

2.5.4. ORÇAMENTAÇÃO VERDE

ORÇAMENTAÇÃO VERDE, UM PASSO NA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

Enquadramento europeu

Os efeitos prejudiciais resultantes do aquecimento global e das alterações climáticas que ameaçam a sustentabilidade planetária têm conduzido a uma crescente consciencialização ambiental e ao estabelecimento de diversos compromissos internacionais com o objetivo de enfrentar e conter tais ameaças, salientando-se o Acordo de Paris em 2015 e o Pacto Ecológico Europeu [*Green Deal*], apresentado pela Comissão Europeia no final de 2019.

É neste contexto que o orçamento verde, uma prática relativamente recente e que se encontra numa fase inicial na generalidade dos países, tem vindo a ganhar relevância. É amplamente reconhecido que os orçamentos nacionais desempenham um papel fundamental na transição ecológica, que urge concretizar, preconizando a Comissão Europeia uma «maior utilização de instrumentos de *ecologização* dos orçamentos» como fator determinante para «reorientar o investimento público, o consumo e a tributação para prioridades ecológicas em vez de subsídios prejudiciais ao ambiente». Ao possibilitar uma maior perceção dos contributos ambientais de cada rubrica orçamental (despesa e receita), o orçamento verde permite alinhar a política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais.

O orçamento verde baseia-se na metodologia de *green budget tagging*, que consiste na classificação orçamental da receita e da despesa em verde (favorável ao ambiente), castanha (desfavorável ao ambiente), mista (com ambos os impactos) ou neutra (sem impacto significativo) em relação ao seu contributo para os objetivos climáticos e ambientais¹ e na quantificação dos contributos ambientais de cada rubrica orçamental.

Enquadramento nacional

Portugal esteve sempre na linha da frente no que se refere ao reconhecimento da necessidade de uma transição ecológica, iniciando no presente orçamento a apresentação da aplicação da metodologia *green budget tagging*. Este exercício, numa fase ainda muito embrionária, apresenta algumas limitações, mas também pontos fortes, quando comparado com os exemplos internacionais.

Em termos de limitações, refira-se que, por um lado, o âmbito é restrito à despesa de três programas orçamentais e por outro lado não permite tirar conclusões quanto ao contributo da despesa classificada como verde para os objetivos das políticas climáticas e ambientais, por quanto não existem ainda indicadores de desempenho associados. Acresce o facto de o baixo nível de granularidade da informação não permitir classificar uma percentagem significativa da despesa, problema que é comum à generalidade dos países que aplicam esta metodologia e que se tentará colmatar em edições futuras do exercício.

Em termos de pontos fortes, destacam-se:

- Capacitação técnica | Participação no programa de formação e intercâmbio desenvolvido, ao longo de dois anos, pela Comissão Europeia, através da DG REFORM, ao abrigo do PARE – Programa de Apoio às Reformas Estruturais [*SRSF – Structural Reform Support Programme*]²;
- Estrutura de Referência de Orçamentação Verde [*Green Budgeting Reference Framework*] | Conformidade com a estrutura proposta pela Comissão Europeia de modo a enquadrar, e promover, o esforço de desenvolvimento desta abordagem junto dos Estados-Membros, visando orientar o desenvolvimento ou melhoramento das metodologias e estruturas de orçamentação verde nacionais, bem como gerar um referencial para a respetiva monitorização pela Comissão;

¹ Uma síntese das notas metodológicas referentes a estes exercícios pode ser consultada nos Elementos Informativos e Complementares.

² Culminando este processo formativo e de intercâmbio, realizou-se em julho, no Ministério das Finanças, um seminário intitulado «*Green Budgeting practices in the EU: The French example*», com a presença de entidades congêneres francesas e ampla participação de atores relevantes nacionais em termos de gestão financeira pública e transição ecológica.

- Seis objetivos climáticos e ambientais | Consideração desde já desta ótica, que na estrutura europeia é considerada somente no respetivo nível avançado;
- Taxonomias sobre despesas *green* e *brown* | Utilização de chaves de classificação já existentes e consensualizadas, nomeadamente propostas pela Comissão Europeia e/ou adotadas por alguns Estados-Membros;
- Cooperação interministerial | Exercício resultante de um trabalho conjunto entre o Ministério das Finanças e o Ministério do Ambiente e da Ação Climática.

Pretende-se evoluir para a classificação integral da despesa, incluindo a despesa fiscal, e da receita. Posteriormente, e em alinhamento com a Orçamentação por Programas, poder-se-á avaliar o contributo e o alinhamento do Orçamento do Estado para os objetivos das políticas climáticas e ambientais.

Orçamento verde: principais resultados para 2024

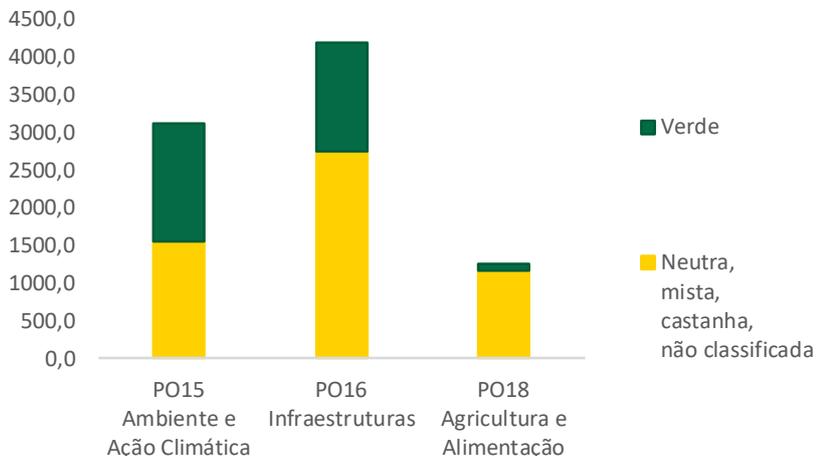
A metodologia de *green budget tagging* foi aplicada à despesa total de três programas orçamentais: o PO15 – Ambiente e Ação Climática, o PO16 – Infraestruturas e o PO18 – Agricultura e Alimentação, apresentando-se aqui os respetivos principais resultados.

A despesa total é inicialmente expurgada de despesa considerada não elegível, a qual resulta do facto de uma grande parte das despesas, pela sua natureza – tais como despesas com pessoal, encargos financeiros, ou também despesa sobre a qual não é possível identificar a sua finalidade – serem, por convenção, não classificáveis face aos objetivos climáticos e ambientais.

Em termos de despesa favorável ao ambiente, apurou-se, de entre os programas orçamentais analisados, ser o PO15 aquele que apresenta maior percentagem da despesa elegível classificada como verde (cerca de 50%).

Gráfico Erro! Não existe nenhum texto com o estilo especificado no documento..1. Despesa classificada (face aos objetivos climáticos e ambientais)

(milhões de euros)



FORTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Da despesa remanescente, refira-se que esta corresponde maioritariamente a despesa não classificada (por detalhe insuficiente de informação) e, e, menor grau, a despesa mista (por contribuírem positivamente para uns objetivos e negativamente para outros), neutra (por ausência de impacto significativo nos objetivos) e castanha (por contribuir desfavoravelmente para os objetivos).

O quadro seguinte ilustra a aplicação da classificação (*tagging*) a alguns projetos exemplificativos dos programas orçamentais analisados.

Quadro Erro! Não existe nenhum texto com o estilo especificado no documento..1. Classificação (tagging) pelos objetivos climáticos e ambientais

(exemplos)

Projetos	Programa Orçamental	Climático (mitigação)	Climático (adaptação)	Água	Economia circular	Poliuição	Biodiversidade	Classificação
Hidrogénio e renováveis	Ambiente e Ação Climática	●	●	●	●	●	●	Verde
Eficiência energética em edifícios da Administração Central		●	●	●	●	●	●	Verde
Aumento da capacidade da rede rodoviária	Infraestruturas	●	●	●	●	●	●	Castanho
Requalificação ferroviária		●	●	●	●	●	●	Verde
Parque Fotovoltaico de Alqueva	Agricultura e Alimentação	●	●	●	●	●	●	Verde
Hub Azul		●	●	●	●	●	●	Verde
Centrais fotovoltaicas		●	●	●	●	●	●	Mista

FORTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

No caso do P015, conforme se pode observar, a despesa verde está concentrada na área da proteção do ambiente e dos transportes. Nesta última, destaque para o transporte por metro, considerado favorável ao ambiente, onde estão em curso e previstos investimentos de expansão e melhoramento da rede. Face a um cenário contrafactual, esta despesa resulta num aumento da rede de transportes públicos, com impacto positivo nos objetivos climáticos e na redução da poluição, dado ser incentivador de um menor do uso de transporte privado.

Quadro Erro! Não existe nenhum texto com o estilo especificado no documento..2.. P015 – Ambiente e Ação Climática – Despesa classificada (face aos objetivos climáticos e ambientais)

(milhões de euros)

COFOG	Despesa total	Despesa elegível para classificação			
		Total	Verde		Outras (neutra, mista, castanha)
	Milhões de euros			% despesa elegível	Milhões de euros
011-Serviços gerais das administrações públicas - Órgãos executivos e legislativos, assuntos financeiros e fiscais, assuntos externos	27,6	0,0	0,0		0,0
042-Agricultura, silvicultura, caça e pesca	233,0	133,9	61,0	45,6	72,9
043-Combustíveis e energia	198,7	129,7	0,3	0,2	129,4
045-Transportes	3 475,2	947,7	807,0	85,2	140,6
048-Investigação e desenvolvimento em assuntos económicos	31,3	9,7	1,0	10,5	8,7
056-Proteção do ambiente n.e.	2 881,6	1 906,5	709,4	37,2	1 197,2
066-Habituação e infraestruturas coletivas n.e.	5,4	4,0	0,0	0,0	4,0
081-Serviços desportivos e recreativos	1,7	1,0	0,0	1,3	1,0
Total	6 854,6	3 132,6	1 578,7	50,4	1 553,8

FORTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

No caso do P016, a despesa verde (35% da despesa elegível) encontra-se concentrada na área dos transportes, refletindo, principalmente, a forte aposta na ferrovia (beneficiação da infraestrutura e aquisição de material circulante).

Quadro Erro! Não existe nenhum texto com o estilo especificado no documento..3.. P016 – Infraestruturas – Despesa classificada (face aos objetivos climáticos e ambientais)

(milhões de euros)

COFOG	Despesa total	Despesa elegível para classificação			
		Total	Verde	Outras (neutra, mista, castanha)	
	Milhões de euros		% despesa elegível		Milhões de euros
011-Serviços gerais das administrações públicas - Órgãos executivos e legislativos, assuntos financeiros e fiscais, assuntos externos	2,8	1,3	0,2	15,0	1,1
013-Serviços gerais das administrações públicas - serviços gerais	112,9	9,8	0,1	0,6	9,7
016-Serviços gerais das administrações públicas - n.e.	5,1	4,6	0,0	0,0	4,6
041-Assuntos económicos, comerciais e laborais, em geral	97,9	54,3	1,9	3,6	52,3
045-Transportes	5 636,1	4 097,6	1 446,2	35,3	2 651,4
046-Comunicações	96,9	22,4	0,4	1,8	22,0
065-Investigação e desenvolvimento em habitação e infraestruturas col	56,9	11,5	1,1	9,3	10,4
082-Serviços culturais	1,9	1,9	1,9	100,0	0,0
Total	6 010,3	4 203,3	1 451,7	34,5	2 751,6

FORNTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

No PO18, a maior percentagem da despesa verde identificada está associada à prossecução de políticas de sustentabilidade ambiental da agricultura, silvicultura e pesca, seguida da despesa afeta a investigação.

Quadro Erro! Não existe nenhum texto com o estilo especificado no documento..4.. P018 – Agricultura e Alimentação – Despesa classificada (face aos objetivos climáticos e ambientais)

(milhões de euros)

COFOG	Despesa total do PO18-Agricultura	Despesa elegível para classificação			
		Total	Verde	Outras (neutra, mista, castanha)	
	Milhões de euros		% despesa elegível		Milhões de euros
013-Serviços gerais das administrações públicas - serviços gerais	125,5	5,5	0,0	0,6	5,4
014-Serviços gerais das administrações públicas - investigação fundamental	102,6	62,4	16,2	25,9	46,2
041-Assuntos económicos, comerciais e laborais, em geral	2,3	2,3	0,0	0,0	2,3
042-Agricultura, silvicultura, caça e pesca	3 898,2	1 125,0	46,6	4,1	1 078,4
045-Transportes	16,1	4,5	1,0	21,7	3,5
047-Assuntos económicos - Outras atividades	9,0	9,0	7,9	87,8	1,1
048-Investigação e desenvolvimento em assuntos económicos	84,2	40,7	7,4	18,2	33,3
062-Desenvolvimento das infraestruturas coletivas	3,2	3,2	3,2	100,0	0,0
Total	4 241,0	1 252,6	82,3	6,6	1 170,3

FORNTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.