE a mais conservadora prevendo uma taxa de inflação de 0,5% para 2020.

Como resultado dos desenvolvimentos enunciados para o PIB real e para o deflator do produto, o MF espera um abrandamento da taxa de variação do PIB nominal em 0,1 p.p. para 3,3% em 2020 motivada, em exclusivo, pela perspetiva de abrandamento do crescimento do deflator implícito do PIB. Esta previsão encontra-se alinhada com a tendência das projeções das instituições consideradas, uma vez que todas antecipam uma desaceleração desta variável em 2020.

O mercado de trabalho, de acordo com o MF, deverá prosseguir a trajetória de recuperação, perspetivando-se uma diminuição da taxa de desemprego de 6,4% em 2019 para 6,1% em 2020. Esta evolução traduzirá uma dinâmica positiva de criação de emprego, ainda que se preveja uma desaceleração das taxas de crescimento deste indicador de 1,0% em 2019 para 0,6% em 2020. O desempenho esperado para o mercado de trabalho pelo MF encontra-se globalmente alinhado

com as projeções das entidades consideradas no comparador, na medida em que todas elas esperam uma diminuição da taxa de desemprego de 2019 para 2020. A taxa de crescimento da remuneração média por trabalhador (nominal) no cenário do MF deverá acelerar de 2,6% em 2019 para 2,8% em 2020. Em termos reais, e usando o IHPC como deflator, o MF espera, no entanto, um abrandamento da remuneração média real por trabalhador de 2,2% em 2019 para 1,7% em 2020. As instituições selecionadas antecipam uma desaceleração da taxa de variação da remuneração média por trabalhador (nominal) entre 2019 e 2020, ficando, ainda assim, o valor do MF enquadrado com as projeções destas quer para 2019, quer para 2020. Em termos reais, a remuneração média por trabalhador prevista pelo MF encontra-se também balizada pelas perspetivas das instituições referidas tanto em 2019 como em 2020.

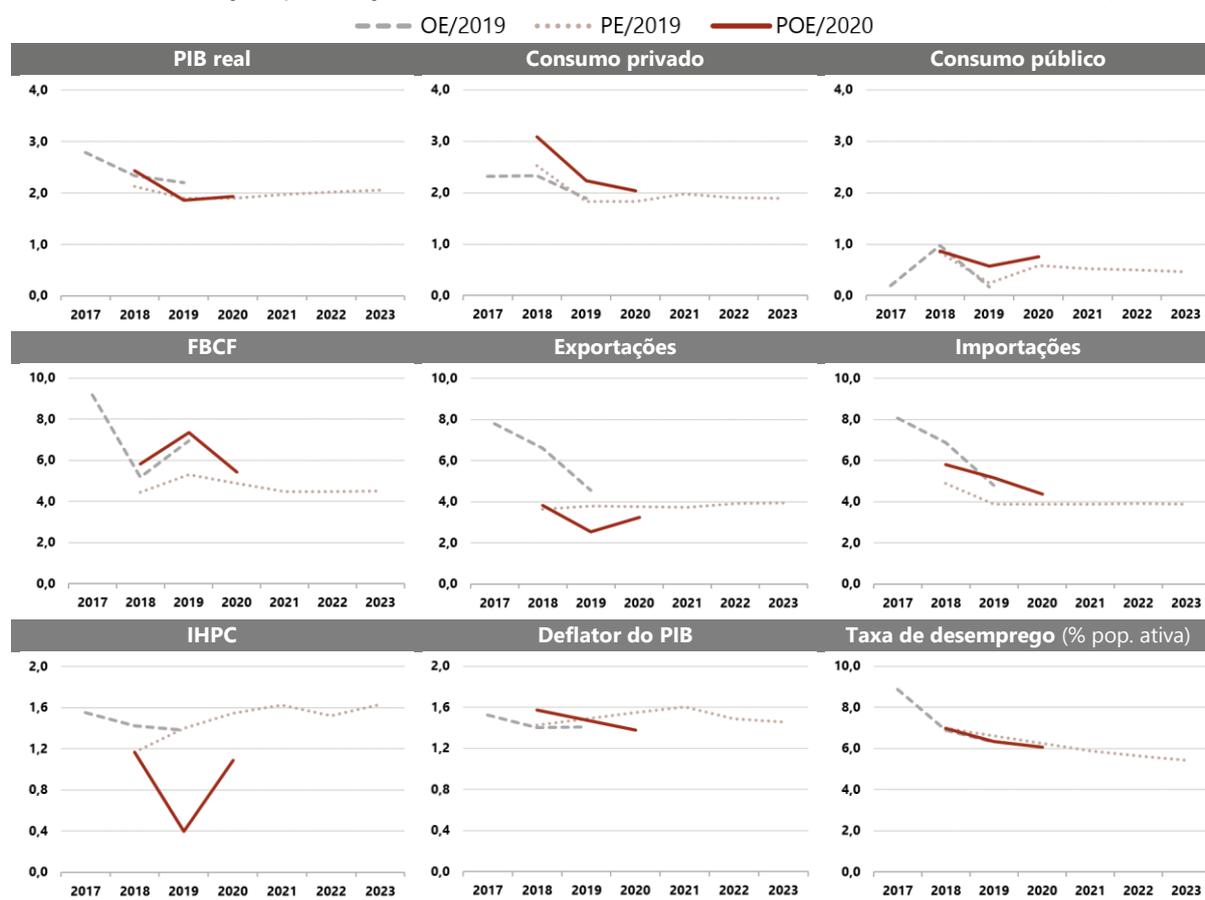
Ainda de acordo com o cenário macroeconómico do MF, a produtividade aparente do trabalho deverá crescer 0,8% em 2019, acelerando para 1,3% em 2020. Esta aceleração enquadra-se na evolução esperada tanto pelo CFP como pela CE para 2019, mas para 2020 o valor previsto pelo MF situa-se ligeiramente acima das projeções das diversas instituições consideradas.

O MF prevê uma degradação da capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa, passando de 0,5% do PIB em 2019 para 0,2% do PIB em 2020. Este comportamento resultará, exclusivamente, da perspetiva de redução do saldo da balança de bens e serviços de -0,8% do PIB em 2019 para -1,3% do PIB no próximo ano, uma vez que a balança de rendimentos primários e transferências deverá apresentar uma melhoria de 0,2 p.p. para 0,3% do PIB em 2020, e que o saldo da balança de capital deverá permanecer inalterado em 1,2% do PIB, em 2019 e 2020. Também as instituições consideradas esperam uma degradação da capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa entre 2019 e 2020 em resultado, primordialmente, e tal como no cenário do MF, de uma degradação do saldo da balança de bens e serviços.

Conciliação com previsões anteriores do MF

Em 23 de setembro de 2019 o INE disponibilizou novas séries das Contas Nacionais Trimestrais tendo procedido à revisão do ano base, à incorporação de nova informação e a algumas alterações metodológicas. Esta revisão conduziu a uma revisão significativa em alta do nível e da taxa de crescimento do PIB em 2017 e 2018, alterações estatísticas que afetaram de forma materialmente significativa os exercícios de projeção e, por isso, limitam a comparabilidade dos novos cenários macroeconómicos com os realizados anteriormente. Deve, por essa razão, fazer-se uma leitura com as devidas reservas do Gráfico 1, que compara o cenário subjacente à POE/2020 com previsões macroeconómicas do MF anteriores, apresentadas com o PE/2019 e o OE/2019.

Gráfico 1 – Comparação das previsões incluídas na POE/2020, no PE/2019 e no OE/2019 (variação, %)



Fonte: MF – POE/2020, PE/2019 e OE/2019.

PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES

O cenário macroeconómico subjacente à POE/2020 aponta para a manutenção do ritmo de crescimento da atividade económica (PIB real) face ao ano anterior. No cômputo geral, o cenário macroeconómico do MF não difere significativamente das projeções para a economia portuguesa das instituições de referência apresentadas no Quadro 2, não obstante a previsão de um ritmo de crescimento do PIB real e FBCF em 2020 ligeiramente mais elevados. Para esse ano, os riscos associados ao cenário são descendentes e sobretudo de natureza externa.

A análise do cenário macroeconómico em apreço é feita ponderando o grau de risco inerente às previsões do MF. De modo a ilustrar esse risco e incerteza, com base na análise do desempenho passado do modelo de previsão do MF, são calculados intervalos de confiança assimétricos associados às previsões (função de densidade probabilidade associada às previsões).¹ Os resultados são apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Intervalos de previsão associados às previsões do MF (variação, %)

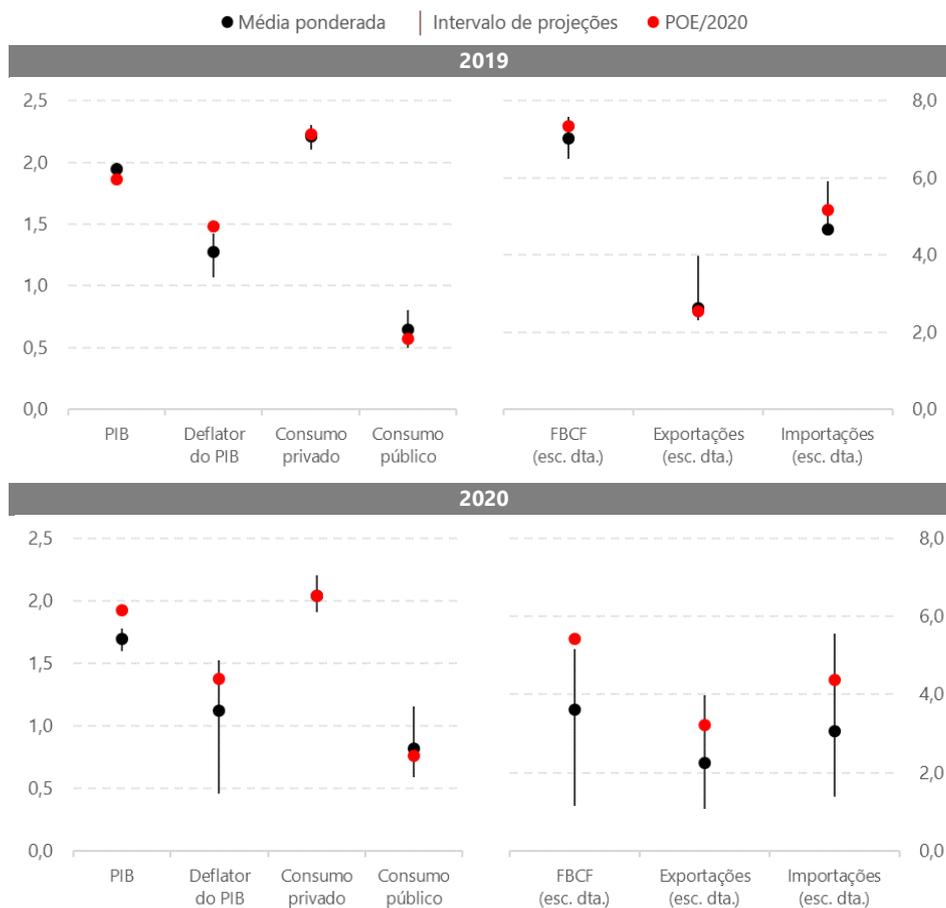


Fonte: POE/2020; CFP – cálculos das bandas de confiança com base nos relatórios do Orçamento do Estado 1997-2019.

Adicionalmente, com base nas projeções para a economia portuguesa de outras instituições (Quadro 2) as previsões macroeconómicas do MF são enquadradas na distribuição de projeções existentes, apresentando-se também a média ponderada (pela incorporação de informação) dessas mesmas projeções (Gráfico 3).

¹ Partindo dos relatórios do Orçamento do Estado publicados no período 1997-2019, o CFP calculou os intervalos de confiança associados às previsões do MF com base nos respetivos erros de previsão, isto é, a diferença entre os valores previstos e os valores observados. Quanto maior é a incerteza relativa a uma determinada previsão, mais ampla é a região de confiança associada a esse ponto (e menos escura a sua tonalidade). Os intervalos de previsão considerados são assimétricos, o que significa que são calculadas probabilidades distintas para a ocorrência de desvios negativos e positivos.

Gráfico 3 – Enquadramento das previsões da POE/2020 (variação, %)



Fonte: POE/2020; cálculos do CFP – a média ponderada das taxas de crescimento apresentadas por outras instituições (BdP, CFP, FMI, CE e OCDE) é calculada ponderando o indicador respetivo de cada instituição (Quadro 2) com a percentagem de informação disponível à data de cada exercício de projeção. A percentagem representa o tempo decorrido entre a publicação das projeções das instituições consideradas e a data de entrega da POE. Para o indicador j da instituição i , o ponderador ($P_{j,i}$) é obtido da seguinte forma: $P_{j,i} = \frac{1 - D_{ji}/360}{P_j}$, em que D_{ji} é o número de dias (num ano de 360 dias) entre a data de entrega da POE e a publicação das projeções da instituição i , e $P_j = \sum_{i=1}^n (1 - D_i/360)$. O intervalo de projeções é definido pela totalidade da amostra das previsões das instituições consideradas no Quadro 2, excluindo as do MF.

Para 2019 o cenário do MF afigura-se como o mais provável na evolução do PIB e da maior parte das suas componentes, estando balizado pelos cenários divulgados até à data de publicação deste Parecer (Quadro 2).

Para 2020, o perfil de manutenção do crescimento real considerado pelo MF comporta riscos descendentes, tendo em conta a incerteza que persiste no panorama económico a nível internacional e a manutenção das tensões comerciais que têm sido prejudiciais para o crescimento dos principais parceiros comerciais de Portugal, aliados à vulnerabilidade da economia portuguesa a choques externos.

CONCLUSÃO

A conclusão desta análise do Conselho das Finanças Públicas tem em conta os princípios do artigo 8.º da lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro): “As projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente”. Este mesmo princípio orientador de utilização de previsões realistas para a condução das políticas orçamentais encontra-se também vertido na legislação europeia, em particular no Pacto de Estabilidade e Crescimento e na Diretiva n.º 2011/85/UE do Conselho de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

Nos termos do número 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013, em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes ao Projeto de Plano Orçamental para 2020, **o Conselho das Finanças Públicas endossa as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas.**



Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2020

Parecer do Conselho das Finanças Públicas

n.º 03/2019

13 de dezembro de 2019

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

INTRODUÇÃO

Este Parecer incide sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do estado para 2020 (POE/2020), enquadrando-se no “Protocolo entre o Ministério das Finanças e o Conselho das Finanças Públicas sobre a elaboração de parecer relativo às previsões macroeconómicas subjacentes ao Programa de Estabilidade e à Proposta de Orçamento do Estado”, celebrado a 6 de fevereiro de 2015.

De acordo com o estabelecido no referido Protocolo, o Governo comunicou formalmente ao Conselho das Finanças Públicas (CFP) no dia 28 de outubro que a POE/2020 seria apresentada à Assembleia da República no dia 16 de dezembro (dia “D” para efeitos do calendário incluído na secção 5 do Protocolo).

O CFP recebeu a 20 de novembro uma versão de trabalho das previsões macroeconómicas num cenário de políticas invariantes. Dada a sua natureza e conteúdo, o CFP cumpriu a etapa 3 do processo, enviando a 25 de novembro um documento técnico opcional não publicado como primeira reação ao cenário tendencial. A 2 de dezembro o Ministério das Finanças (MF) remeteu ao CFP um conjunto de argumentos em resposta às questões levantadas.

Uma nova versão das previsões macroeconómicas no cenário de políticas invariantes foi enviada ao CFP a 3 de dezembro juntamente com as previsões macroeconómicas no cenário programático, isto é, considerando o impacto das medidas de política previstas pelo Governo na POE/2020, não especificando, contudo, essas medidas. No dia 5 de dezembro decorreu uma reunião entre as equipas do MF e do CFP na qual a primeira fez uma apresentação sumária dos dois cenários e dos esclarecimentos referidos.

Houve posteriormente um conjunto de interações técnicas com o MF tendo a versão final do cenário macroeconómico sido enviada a 11 de dezembro. Este Parecer incide sobre os valores considerados pelo MF para as hipóteses externas e técnicas e para as previsões macroeconómicas subjacentes a esse cenário. O Quadro 1 apresenta os principais indicadores que resultam da informação mais recente transmitida pelo MF ao CFP até à data de fecho deste Parecer.

A metodologia e o processo de análise utilizados neste Parecer estão descritos no Protocolo acima referido. Para proceder à análise das previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2020 o CFP recorreu aos seguintes meios:

- a) Análise das previsões pelos técnicos do CFP;
- b) Comparação com as previsões e projeções disponíveis realizadas por instituições de referência: Banco de Portugal (BdP), CFP, Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE), e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE);
- c) Informação estatística mais recente, produzida pelas autoridades estatísticas nacionais – Instituto Nacional de Estatística (INE) e BdP;
- d) Esclarecimentos técnicos verbais e escritos prestados pelo MF relativamente às previsões apresentadas.

CENÁRIO MACROECONÓMICO SUBJACENTE À POE/2020

O cenário macroeconómico subjacente à Proposta de Orçamento de Estado para 2020 (POE/2020) prevê um crescimento da economia de 1,9% em 2019. Esta **previsão do MF para 2019**, encontra-se em linha com as projeções para a economia portuguesa das instituições consideradas no Quadro 2, as quais variam entre os 1,9% do Fundo Monetário Internacional (FMI), do CFP e da

Quadro 1 – Previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2020

	2018	2019	2020
PIB real e componentes (variação, %)			
PIB	2,4	1,9	1,9
Consumo privado	3,1	2,2	2,0
Consumo público	0,9	0,6	0,8
Investimento (FBCF)	5,8	7,3	5,4
Exportações	3,8	2,5	3,2
Importações	5,8	5,2	4,4
Contributos para a variação real do PIB (p.p.)			
Procura interna	3,2	3,0	2,4
Exportações líquidas	-0,8	-1,1	-0,5
Preços (variação, %)			
Deflador do PIB	1,6	1,5	1,4
Deflador do consumo privado	1,3	1,2	1,2
Deflador do consumo público	1,8	1,7	1,6
Deflador do investimento (FBCF)	3,0	1,3	1,3
Deflador das exportações	2,1	0,3	1,0
Deflador das importações	2,4	-0,1	0,9
IHPC	1,2	0,4	1,1
PIB nominal			
Variação (%)	4,1	3,4	3,3
Mercado de trabalho (variação, %)			
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	7,0	6,4	6,1
Emprego	2,3	1,0	0,6
Remuneração média por trabalhador	2,5	2,6	2,8
Produtividade aparente do trabalho	0,1	0,8	1,3
Financiamento da economia e sector externo (% PIB)			
Cap./nec. líquida de financiamento face ao exterior	1,2	0,5	0,2
Balança de bens e serviços	0,1	-0,8	-1,3
Balança de rend. primários e transferências	0,1	0,1	0,3
Balança de capital	1,0	1,2	1,2
Cap./nec. líquida de financiamento do sector privado	1,6	0,5	0,0
Cap./nec. líquida de financiamento das AP	-0,4	-0,1	0,2
Desenvolvimentos cíclicos			
PIB potencial (variação, %)	1,8	1,9	2,1
Hiato do produto (% PIB potencial)	1,6	1,5	1,3
Pressupostos			
Procura externa (variação, %)	3,1	2,4	3,0
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %)	-0,3	-0,4	-0,3
Taxa de câmbio EUR-USD (média anual)	1,18	1,12	1,12
Preço do petróleo (Brent, USD/barril)	71,5	63,4	57,7

Fonte: MF – Informação comunicada a 11 de dezembro de 2019.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), e os 2,0% da Comissão Europeia (CE) e do Banco de Portugal (BdP). A contribuir para a desaceleração antecipada pelo MF para 2019 estará, tanto o contributo mais modesto da procura interna (3,0 p.p. em 2019 vs. 3,2 p.p. em 2018), como o contributo mais negativo das exportações líquidas (-1,1 p.p. em 2019 vs. -0,8 p.p. em 2018). A diminuição do contributo da procura interna segue o sentido já perspetivado pelo CFP, pela OCDE e pela CE. A dinâmica de desaceleração da procura interna este ano ficará a dever-se, no cenário do MF, à redução da taxa de crescimento do consumo privado (2,2% vs. 3,1% em 2018) e do consumo público (0,6% vs. 0,9% em 2018), uma vez que o ritmo de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) deverá registar um aumento (7,3% vs. 5,8% em 2018). As instituições consideradas para comparação pelo CFP antecipam uma evolução destas três componentes em sentido igual ao apresentado no cenário macroeconómico do MF. As exportações líquidas no cenário do MF apresentam um contributo

para o crescimento do PIB real mais negativo em 2019 do que o verificado em 2018, por via da desaceleração das exportações de bens e serviços (-1,3 p.p.) mais acentuada do que o previsto para as importações (-0,6 p.p.). O contributo das exportações líquidas de importações no cenário do MF para 2019 é mais negativo que o esperado pela CE, pelo CFP e pela OCDE, uma vez que estas instituições esperam abrandamentos das exportações menos pronunciados do que o MF, que, ao mesmo tempo, antevem uma desaceleração das importações de bens e serviços mais acentuada do que a subjacente ao cenário incluído na POE/2020.

Quadro 2 – Projeções e previsões para a economia portuguesa

Ano Instituição e publicação Data de publicação	2018	2019						2020				
		BdP out19	CFP out19	FMI out19	CE nov19	OCDE nov19	MF dez19	CFP out19	FMI out19	CE nov19	OCDE nov19	MF dez19
PIB real e componentes (variação, %)												
PIB	2,4	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	1,7	1,6	1,7	1,8	1,9
Consumo privado	3,1	2,3	2,1	-	2,3	2,1	2,2	1,9	-	2,0	2,2	2,0
Consumo público	0,9	0,5	0,7	-	0,8	0,5	0,6	1,2	-	0,8	0,6	0,8
Investimento (FBCF)	5,8	7,2	7,6	-	6,5	6,9	7,3	5,2	-	4,8	1,2	5,4
Exportações	3,8	2,3	2,7	4,0	2,7	2,7	2,5	3,1	4,0	2,7	1,1	3,2
Importações	5,8	4,6	4,6	5,9	4,6	4,9	5,2	4,0	5,5	3,9	1,4	4,4
Contributos para o crescimento do PIB real (p.p.)												
Procura interna	3,2	-	2,7	-	2,8	2,9	3,0	2,1	-	2,3	1,9	2,4
Exportações líquidas	-0,8	-	-0,8	-	-0,8	-0,9	-1,1	-0,4	-	-0,6	-0,2	-0,5
Preços (variação, %)												
Deflator do PIB	1,6	-	1,3	1,3	1,4	1,1	1,5	1,1	1,5	1,5	0,5	1,4
Deflator do consumo privado	1,3	-	1,0	-	0,5	0,8	1,2	1,1	-	1,2	0,5	1,2
Deflator do consumo público	1,8	-	1,8	-	4,3	1,2	1,7	1,1	-	3,6	0,6	1,6
Deflator da FBCF	3,0	-	1,5	-	2,0	1,8	1,3	1,0	-	1,6	1,2	1,3
Deflator das exportações	2,1	-	1,0	-	1,6	0,5	0,3	1,0	-	0,9	0,8	1,0
Deflator das importações	2,4	-	0,8	-	1,5	0,3	-0,1	0,9	-	0,9	1,0	0,9
IHPC	1,2	0,4	0,3	0,9	0,3	0,3	0,4	0,6	1,2	1,1	0,5	1,1
PIB nominal												
Variação (%)	4,1	-	3,3	3,2	3,4	3,0	3,4	2,8	3,1	3,3	2,2	3,3
Nível (mil M€)	203,9	-	210,6	210,5	210,8	210,1	210,8	216,4	217,1	217,7	214,8	217,8
Mercado de trabalho (variação, %)												
Taxa de desemprego (% pop. ativa)	7,0	6,4	6,2	6,1	6,3	6,5	6,4	6,0	5,6	5,9	6,4	6,1
Emprego	2,3	0,9	1,2	1,3	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	0,5	0,7	0,6
Remuneração média por trabalhador	2,5	-	3,0	-	3,2	1,9	2,6	2,4	-	2,8	1,6	2,8
Produtividade aparente do trabalho	0,1	-	0,7	-	1,0	1,1	0,8	1,1	-	1,2	1,1	1,3
Sector externo (% PIB)												
Capacidade líquida de financiamento	1,2	0,5	0,4	-	0,8	-	0,5	0,0	-	0,6	-	0,2
Balança corrente	0,1	-	-0,3	-0,6	-0,4	-1,2	-	-0,8	-0,7	-0,7	-1,0	-
Balança de bens e serviços	0,1	-0,7	-0,6	-	-0,7	-0,7	-0,8	-1,0	-	-1,2	-1,0	-1,3
Balança de rend. primários e transf.	0,1	-	0,3	-	0,3	-0,5	0,1	0,2	-	0,5	-0,1	0,3
Balança de capital	1,0	-	0,7	-	1,2	-	1,2	0,8	-	1,2	-	1,2
Desenvolvimentos cíclicos												
PIB potencial (variação, %)	-	-	2,0	-	1,8	1,7	1,9	2,2	-	1,9	1,6	2,1
Hiato do produto (% PIB potencial)	-	-	1,6	0,4	1,7	-1,8	1,5	1,1	0,4	1,5	-1,7	1,3
Finanças públicas (% PIB)												
Saldo orçamental	-0,4	-	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2

Fontes: 2018: INE. 2019-2020: BdP - Boletim Económico, outubro 2019; CFP - Finanças Públicas: Situação e Condicionantes 2019-2023 (Atualização), outubro 2019; FMI - World Economic Outlook, outubro 2019; CE - Autumn 2019 Economic Forecast, novembro 2019; OCDE - Economic Outlook No. 106, novembro 2019; MF - POE/2020, dezembro 2019.

Para 2020, o MF antecipa uma estabilização da taxa de crescimento PIB real em 1,9%, em resultado da expectativa de diminuição do contributo da procura interna em 0,6 p.p. para 2,4 p.p., compensada por um contributo menos negativo das exportações líquidas (-0,5 p.p. vs. -1,1 p.p. em 2019). A dinâmica prevista pelo MF para o PIB real compara com as projeções coligidas no Quadro 2, balizadas entre os 1,6% do FMI e os 1,8% da OCDE.

No cenário do MF, o abrandamento previsto para o contributo da procura interna dever-se-á quer à desaceleração esperada para o ritmo de crescimento do consumo privado (-0,2 p.p.), quer à redução mais substancial da taxa de variação da FBCF (-1,9 p.p.), uma vez que o consumo público deverá acelerar 0,2 p.p. face à previsão para 2019 (0,6%). A dinâmica prevista pelo MF para estas três componentes está em linha com a trajetória esperada pelo CFP e pela CE, antevendo a OCDE um abrandamento da taxa de crescimento da FBCF, mas uma ligeira aceleração do consumo público em 2020. Note-se, no entanto, que o MF tem a previsão mais otimista de todas as instituições no que se refere ao crescimento da FBCF em 2020 (+0,2 p.p. face à projeção mais elevada no Quadro 2). Relativamente à evolução das exportações líquidas, o cenário do MF subjacente à POE/2020 prevê que o contributo menos negativo no próximo ano derive de uma aceleração da taxa de crescimento das exportações (3,2% vs. 2,5% em 2019), acompanhada de um abrandamento do ritmo de crescimento das importações de bens e serviços (4,4% vs. 5,2% em 2019). Tal como o MF, todas as instituições do Quadro 2 antecipam uma desaceleração das importações, não existindo, no entanto, convergência quanto à evolução esperada para as exportações de bens e serviços: o CFP antecipa uma aceleração, o FMI e a CE uma estabilização e a OCDE perspetiva um abrandamento.

O deflator do PIB, de acordo com o MF, deverá registar uma desaceleração de 1,5% em 2019 para 1,4% em 2020, traduzindo sobretudo a aceleração do deflator das importações no próximo ano. No que se refere ao deflator do PIB, as instituições consideradas no Quadro 2 divergem quanto ao sentido que esta variável deverá tomar, uma vez que o CFP e a OCDE esperam um abrandamento da sua taxa de crescimento, enquanto o FMI e a CE esperam uma aceleração da mesma, em 2020. Trajetória diferente deverá registar o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), com o MF a prever uma aceleração de 0,4% em 2019, para 1,1% em 2020. A generalidade das instituições consideradas aponta, tal como o MF, para um robustecimento da taxa de crescimento do IHPC, sendo a projeção do FMI a mais elevada, com uma taxa de inflação esperada de 1,2%, e a da OCDE a mais conservadora prevendo uma taxa de inflação de 0,5% para 2020.

Como resultado dos desenvolvimentos enunciados para o PIB real e para o deflator do produto, o MF espera um abrandamento da taxa de variação do PIB nominal em 0,1 p.p. para 3,3% em 2020 motivada, em exclusivo, pela perspetiva de abrandamento do crescimento do deflator implícito do PIB. Esta previsão encontra-se alinhada com a tendência das projeções das instituições consideradas, uma vez que todas antecipam uma desaceleração desta variável em 2020.

O mercado de trabalho, de acordo com o MF, deverá prosseguir a trajetória de recuperação, perspetivando-se uma diminuição da taxa de desemprego de 6,4% em 2019 para 6,1% em 2020. Esta evolução traduzirá uma dinâmica positiva de criação de emprego, ainda que se preveja uma desaceleração das taxas de crescimento deste indicador de 1,0% em 2019 para 0,6% em 2020. O desempenho esperado para o mercado de trabalho pelo MF encontra-se globalmente alinhado

com as projeções das entidades consideradas no comparador, na medida em que todas elas esperam uma diminuição da taxa de desemprego de 2019 para 2020. A taxa de crescimento da remuneração média por trabalhador (nominal) no cenário do MF deverá acelerar de 2,6% em 2019 para 2,8% em 2020. Em termos reais, e usando o IHPC como deflator, o MF espera, no entanto, um abrandamento da remuneração média real por trabalhador de 2,2% em 2019 para 1,7% em 2020. As instituições selecionadas antecipam uma desaceleração da taxa de variação da remuneração média por trabalhador (nominal) entre 2019 e 2020, ficando, ainda assim, o valor do MF enquadrado com as projeções destas quer para 2019, quer para 2020. Em termos reais, a remuneração média por trabalhador prevista pelo MF encontra-se também balizada pelas perspetivas das instituições referidas tanto em 2019 como em 2020.

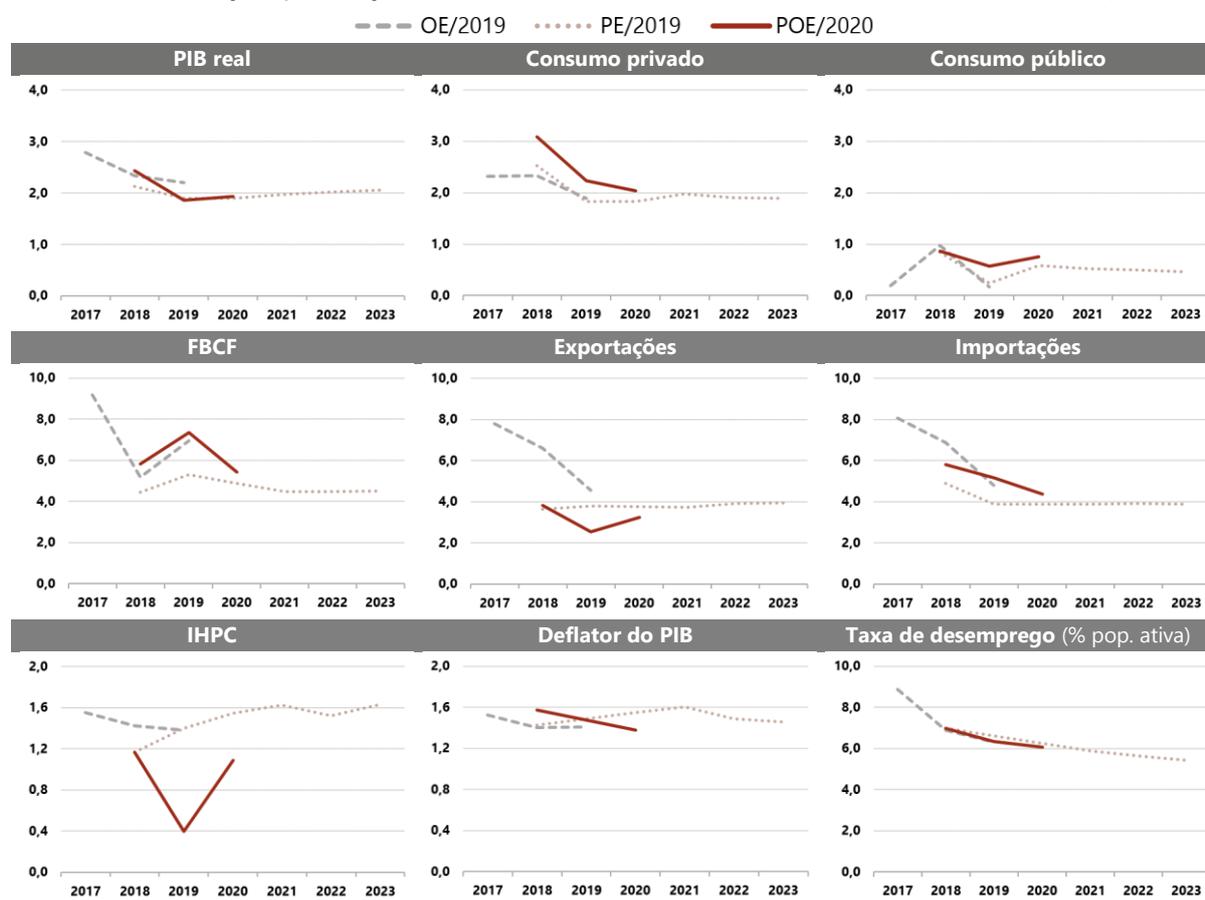
Ainda de acordo com o cenário macroeconómico do MF, a produtividade aparente do trabalho deverá crescer 0,8% em 2019, acelerando para 1,3% em 2020. Esta aceleração enquadra-se na evolução esperada tanto pelo CFP como pela CE para 2019, mas para 2020 o valor previsto pelo MF situa-se ligeiramente acima das projeções das diversas instituições consideradas.

O MF prevê uma degradação da capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa, passando de 0,5% do PIB em 2019 para 0,2% do PIB em 2020. Este comportamento resultará, exclusivamente, da perspetiva de redução do saldo da balança de bens e serviços de -0,8% do PIB em 2019 para -1,3% do PIB no próximo ano, uma vez que a balança de rendimentos primários e transferências deverá apresentar uma melhoria de 0,2 p.p. para 0,3% do PIB em 2020, e que o saldo da balança de capital deverá permanecer inalterado em 1,2% do PIB, em 2019 e 2020. Também as instituições consideradas esperam uma degradação da capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa entre 2019 e 2020 em resultado, primordialmente, e tal como no cenário do MF, de uma degradação do saldo da balança de bens e serviços.

Conciliação com previsões anteriores do MF

Em 23 de setembro de 2019 o INE disponibilizou novas séries das Contas Nacionais Trimestrais tendo procedido à revisão do ano base, à incorporação de nova informação e a algumas alterações metodológicas. Esta revisão conduziu a uma revisão significativa em alta do nível e da taxa de crescimento do PIB em 2017 e 2018, alterações estatísticas que afetaram de forma materialmente significativa os exercícios de projeção e, por isso, limitam a comparabilidade dos novos cenários macroeconómicos com os realizados anteriormente. Deve, por essa razão, fazer-se uma leitura com as devidas reservas do Gráfico 1, que compara o cenário subjacente à POE/2020 com previsões macroeconómicas do MF anteriores, apresentadas com o PE/2019 e o OE/2019.

Gráfico 1 – Comparação das previsões incluídas na POE/2020, no PE/2019 e no OE/2019 (variação, %)



Fonte: MF – POE/2020, PE/2019 e OE/2019.

PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES

O cenário macroeconómico subjacente à POE/2020 aponta para a manutenção do ritmo de crescimento da atividade económica (PIB real) face ao ano anterior. No cômputo geral, o cenário macroeconómico do MF não difere significativamente das projeções para a economia portuguesa das instituições de referência apresentadas no Quadro 2, não obstante a previsão de um ritmo de crescimento do PIB real e FBCF em 2020 ligeiramente mais elevados. Para esse ano, os riscos associados ao cenário são descendentes e sobretudo de natureza externa.

A análise do cenário macroeconómico em apreço é feita ponderando o grau de risco inerente às previsões do MF. De modo a ilustrar esse risco e incerteza, com base na análise do desempenho passado do modelo de previsão do MF, são calculados intervalos de confiança assimétricos associados às previsões (função de densidade probabilidade associada às previsões).¹ Os resultados são apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Intervalos de previsão associados às previsões do MF (variação, %)

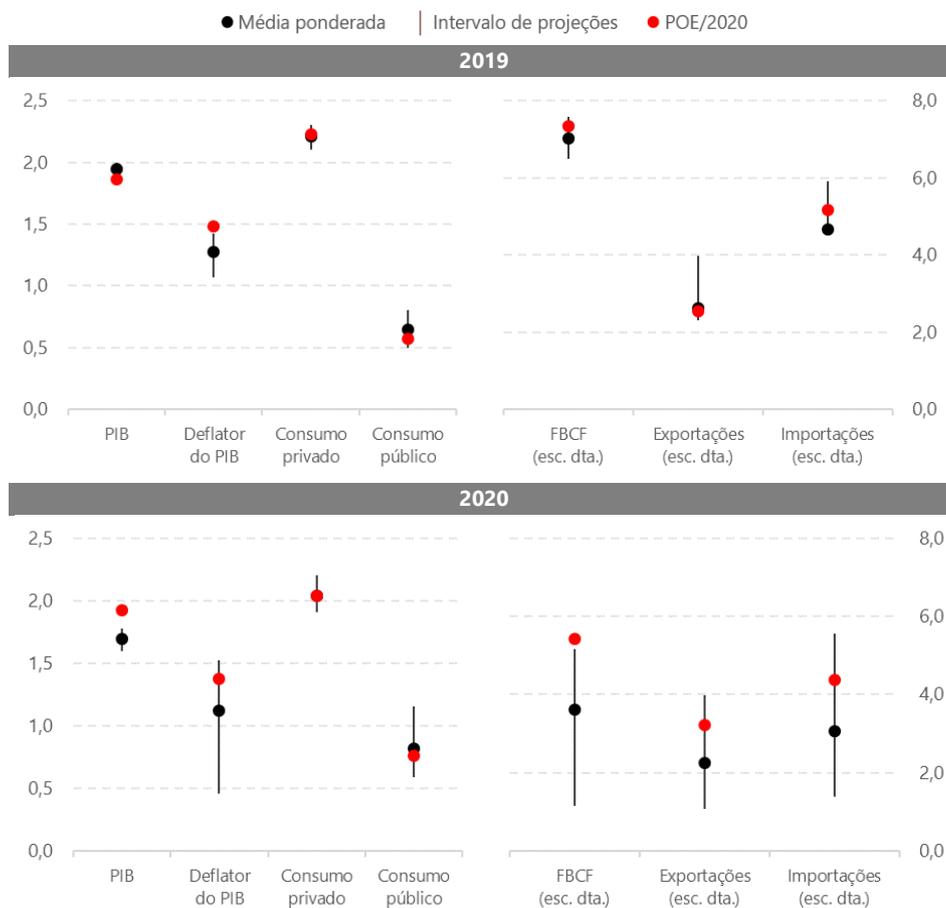


Fonte: POE/2020; CFP – cálculos das bandas de confiança com base nos relatórios do Orçamento do Estado 1997-2019.

Adicionalmente, com base nas projeções para a economia portuguesa de outras instituições (Quadro 2) as previsões macroeconómicas do MF são enquadradas na distribuição de projeções existentes, apresentando-se também a média ponderada (pela incorporação de informação) dessas mesmas projeções (Gráfico 3).

¹ Partindo dos relatórios do Orçamento do Estado publicados no período 1997-2019, o CFP calculou os intervalos de confiança associados às previsões do MF com base nos respetivos erros de previsão, isto é, a diferença entre os valores previstos e os valores observados. Quanto maior é a incerteza relativa a uma determinada previsão, mais ampla é a região de confiança associada a esse ponto (e menos escura a sua tonalidade). Os intervalos de previsão considerados são assimétricos, o que significa que são calculadas probabilidades distintas para a ocorrência de desvios negativos e positivos.

Gráfico 3 – Enquadramento das previsões da POE/2020 (variação, %)



Fonte: POE/2020; cálculos do CFP – a média ponderada das taxas de crescimento apresentadas por outras instituições (BdP, CFP, FMI, CE e OCDE) é calculada ponderando o indicador respetivo de cada instituição (Quadro 2) com a percentagem de informação disponível à data de cada exercício de projeção. A percentagem representa o tempo decorrido entre a publicação das projeções das instituições consideradas e a data de entrega da POE. Para o indicador j da instituição i , o ponderador ($P_{j,i}$) é obtido da seguinte forma: $P_{j,i} = \frac{1 - D_{ji}/360}{P_j}$, em que D_{ji} é o número de dias (num ano de 360 dias) entre a data de entrega da POE e a publicação das projeções da instituição i , e $P_j = \sum_{i=1}^n (1 - D_i/360)$. O intervalo de projeções é definido pela totalidade da amostra das previsões das instituições consideradas no Quadro 2, excluindo as do MF.

Para 2019 o cenário do MF afigura-se como o mais provável na evolução do PIB e da maior parte das suas componentes, estando balizado pelos cenários divulgados até à data de publicação deste Parecer (Quadro 2).

Para 2020, o perfil de manutenção do crescimento real considerado pelo MF comporta riscos descendentes, tendo em conta a incerteza que persiste no panorama económico a nível internacional e a manutenção das tensões comerciais que têm sido prejudiciais para o crescimento dos principais parceiros comerciais de Portugal, aliados à vulnerabilidade da economia portuguesa a choques externos.

CONCLUSÃO

A conclusão desta análise do Conselho das Finanças Públicas tem em conta os princípios do artigo 8.º da lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro): “As projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente”. Este mesmo princípio orientador de utilização de previsões realistas para a condução das políticas orçamentais encontra-se também vertido na legislação europeia, em particular no Pacto de Estabilidade e Crescimento e na Diretiva n.º 2011/85/UE do Conselho de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

Nos termos do número 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013, em resultado da análise efetuada às previsões macroeconómicas subjacentes ao Projeto de Plano Orçamental para 2020, **o Conselho das Finanças Públicas endossa as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas.**