



SECRETARIA-GERAL
DO AMBIENTE

Manual de Orçamentação Verde em Portugal

Secretaria-Geral do Ambiente (SGA)

Serviços de Prospetiva e Planeamento | Divisão de Estratégia, Planeamento e Estatística

Coordenação: Emídio Graça Lopes

Autor: Francisco Manuel Pereira Vieira

Colaboração externa: Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI)

Este documento, é o resultado de uma estreita colaboração entre a SGA, o GPEARI e a APA. Os contributos e comentários destas Instituições foram essenciais para a sua concretização, constituindo uma pequena parte de um trabalho mais vasto, que ainda se encontra em desenvolvimento.

Ano 2023

Índice

1. Introdução ao <i>Green Budgeting</i>	3
2. Implementação do <i>Green Budgeting</i> internacionalmente	4
2.1 <i>Green Budgeting</i> Reference Framework (GBRF)	4
2.2 <i>Green Budgeting</i> na UE e no Resto do Mundo	6
3. <i>Green Budgeting</i> em Portugal	10
3.1 Lei de Bases do Clima	10
3.2 Estratégias Nacionais	11
3.2.1. Plano Nacional para a Energia e Clima 2030 (PNEC) ^[9] e Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050) ^[10]	11
3.2.2. Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC) ^[11] e Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC) ^[12]	12
3.2.3. Plano Nacional da Água (PNA 2016) ^[13]	13
3.2.4. Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030 (PNGR) ^[14]	13
3.2.5. Estratégia Nacional para o Ar e Programa Nacional de Controlo da Poluição Atmosférica ^[15] ^[16]	14
3.2.6. Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030 (ENCNB) ^[17]	15
4. Metodologia de <i>Green Budgeting</i>	16
4.1 Metodologia	17
4.1.1 Que elementos orçamentais devem ser avaliados?	17
4.1.2. Em cada elemento orçamental selecionado, que itens devem ser considerados? ..	18
4.1.3. Quais deverão ser os eixos nos quais se classificam os itens orçamentais?	19
4.1.4. Como será feita a classificação de cada item orçamental?	22
4.2 <i>Deliverables</i>	26
5. Cronologia ^[18]	26
6. Enquadramento do Projeto Piloto na GBRF	28
7. Trabalhos Futuros	29
8. Anexos	31
Anexo I – Artigos relevantes da Lei de Bases do Clima	31
9. Glossário	32
10. Referências	34

1. Introdução ao *Green Budgeting*

Em dezembro de 2017, na Cimeira do Planeta, a OCDE lançou a iniciativa “*Paris Collaborative on Green Budgeting*”, visando um trabalho conjunto com Governos e peritos no sentido de integrar os objetivos climáticos e os outros objetivos ambientais no enquadramento dos orçamentos nacionais.

Por seu turno, no Pacto Ecológico Europeu, publicado em dezembro de 2019, consagra uma nova estratégia de crescimento para a União Europeia que visa transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera que, em 2050, tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos.

Com efeito, entre outras medidas recomendadas para que a União Europeia em 2050 tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos ^[1], é dado destaque aos orçamentos nacionais dos Estados Membros e ao papel que estes podem ter para a necessária transição carbónica. Nomeadamente, é realçada a importância de “instrumentos de ecologização dos orçamentos” de modo a estabelecer caminhos para o investimento público ser feito de uma forma mais sustentável, sendo redirecionado para projetos ou programas com componentes ambientalmente sustentáveis significativas, abrindo assim portas para a prática de *green budgeting*.

A orçamentação verde é definida como um processo orçamental, no qual as contribuições ambientais dos itens orçamentais são identificadas e classificadas de acordo com indicadores de *performance* (sendo assim possível considerar o *green budgeting* como um tipo de *performance budgeting*), pretendendo alinhar as políticas orçamentais com os objetivos ambientais ^[2], sejam elas locais, regionais ou nacionais.

Sendo os orçamentos nacionais um claro indicador dos planos e intenções governamentais, a implementação dos orçamentos verdes será essencial na luta contra as alterações climáticas, em particular agindo como impulsionadora da transição climática, visto que espelhará as áreas para as quais devem ser alocados mais recursos e investimento.

Esta prática encontra-se, no entanto, ainda nos primeiros passos, do ponto de vista metodológico, com vários Estados Membros e outros países na fase inicial da sua preparação ou implementação - como é o caso de Portugal - tema que será elaborado na secção seguinte deste documento. Tendo este aspeto em mente, o documento pretende apresentar uma metodologia de *green budgeting* que seja enquadrada ao contexto nacional e possa, portanto, ser aplicada em relação ao orçamento português. Adicionalmente, será apresentado o exercício de *green budgeting* que foi realizado para o orçamento do Ministério do Ambiente e Alterações Climáticas (MAAC) de 2023 e seguiu esta metodologia.

2. Implementação do *Green Budgeting* internacionalmente

2.1 *Green Budgeting* Reference Framework (GBRF)

Em 2020, sustentando esta ênfase numa análise ambiental dos orçamentos nacionais decorrente do Pacto Ecológico Europeu, a Comissão Europeia prepara o ***Green Budgeting Reference Framework***. O documento age como um *kit* de ferramentas para a implementação do *green budgeting* e, adicionalmente, como um instrumento de monitorização das práticas de orçamentação verde dos Estados Membros.

Não sendo uma metodologia, visto que os contextos nacionais neste processo deverão ter um papel bastante significativo na orçamentação verde e, portanto, as diferenças entre países existirão, o GBRF pretende estabelecer um conjunto de linhas orientadoras e referências que permitirão de certa forma compreender o progresso do *green budgeting* em cada país, sendo desejável uma eventual convergência de abordagens entre os Estados Membros^[3], que apenas poderá surgir existindo critérios técnicos para a avaliação das atividades identificadas nos orçamentos nacionais.

Tendo em conta a complexidade inerente ao desenvolvimento de uma metodologia de orçamentação verde, o GBRF propõe cinco elementos-chave que devem figurar e ser avaliados, bem como três níveis de desenvolvimento com diferentes graus de ambição para cada um destes elementos-chave. Estes elementos e níveis de desenvolvimento encontram-se presentes na figura 1 e explicados de seguida.

1. **Cobertura:** este elemento engloba três componentes que, idealmente deverão englobar todos os objetivos ambientais, todos os itens orçamentais e um elevado número de entidades públicas;
 - a. **Objetivos ambientais** – os objetivos ambientais que deverão servir como referência para a classificação dos itens do orçamento podem ser variados, sendo essencial perceber como estes itens terão impacto em cada um dos objetivos ou matrizes ambientais. O GBRF considera a utilização dos objetivos que constam da taxonomia da UE para atividades sustentáveis, sendo o nível essencial de cobertura (nível 1) uma análise apenas relativa à mitigação e adaptação às alterações climáticas, o nível desenvolvido (nível 2) englobará a análise feita também relativamente a outros dos objetivos (promover a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e dos recursos marinhos; assegurar a transição para uma economia circular, e a prevenção e a reciclagem dos resíduos; assegurar a prevenção e o controlo da poluição; proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas). O nível avançado (nível 3) será alcançado quando todos os objetivos ambientais forem analisados.
 - b. **Rúbricas orçamentais** – no que diz respeito às rúbricas orçamentais, o nível essencial (nível 1) de cobertura englobará despesa e receita favorável, com um impacto positivo para o ambiente, mesmo se o seu objetivo principal for outro. Num nível desenvolvido (nível 2) de cobertura estão incluídos todos os itens favoráveis e não favoráveis na receita e despesa. O último nível nesta referência (nível 3) considera também a análise da despesa fiscal.

- c. **Administração central** – este aspeto aborda o âmbito do *green budgeting* e quais os setores que deverão ser avaliados dentro da administração pública, visto que uma abordagem que englobe todas as entidades públicas numa primeira instância será bastante complexa de implementar. No nível essencial (nível 1) a análise do *green budgeting* deverá ser levada a cabo apenas na administração central e segurança social, enquanto nos níveis desenvolvido (nível 2) e avançado (nível 3) deve ser progressivamente abrangente, avaliando governos locais e/ou regionais, empresas públicas e fundos extraorçamentais, respetivamente.
2. **Metodologia:** a orçamentação verde deverá seguir uma metodologia clara de forma a avaliar as políticas orçamentais e a sua compatibilidade com os objetivos ambientais nacionais estabelecidos, com uma análise que contenha o maior nível de granularidade possível, de modo a ser possível classificar o maior número de itens orçamentais possíveis. Nos níveis essenciais (nível 1) e desenvolvidos (nível 2), deverá ser utilizado o método de *tagging*, que consiste na classificação de cada item de acordo com o seu impacto no ambiente (p.e. itens verdes serão itens com impactos favoráveis e itens castanhos terão impactos desfavoráveis). Esta escala poderá conter mais ou menos detalhe, sendo apenas um sistema binário (positivo/negativo) ou ter vários graus de impacto (incluindo também impactos mistos, neutros ou até tendo em conta a intensidade dos impactos, com itens mais ou menos positivos, por exemplo). Ao nível avançado (nível 3), deverá existir também uma metodologia para a avaliação de impacto das políticas orçamentais.
3. **Resultados apresentados:** deverá ser apresentado um documento administrativo (p.e código de conduta) sobre *green budgeting*, que deve detalhar o conteúdo e a calendarização dos resultados a apresentar. A um nível essencial (nível 1) deverá ser apresentada a classificação do conteúdo verde no relatório do Orçamento do Estado em fase de orçamentação e na Conta Geral do Estado. Sendo mais ambicioso, deverão ser apresentadas num nível desenvolvido (nível 2) projeções plurianuais para o conteúdo verde do orçamento, com o nível avançado (nível 3) contando com relatórios sobre empresas públicas e despesa de fundos extraorçamentais.
4. **Governança:** este aspeto diz respeito aos agentes envolvidos no processo de *green budgeting*, considerando a estrutura que será implementada para o levar a cabo. Nesta estrutura, os papéis e responsabilidades dos vários intervenientes devem estar bem estabelecidos e os recursos necessários bem alocados. Num nível essencial (nível 1), poderá ser constituída uma equipa temporária ou em regime *ad-hoc* para levar a cabo o processo, enquanto num nível desenvolvido (nível 2) poderá ser criada uma equipa permanente para tal. Mais ambiciosamente, no nível avançado (nível 3) esta equipa permanente poderá ser assistida por representantes dos vários ministérios e entidades sobre os quais está a ser realizada a classificação.
5. **Transparência e responsabilidade:** Num nível essencial (nível 1) devem ser tornados públicos todos os resultados e exigida uma avaliação especializada sobre a metodologia. Em *frameworks* desenvolvidas (nível 2) devem constar também avaliações independentes dos resultados *ex-post*, bem como escrutínio parlamentar. Sendo mais ambicioso, no nível avançado (nível 3) devem ser feitas revisões *ex-post* regulares.

ELEMENTS	LEVEL 1- Essential	LEVEL 2 - Developed	LEVEL 3 - Advanced
Coverage <i>Environmental objectives</i>	Climate-related	Climate-related Some other objectives	All objectives
<i>Budgetary items</i>	Favourable expenditure Favourable revenue	Favourable items Unfavourable items	Favourable items Unfavourable items Tax expenditure
<i>General government</i>	State (incl. social security)	State (incl. social security) Subnational governments	State (incl. social security) Subnational governments Other (e.g. SOEs + extra-budgetary)
Methodology	Tagging methodology	Tagging methodology	Tagging methodology Impact assessment of policies methodology
Deliverables	Identification in annual budget Reporting on budget execution	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans Extra-budgetary spending reports
Governance	Ad-hoc central task force	Permanent central structure (not necessarily separated)	Permanent central structure (not necessarily separated) Green budgeting correspondents in various ministries/agencies
Transparency & Accountability	All deliverables public Independent expert assessment of methodology	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion Ex-post review

Figura 1 - Green Budgeting Reference Framework.^[2]

2.2 Green Budgeting na UE e no Resto do Mundo

Green Budgeting, como mencionado previamente, é uma forma de orçamentação feita em torno de prioridades específicas. Os itens orçamentais são identificados e classificados de acordo com indicadores da sua *performance* ambiental podendo ser visto como uma forma particular de *performance budgeting*.

De momento, não existe uma metodologia comum e estabelecida entre países para o *green budgeting*, nem mesmo para a componente de *green tagging*, visto que o conceito do que é ou não “verde” pode ser avaliado de formas diferentes em países diferentes:

- Em termos de **impacto**, avaliado por uma estimativa (*ex-ante*) ou análise (*ex-post*) feita usando indicadores quantitativos. Ex: o item pode levar a uma redução de emissões de gases com efeito de estufa em edifícios nos próximos 5 anos.
- Em termos de **contribuição** que o item pode ter para resultados ambientais. Feito com uma estimativa *ex-ante* do que será verde ou castanho. Ex: de um imposto sobre combustíveis fósseis, espera-se que resulte um contributo para a redução de emissões, sendo então classificado como verde.
- Em termos do seu **objetivo principal**. Ex: imposto sobre combustíveis fósseis contribuiria diretamente para a redução de emissões de gases com efeito de estufa e, portanto, seria considerado verde, enquanto um imposto sobre tabaco contribuiria indiretamente para a redução de emissões e outros objetivos, como a redução da poluição.

Tendo em conta esta lacuna na existência de uma metodologia comum, a implementação de uma prática de *green budgeting* em Portugal apresenta, desde a primeira instância, o desafio de como proceder para realizar esta classificação.

De modo a chegar a uma metodologia que se adegue e enquadre corretamente no contexto nacional, será primeiro importante ter uma perspetiva do que se encontra já a ser feito noutros países, ajudando assim a obter um ponto de partida, que poderá ser utilizado como base na elaboração desta metodologia nacional.

Foi então feito um levantamento das práticas utilizadas por diversos países na União Europeia (Finlândia, França, Irlanda, Itália, Suécia^[3] e Espanha^[4]) e dois países asiáticos (Filipinas, Nepal)^{[5][6]}. Estas encontram-se sumariamente apresentadas de seguida, com mais detalhes para a metodologia francesa que é a mais desenvolvida atualmente, estando em preparação o quarto relatório anual de *green budgeting*, contando já com vários anos de relatórios de *green budgeting* publicados e, conseqüentemente, serviu de base para a metodologia aplicada no exercício feito para o orçamento do MAAC.

- **França**
 - Foi criada uma metodologia baseada principalmente na Taxonomia das atividades sustentáveis da União Europeia, mas tendo também em conta a *Eurostat Framework on Environmental Protection Expenditure*, na *Classification of Environmentally related Taxes* da OCDE e outros métodos como *i4ce Method on Investments*;
 - São classificados todos os itens orçamentais e não apenas aqueles que seriam considerados à partida favoráveis;
 - São analisadas todas as categorias da despesa, incluindo despesa administrativa, fiscal e consignada;
 - Foi realizado também um exercício de *tagging* para a receita consignada e impostos nos quais é possível perceber um efeito ambiental, no entanto este não foi incluído no relatório anexo ao orçamento onde consta o *green budgeting*;
 - Análise é feita marcando (*tagging*) cada ação orçamental numa escala de cinco valores para cada um dos seis objetivos ambientais da taxonomia das atividades sustentáveis da EU;
 - No final, cada item fica com uma classificação final, dependendo do *tagging*, podendo ser marcados como favoráveis (*green*), não favoráveis (*brown*), mistos (*mixed*) e neutros (*neutral*). Este *tagging* é revisto anualmente e sujeito à apreciação dos vários ministérios, que podem pedir alterações;
 - Este *tagging* é feito numa escala de cinco valores:

- 3 -> para um impacto favorável direto
- 2 -> para um impacto favorável indireto
- 1 -> para um impacto favorável, mas com um “*lock-in Effect*”, significando que a medida tem consequências a longo-prazo que não são facilmente alteradas por natureza da tecnologia utilizada. Ex: construção de uma barragem
- 0 -> para um impacto neutro/sem impacto ambiental
- -1 -> para um impacto desfavorável

Esta escala é utilizada para classificar as despesas orçamentais em comparação com um “cenário contra factual” em que a intervenção não existe ou é menor;

- Para a realização da classificação verde do orçamento foi criado um grupo de trabalho interministerial com elementos do Ministério das Finanças e Ministério da Transição Ecológica, com *inputs* pontuais de outras entidades como a Agência do Desenvolvimento Sustentável ou associações ambientais;
 - A análise é feita apenas para a administração central do governo, não incluindo, portanto, segurança social, administrações locais e transferências para estas;
 - Existem algumas limitações neste método:
 - A classificação é feita a uma escala macro, sendo feita para as “ações” que constam do orçamento (ex: apoio para a transição energética). Estas são na sua essência medidas abrangentes com pouca granularidade, o que pode resultar numa sobrestimação do quão “verde” é o orçamento e numa subestimação do quão “castanho” é;
 - Adicionalmente, esta análise macro requer que sejam criados alguns critérios transversais e alguns critérios que impliquem estimar os impactos de uma ação. Por exemplo: despesas com pessoal ou políticas sociais consideradas transversalmente neutras com algumas exceções ou o uso de quotas considerando que uma certa percentagem da despesa realizada numa ação será favorável ou não favorável;
 - Desta análise resulta uma série de recomendações de alteração de investimentos públicos, focada em itens orçamentais que tenham sido considerados completamente favoráveis ou até, recomendações de alterações dos moldes de políticas particulares, de modo a melhorar o seu impacto ambiental;
- **Espanha**
 - Análise é feita utilizando como referência os 6 Objetivos da Taxonomia da UE para atividades sustentáveis;
 - O sistema de classificação segue uma categorização por níveis de contribuição favorável: Alto (acima de 70%), Médio (entre 30 e 70%), Baixo (entre 0 e 30%); e Sem contributo (0%).
 - É analisada apenas a despesa favorável;
 - A análise é feita para a administração central do governo e segurança social;
 - **Itália**
 - Análise é feita utilizando como referência as classificações CEPA/CRoMA;
 - São analisadas a despesa verde e a despesa fiscal;
 - Itens são classificados como favoráveis (*green*) e não favoráveis (*brown*);
 - A análise é feita apenas para a administração central do governo;
 - **Finlândia**
 - Análise é feita utilizando como referência as estratégias nacionais;
 - São classificados apenas itens que seriam considerados à partida favoráveis;

- É analisada apenas a despesa que promove os objetivos ambientais;
- Não é feito o processo de *tagging*, apenas são realçados os itens verdes;
- **Suécia**
 - Análise é feita utilizando como referência as estratégias nacionais;
 - São classificados apenas itens que seriam considerados à partida favoráveis;
 - Não é feito o processo de *tagging*, apenas são realçados os itens verdes;
 - A análise é feita apenas para a administração central do governo;
- **Irlanda**
 - É feita uma análise orçamental sobre os itens que apoiam a redução de emissões;
 - Esta análise recai apenas sobre a despesa relacionada com o clima;
 - O processo de *tagging* é feito apenas para itens favoráveis (*green*), estando em formulação a expansão para *tagging* em tons de verde;
 - A análise é feita apenas para a administração central do governo;
- **Filipinas**
 - Análise feita face aos objetivos do Plano Climático Nacional;
 - É apenas avaliada a despesa relacionada com adaptação e mitigação das alterações climáticas;
 - Os programas orçamentais são classificados tendo em conta o seu objetivo principal, se este é referente à adaptação e/ou mitigação das alterações climáticas ou não;
 - A análise é feita apenas para a administração central do governo;
- **Nepal**
 - A referência para a análise são 11 atividades climáticas propostas pelo país;
 - É apenas avaliada a despesa verde;
 - Os programas orçamentais estão classificados como muito relevantes (se 60% do orçamento está alocado a atividades climáticas), relevantes (se a alocação climática estiver entre 20 a 60%) ou neutros (se a alocação climática for menor que 20%);
 - A análise é feita apenas para a administração central do governo;

No que diz respeito às sugestões feitas pela Comissão Europeia, estas dão apenas ênfase a dois pontos também presentes na GBRF, a análise ser feita face aos seis objetivos da Taxonomia da UE para Atividades Sustentáveis, após agrupamento das linhas orçamentais por setor (COFOG - *Classification of the functions of government*) e esta deve incluir pelo menos o *tagging* de itens como favoráveis e não favoráveis - *green* e *brown*, respetivamente.

Existem outros Estados-Membros que desenvolveram as respetivas abordagens à orçamentação verde, como a Áustria, Dinamarca, Espanha e Grécia. Numa perspetiva futura, dentro da União Europeia, países como o Chipre, Eslovénia, Lituânia e Polónia têm planos para a futura implementação de alguma forma de *green budgeting* nos seus processos orçamentais. ^[7]

3. Green Budgeting em Portugal

Após esta recolha de informação relativa às várias metodologias utilizadas internacionalmente para a orçamentação verde, é então necessário perceber o contexto nacional, se se pretende criar uma metodologia para o *green budgeting* em Portugal, fazendo uma apreciação da legislação aplicável e das estratégias e documentos nacionais relevantes para os objetivos ambientais avaliados.

3.1 Lei de Bases do Clima

Procurando dar resposta à emergência climática, foi publicada a 31 de dezembro de 2021 a Lei de Bases do Clima (LBC) portuguesa, Lei nº 98/2021 ^[7], que pressupõe o desenvolvimento do *green budgeting* e requer, para este efeito, alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, na sua versão mais recente.

Ao longo do documento, a LBC apresenta dois artigos principais no que diz respeito a orçamentação:

Artigo 28.º: estabelece os princípios orçamentais e fiscais verdes no que diz respeito às alterações climáticas, ditando que as políticas orçamentais e fiscais devem respeitar um conjunto de princípios orientadores em matéria climática, entre eles o princípio enunciado na alínea g) que configura a necessidade da existência de indicadores de eficácia e eficiência associados à despesa e receita do orçamento nacional. Este artigo encontra-se, reproduzido na íntegra no Anexo I do presente documento.

Artigo 29.º: neste artigo, sob a epígrafe Programação orçamental, a lei relaciona a política climática com as fases de elaboração e de execução do Orçamento do Estado.

Em fase de elaboração do orçamento a lei obriga à:

1. Elaboração de uma conta consolidada do Orçamento do Estado, afirmando que a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada numa conta do Orçamento do Estado, independentemente da sua inscrição em diversos programas orçamentais setoriais;
2. Integração de cenários climáticos nos modelos que sustentam a elaboração das previsões e cenários macroeconómicos, que suportam o Orçamento do Estado em elaboração;
3. Elaboração de uma previsão das emissões de gases de efeito de estufa para o ano económico a que respeita o Orçamento do Estado em elaboração;
4. Identificação das medidas a adotar pelo Governo em matéria de política climática;
5. Indicação da dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais;
6. Apresentação de uma estimativa do contributo das medidas, inscritas no Orçamento do Estado, para o cumprimento das metas previstas na presente lei (LBC);

Em fase de execução a lei determina a apresentação, com a Conta Geral do Estado de:

1. Identificação das medidas executadas em matéria de política climática;
2. Elaboração de uma conta consolidada com a execução orçamental das iniciativas de ação climática dos diversos programas orçamentais;

3. Apresentação de uma estimativa (previsão) da redução de GEE para cada uma das medidas;

Sendo que, com estes artigos a LBC estabelece apenas requisitos mínimos, não impondo requisitos máximos, o grau de implementação da orçamentação verde (tendo em conta a GBRF) dependerá da ambição dos decisores políticos e da complexidade pretendida na sua execução.

No seu artigo 1.º, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) estabelece o objeto da mesma:

- a) Os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas;*
- b) O regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social.*

Fica pois claro que, a cabal implementação da Lei de Bases do Clima depende da alteração da LEO. Os princípios orçamentais estão vertidos na LEO em capítulo próprio, que é uma lei de valor reforçado (artigo 4.º - O disposto na presente lei prevalece sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem), pelo que, se os princípios enumerados na LBC (artigo 28.º) não constarem da LEO, não serão implementados. A elaboração de uma conta em fase de orçamentação em fase de reporte da execução, bem como, a elaboração de cenários macroeconómicos, tal como preconizado no artigo 29.º da LBC, exige a alteração da LEO.^[8]

3.2 Estratégias Nacionais

Para além da Lei de Bases do Clima, as estratégias nacionais em prática terão também um papel essencial *na orçamentação verde*, visto que poderão ser utilizadas como referência para a classificação verde, de forma complementar à Taxonomia da UE para Atividades Sustentáveis por exemplo.

Segue-se uma breve descrição das estratégias e programas nacionais mais relevantes em Portugal.

3.2.1. Plano Nacional para a Energia e Clima 2030 (PNEC)^[9] e Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050)^[10]

A política nacional de mitigação assenta no Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), com alguma influência também do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050). O RNC 2050 adotou o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica em Portugal até 2050, o que se traduz num balanço neutro entre emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e o sequestro de carbono pelo uso do solo e florestas. Sendo o RNC2050 uma estratégia, o PNEC 2030 estabelece metas concretas para o horizonte 2030 e concretiza as políticas e medidas para aplicação das orientações constantes do RNC2050 e para o cumprimento das metas definidas.

O Plano Nacional para a Energia e Clima 2030 foi publicado em 2019 e segue a esteira do Plano Nacional para as Alterações Climáticas, que tinha como horizonte o ano de 2020.

As metas e objetivos que o PNEC 2030 apresenta para a década de 2021-2030 estão presentes nas figuras 2 e 3.

	RESULTADOS 2016	META 2020	META 2030
 EMISSÕES GEE 2030 ¹	-22%	-18% a -23%	-45% a -55%
 EFICIÊNCIA ENERGÉTICA ²	23%	25%	35%
 RENOVÁVEIS	28,5%	31%	47%
 RENOVÁVEIS NOS TRANSPORTES	7,5%	10%	20%
 INTERLIGAÇÕES ELÉTRICAS	8%	10%	15%

Figura 2 - Metas do PNEC 2030 para Portugal.

 <p>1. DESCARBONIZAR A ECONOMIA NACIONAL Assegurar uma trajetória de redução de emissões nacionais de gases com efeito de estufa (GEE) em todos os setores de atividade, designadamente energia e indústria, mobilidade e transportes, agricultura e florestas e resíduos e águas residuais, e promover a integração dos objetivos de mitigação nas políticas sectoriais (mainstreaming)</p>	 <p>5. PROMOVER A MOBILIDADE SUSTENTÁVEL Descarbonizar o setor dos transportes, fomentando a transferência modal e um melhor funcionamento das redes de transporte coletivo, promovendo a mobilidade elétrica e ativa e o uso de combustíveis alternativos limpos</p>
 <p>2. DAR PRIORIDADE À EFICIÊNCIA ENERGÉTICA Reduzir o consumo de energia primária nos vários setores num contexto de sustentabilidade e custo eficaz, apostar na eficiência energética e no uso eficiente de recursos, privilegiar a reabilitação e a renovação do edificado, e promover edifícios de emissões zero</p>	 <p>6. PROMOVER UMA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL E POTENCIAR O SEQUESTRO DE CARBONO Reduzir a intensidade carbónica das práticas agrícolas e promover uma gestão agroflorestal eficaz contribuindo para aumentar a capacidade de sumidouro natural.</p>
 <p>3. REFORÇAR A APOSTA NAS ENERGIAS RENOVÁVEIS E REDUZIR A DEPENDÊNCIA ENERGÉTICA DO PAÍS Reforçar a diversificação de fontes de energia através de uma utilização crescente e sustentável de recursos endógenos, promover o aumento da eletrificação da economia e incentivar I&D&I em tecnologias limpas</p>	 <p>7. DESENVOLVER UMA INDÚSTRIA INOVADORA E COMPETITIVA Promover a modernização industrial apostando na inovação, na descarbonização, digitalização (Indústria 4.0) e na circularidade, contribuindo para o aumento da competitividade da economia</p>
 <p>4. GARANTIR A SEGURANÇA DE ABASTECIMENTO Assegurar a manutenção de um sistema resiliente e flexível, com diversificação das fontes e origens de energia, reforçando, modernizando e otimizando as infraestruturas energéticas, desenvolvendo as interligações e promovendo a integração, a reconfiguração e a digitalização do mercado da energia, maximizando a sua flexibilidade</p>	 <p>8. GARANTIR UMA TRANSIÇÃO JUSTA, DEMOCRÁTICA E COESA Reforçar o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criar condições equitativas para todos, combater a pobreza energética, criar instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis e promover o envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial</p>

Figura 3 - Objetivos do PNEC 2030 para Portugal.

3.2.2. Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC) ^[11] e Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC) ^[12]

A política nacional de adaptação às alterações climáticas assenta no Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC), também influenciada pela Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC).

Publicado em 2019, O P-3AC complementa e sistematiza os trabalhos realizados no contexto da ENAAC, tendo em vista concretizar o seu segundo objetivo, ou seja, o de implementar as medidas de adaptação, definindo as áreas prioritárias de intervenção em resposta às principais vulnerabilidades e impactes às alterações climáticas identificadas para o nosso território:

- i. Aumento da frequência e da intensidade de incêndios rurais
- ii. Aumento da frequência e da intensidade de ondas de calor
- iii. Aumento da frequência e da intensidade de períodos de secas e de escassez de água
- iv. Aumento da suscetibilidade à desertificação
- v. Aumento da temperatura máxima
- vi. Aumento da frequência e da intensidade de eventos de precipitação extrema
- vii. Subida do nível das águas do mar
- viii. Aumento de frequência e da intensidade de fenómenos extremos que provocam galgamento e erosão costeiros

3.2.3. Plano Nacional da Água (PNA 2016) ^[13]

Quanto ao segundo objetivo ambiental presente na taxonomia de atividades sustentáveis, promover a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e dos recursos marinhos, a estratégia nacional principal em vigor é o Plano Nacional da Água, aprovado em 2016 e válido para, no máximo, a década seguinte.

Este plano apresenta seis objetivos principais:

- Garantir bom estado/bom potencial de todas as massas de água, superficiais, subterrâneas, costeiras e de transição, evitando qualquer degradação adicional (com as derrogações justificáveis com base em análise custo-eficácia);
- Assegurar disponibilidade de água numa base sustentável para as populações, as atividades económicas e os ecossistemas;
- Aumentar a eficiência da utilização da água, reduzindo a pegada hídrica das atividades de produção e consumo e aumentando a produtividade física e económica da água;
- Proteger e restaurar os ecossistemas naturais, por forma a garantir a conservação do capital natural e assegurar a provisão dos serviços dos ecossistemas aquáticos e dos ecossistemas terrestres deles dependentes;
- Promover a resiliência e adaptabilidade dos sistemas hídricos naturais e humanizados, para minimizar as consequências de riscos associados a alterações climáticas, fenómenos meteorológicos extremos e outros eventos;

Adicionalmente, existem outros planos e estratégias relativas à temática da água em Portugal, sendo todas elas relevantes é importante ter o seu conteúdo em mente, a saber: Planos de Gestão de Região Hidrográfica, Planos de Gestão de Riscos de Inundações, Planos de Gestão de Seca e Escassez, Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, Programas de Ordenamento da Orla Costeira, Programas de Albufeiras de Águas Públicas, Programas de Estuários, bem como Planos Setoriais e a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030.

3.2.4. Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030 (PNGR) ^[14]

No que diz respeito aos objetivos de economia circular, no contexto nacional a legislação mais relevante será o Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030, que vem tomar o lugar do PNGR 2020. Este plano apresenta objetivos e metas para o setor dos resíduos nacional, sendo também acompanhado do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2030 (PERSU) e do Plano

Estratégico para Resíduos Não Urbanos 2030 (PERNU), sendo o seu objetivo estratégico 2 o mais relevante para a temática da economia circular.

Estas metas são também influenciadas pelo RNC2050 e PNEC 2030, que apresentam também metas setoriais para o setor dos resíduos. Todas estas são apresentadas de seguida:

- Metas de preparação para reutilização e reciclagem: 55% em 2025 e 60% em 2030;
- Meta de redução de RU/hab face aos valores de 2019: em 5% no ano de 2025 e em 15% no ano de 2030;
- Meta de redução da deposição de RU em aterro: 10% em 2035;
- Redução da produção de RU *per capita* em 2030, face a 2015: -4% a -9%; (*meta RNC2050*)
- Redução da deposição em aterro de RU, em 2035, face a 2015: -83%; (*meta RNC2050*)
- Redução de emissões de GEE do sector dos resíduos e águas residuais em 2030, em 30%, face aos valores de 2005: -30%; (*meta PNEC 2030*)

Adicionalmente, o PNGR 2030 apresenta os seguintes objetivos, com o objetivo estratégico 2 a ser o mais relevante para a componente da economia circular, como mencionado previamente:

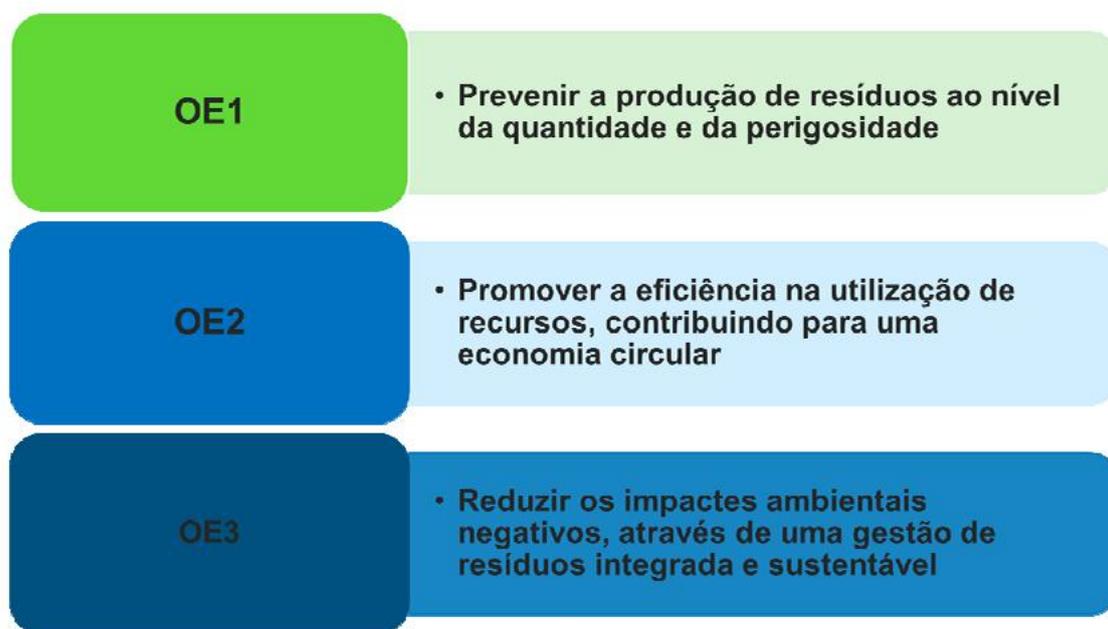


Figura 4 - Objetivos Estratégicos do PNGR2030. Fonte: APA.

3.2.5. Estratégia Nacional para o Ar e Programa Nacional de Controlo da Poluição Atmosférica ^[15] ^[16]

No que diz respeito ao quinto objetivo ambiental, assegurar a prevenção e o controlo da poluição, as estratégias e programas nacionais estão definidas, entre outras, pela Estratégia Nacional Para o Ar e o Programa Nacional de Controlo de Poluição Atmosférica, com os seguintes objetivos estratégicos:

- Melhoria do conhecimento e otimização da gestão da informação das emissões e qualidade do ar;

- Melhoria do desempenho ambiental, com particular incidência na diminuição das emissões atmosféricas (indústria, transportes, agricultura e residencial/comercial);
- Aumento da eficácia da Administração Pública, promovendo a articulação institucional; assegurar a transversalidade das políticas de gestão e avaliação da qualidade do ar;
- Promoção de projetos de I&D que constituam suporte ao desenvolvimento de novas políticas de proteção da qualidade do ar.

No que diz respeito a metas específicas e à situação atual de Portugal, esta encontra-se demonstrada na figura 5.

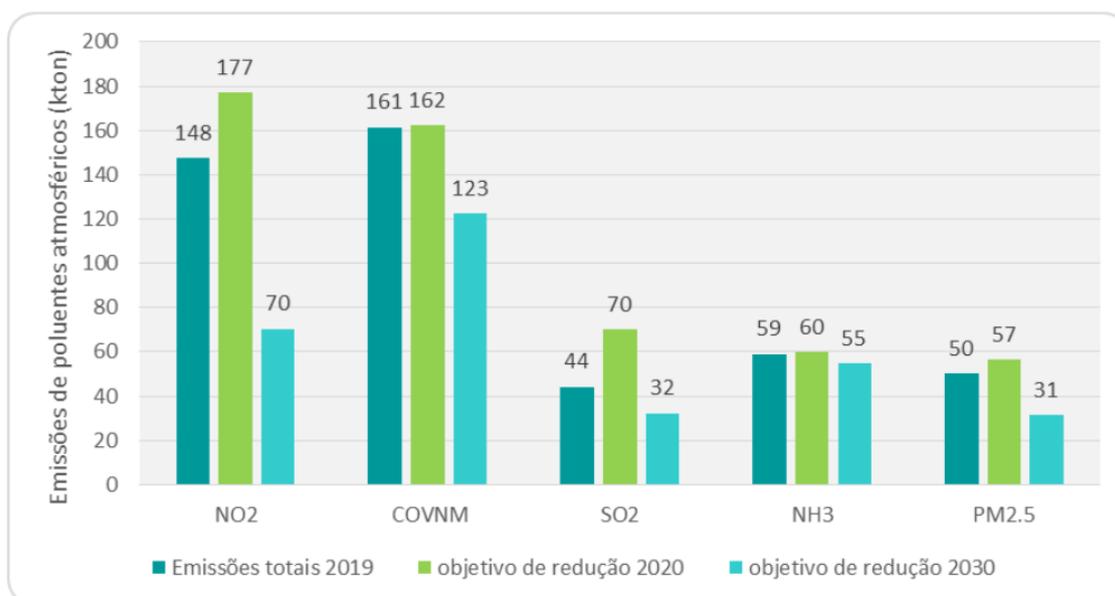


Figura 5 - Compromissos de redução de emissões para o dióxido de enxofre (SO₂), os óxidos de azoto (NO_x) e os compostos orgânicos voláteis não metânicos (COVNM), o amoníaco (NH₃) e as partículas finas (PM_{2,5}). Fonte: APA

3.2.6. Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030 (ENCNB) [17]

No que diz respeito à proteção de biodiversidade e ecossistemas foi apresentada em 2018 uma Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade, que assente em três eixos essenciais que espelham os seus objetivos, presentes na Resolução de Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio:

“Eixo 1—Melhorar o estado de conservação do património natural. - Este é o objetivo último a concretizar no quadro desta Estratégia. Estancar a perda de biodiversidade é um compromisso global perante uma realidade que é tangível e consensual. No caso nacional, esta realidade assume uma expressão mais relevante na medida em que a riqueza natural do país é hoje mais do que uma obrigação ética, mas antes um dos pilares que concorre para o seu desenvolvimento, a par da sua riqueza cultural e paz social.

Eixo 2—Promover o reconhecimento do valor do património natural. - Tão importante quanto o conhecimento fundamentado das características, interações e interdependências essenciais do património natural, é a compreensão do serviço que assegura o mesmo e a capacidade de saber transmitir essa realidade. É preciso analisar este património na ótica dos múltiplos serviços que presta e que têm de ser valorizados de forma transversal, conseguindo torná-los evidentes perante a sociedade, levando-a ao reconhecimento da sua utilidade e mais--valia. Esta abordagem, para além de permitir consolidar modelos de desenvolvimento orientados, torna ainda possível concretizar instrumentos de natureza económica e financeira que permitam contabilizar a utilização destes recursos e dinamizar medidas que visem a sua promoção, nomeadamente, por via de um enquadramento fiscal adequado.

Eixo 3—Fomentar a apropriação dos valores naturais e da biodiversidade. - Com efeito, é a partir do reconhecimento do valor do património natural que é possível sustentar a apropriação pela sociedade em geral do desígnio da promoção da biodiversidade e da conservação da natureza. Além de este ser um dos objetivos estratégicos de Aichi no âmbito da Convenção para a Diversidade Biológica (CDB), é também uma marca muito presente na própria ENCNB 2001-2010. Com efeito, já nessa altura se dava grande destaque à necessidade de concretizar as preocupações com esta matéria nas diferentes políticas e práticas sectoriais, algo que permanece como um dos principais desafios da atualidade. Todavia, é preciso ir mais longe na medida em que esta apropriação tem de ser alcançada de forma transversal na sociedade e, em particular, na sua base de sustentação, que são as pessoas que vivem e cuidam dos territórios.”

4. Metodologia de *Green Budgeting*

O processo de orçamentação verde pode assumir diferentes níveis no que se refere ao respetivo conteúdo, os quais, genericamente, corresponderão a diferentes níveis de desenvolvimento do processo. Pode considerar-se que um primeiro nível do processo corresponde à classificação de linhas orçamentais de despesa e receita, ou só de despesa, correspondendo a uma identificação de meios orçamentais afetos a determinadas políticas. Um nível de maior desenvolvimento do processo caracteriza-se não só pela caracterização da despesa, mas, também, pela quantificação dos respetivos impactos esperados nos diferentes objetivos ambientais. Nesta fase, o processo de orçamentação verde em Portugal circunscreve-se à perspetiva de classificação de linhas orçamentais.

A necessidade de adotar um processo de orçamentação verde decorre da prioridade atribuída a nível nacional, e em alinhamento com a agenda europeia e da OCDE, ao desafio da transição climática e à mobilização dos correspondentes meios financeiros.

Aquele processo foi acelerado com a publicação da Lei de Bases do Clima, particularmente dos seus artigos 28.º e 29.º, surge a necessidade da realização da orçamentação verde para Portugal, sendo o objetivo deste documento a criação de uma metodologia teórica para a utilização da ferramenta de *green budgeting* adaptada à realidade e contextos nacionais, expondo posteriormente as condições do projeto piloto que está a ser realizado atualmente.

Na ausência de uma metodologia uniforme entre os estados-membros da União Europeia, como já foi visto, o método proposto para a realização da orçamentação verde em Portugal será bastante semelhante ao método Francês que foi sumariamente explicado no [capítulo 2.2](#), que é um método já bastante desenvolvido.

Este documento apresenta então uma metodologia assente em sete passos essenciais que pretendem guiar o processo de decisão inevitável aquando da realização da orçamentação verde, com o objetivo de tornar o procedimento mais conciso e alinhado. Esta metodologia pode ser aplicada para os vários níveis de governação, desde a Administração Central aos governos regionais e locais, incluindo as várias entidades públicas e os seus respetivos orçamentos.

4.1 Metodologia

4.1.1 Que elementos orçamentais devem ser avaliados?

O Orçamento do Estado comporta uma descrição detalhada de toda a **receita e despesas públicas**, sendo um elemento também fundamental (apesar de não constar diretamente do OE) a **despesa fiscal**.

Idealmente, para um processo de *green budgeting* o mais ambicioso possível, **estes três elementos – receita, despesa e despesa fiscal - devem ser avaliados**, correspondendo assim ao nível mais avançado de implementação de orçamentação verde no que diz respeito a itens orçamentais, de acordo com a GBRF. O primeiro passo será então estabelecer quais destes elementos estarão sobre análise.

No entanto, como foi visto anteriormente, alguns países fazem esta análise para apenas alguns destes elementos e considerando apenas as linhas orçamentais que se prevê que sejam consideradas verdes, sendo assim possível fazer a análise para qualquer combinação de elementos orçamentais (receita, despesa e despesa fiscal) e a sua sustentabilidade previsível, como consta da tabela 1, que demonstra o exemplo italiano.

Tabela 1 - Conjuntos de elementos orçamentais que podem ser classificados. Exemplo italiano.

Elementos Orçamentais	Total	Verde
Receita	-	-
Despesa	-	X
Despesa Fiscal	X	-

Esta classificação poderá ser feita de diversos modos, no entanto, recomenda-se que esta seja feita com recurso ao *software* Excel, ou que seja criada uma forma de a levar a cabo diretamente na plataforma informática que os vários serviços utilizam para submeter o seu próprio orçamento.

No caso do **projeto piloto que apenas diz respeito ao orçamento do MAAC**, a avaliação foi feita nesta fase para a receita e despesa totais, tendo sido levada a cabo em dois ficheiros de Excel distintos.

4.1.2. Em cada elemento orçamental selecionado, que itens devem ser considerados?

- Após terem sido escolhidos quais dos três elementos orçamentais serão avaliados (receita, despesa e despesa fiscal), o segundo passo será uma avaliação prévia para determinar se existem itens orçamentais que deverão ser excluídos numa fase pré-análise. De seguida é apresentada uma **lista de critérios de exclusão que, deverá ser sempre aplicada** em avaliações do Orçamento do Estado português ou dos seus vários serviços e instituições. **Receita**
 - Critério de Exclusão 1: deverão ser excluídas as receitas relativas a transferências correntes dentro da Administração Central, visto que estas se encontram presentes também na receita das entidades que realizaram a transferência. Deverá apenas ser avaliada a natureza da receita inicial, de modo a não ser avaliada a mesma receita mais do que uma vez. Capítulo económico 06; Grupo económico 03;
 - Critério de Exclusão 2: deverão ser excluídas as receitas relativas a transferências de capital dentro da Administração Central, visto que estas se encontram presentes também na receita das entidades que realizaram a transferência. Deverá apenas ser avaliada a natureza da receita inicial, de modo a não ser avaliada a mesma receita mais que uma vez. Capítulo económico 10; Grupo económico 03;
 - Critério de Exclusão 3: deverão ser excluídas as receitas relativas a Reposições Não Abatidas nos Pagamentos visto a ser desconhecida a natureza inicial da receita. Capítulo económico: 15;
 - Critério de Exclusão 4: deverão ser excluídas as receitas relativas a saldo da gerência anterior, visto ser desconhecida a natureza dessa receita. Capítulo económico 16;
 - Critério de Exclusão 5: deverão ser excluídas as receitas relativas a receita extraorçamental, visto ser desconhecida a natureza dessa receita. Capítulo económico 17;
 - Critério de Exclusão 6: deverão ser excluídas as receitas relativas a dotações orçamentais recebidas pelos Serviços Integrados. Deverá ser classificada apenas a natureza da receita inicial. Capítulo económico 99;

Adicionalmente, no caso do **projeto piloto** relativo ao orçamento do MAAC, além das exclusões já mencionadas, foram também excluídas: as receitas relativas a Juros (Capítulo económico 05, Grupo económico 01 a 06), a Ativos e Passivos financeiros (Capítulos económicos 11 e 12) e a Recursos próprios comunitários (Capítulo económico 14).

Adicionalmente, as restantes Transferências correntes (Capítulo económico 06) e as restantes Transferências de capital (Capítulo económico 10), foram excluídas da análise

nesta fase, visto não se dispor da informação orçamental necessária que permita fazer essa classificação.

▪ **Despesa**

- Critério de Exclusão 1: deverão ser excluídas as transferências correntes dentro da Administração Central, visto que estas se encontram presentes também na despesa das entidades que recebem os fundos alocados e deverá apenas ser avaliada a natureza da despesa final de modo a não ser avaliada a mesma despesa mais que uma vez. Agrupamento económico 04; Subagrupamento económico 03;
- Critério de Exclusão 2: deverão ser excluídas as transferências para a UE ou Estados Membros, visto ser desconhecida a natureza final da despesa. Agrupamento económico 04; Subagrupamento económico 09;
- Critério de Exclusão 3: deverão ser excluídas as despesas referentes a Reserva, visto que a natureza final da despesa é desconhecida. Agrupamento económico 06; Subagrupamento económico 02; Rúbrica 03; Alíneas R0 e PA;
- Critério de Exclusão 4: deverão ser excluídas as transferências de capital dentro da Administração Central, visto que estas se encontram presentes também na despesa das entidades que recebem os fundos alocados e deverá apenas ser avaliada a natureza da despesa final de modo a não ser avaliada a mesma despesa mais que uma vez. Agrupamento económico 08; Subagrupamento económico 03;
- Critério de Exclusão 5: deverão ser excluídas as despesas relativas a despesa extraorçamental, visto ser desconhecida a natureza dessa despesa. Agrupamento económico 12;

No caso do **projeto piloto relativo ao orçamento do MAAC**, além das exclusões já mencionadas, foram também excluídas as despesas relativas a Juros (agrupamento económico 03), a Ativos e Passivos financeiros (Agrupamentos económicos 09 e 10). Por último, a restante despesa classificada como transferências Correntes (Agrupamento económico 04) e as restantes Transferências de capital (Agrupamento económico 08), foram excluídas da análise nesta fase, visto não se dispor da informação orçamental necessária que permita fazer essa classificação.

Nota: Adicionalmente, os itens orçamentais (tanto relativos à receita como à despesa) referentes a medidas relacionadas com a pandemia COVID 2019 não foram classificados, devido à ausência de informação e especificações quanto aos mesmos.

4.1.3. Quais deverão ser os eixos nos quais se classificam os itens orçamentais?

Após serem feitas as decisões relativas aos elementos e itens orçamentais que serão avaliados, de seguida devem ser estabelecidos quais os eixos nos quais será feita a classificação de cada

item orçamental. **Idealmente**, de acordo com a GBRF e em conjunto com as estratégias nacionais, **devem ser considerados os objetivos ambientais da Taxonomia da União Europeia para atividades sustentáveis, classificando cada linha orçamental de acordo com o seu contributo para cada um dos seis objetivos que constam da taxonomia** (Mitigação das alterações climáticas; Adaptação às alterações climáticas; Promover a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e dos recursos marinhos; Assegurar a transição para uma economia circular, e a prevenção e a reciclagem dos resíduos; Assegurar a prevenção e o controlo da poluição; Proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas). Um exemplo de classificação de acordo com estes seis objetivos ambientais proveniente do *green budgeting* francês está presente na figura 7.

Budget appropriations	2021 BB	Climate (Mitigation)	Climate (Adaptation)	Water	Waste	Pollution	Biodiversity	Classification
P190 Support for the French Atomic Energy Agency's nuclear activities	€450.9m	●	●	●	●	●	●	Mixed
P150 ANCRE (research on clean energy sources; sustainable mobility and urban systems)	€854.6m	●	●	●	●	●	●	Favourable

Figura 6 - Eixos de classificação orçamental verde. Exemplo francês.

No entanto, esta abordagem requer mais recursos humanos especializados, visto que envolve conhecimento técnico sobre cada um dos seis objetivos e as implicações que os itens orçamentais poderão ter nestes. Em alternativa, poderá ser utilizada a referência da Taxonomia da UE para Atividades Sustentáveis considerando apenas os objetivos climáticos (o nível essencial da GBRF) e se cada item terá um impacto positivo ou negativo nestes, a contribuição dos itens orçamentais para as estratégias nacionais ou uma fusão de ambos os métodos.

No que diz respeito ao **objetivo de Mitigação das Alterações Climáticas**, este corresponde à ação humana, por um lado, para reduzir as fontes de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) e por outro aumentar os sumidouros de GEE.

Em termos de política nacional de mitigação, esta assenta no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 e Plano Nacional de Energia e Clima 2030, mencionados previamente. Neste âmbito e em consonância com estas estratégias identificam-se para a Mitigação os principais setores: energia, transportes e mobilidade, indústria, edifícios, agricultura, florestas e outros usos do solo, resíduos e águas residuais, bem como as metas e objetivos apresentados no subcapítulo 3.2.

Quanto ao **objetivo de Adaptação às Alterações Climáticas**, é o processo de adaptação ao clima real ou esperado e os seus efeitos. Nos sistemas humanos, a adaptação visa moderar ou evitar danos ou explorar oportunidades benéficas. Em alguns sistemas naturais, a intervenção humana pode facilitar a adaptação ao clima esperado e aos seus efeitos.

A política nacional de adaptação às alterações climáticas assenta na Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas e no Programa de Ação para a Adaptação às Alterações

Climáticas. Neste âmbito e em consonância com estas estratégias identificam-se para a Adaptação os principais setores: agricultura, florestas e outros usos do solo, recursos hídricos, saúde humana, zonas costeiras e mar, assim como as metas e objetivos apresentados no subcapítulo 3.2.

Quanto ao **objetivo de Promover a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e dos recursos marinhos**, inclui tanto uma adaptação ao contexto em constante mudança no que diz respeito à água como aos esforços para a sua melhor utilização, de modo a evitar danos ou explorar oportunidades benéficas. Em alguns sistemas naturais, a intervenção humana pode facilitar este processo. Deve ser feita a proteção ambiental de efeitos negativos de descargas de águas residuais, contaminação das águas ou melhoria da gestão e eficiência dos ecossistemas e recursos hídricos.

A política nacional de utilização sustentável dos recursos hídricos e marinhos assenta essencialmente, como foi mencionado previamente, no Plano Nacional da Água e Planos e Programas para a Orla Costeira, sendo essenciais as metas e objetivos apresentados no subcapítulo 3.2. São ainda também relevantes, na questão dos recursos marinhos, a Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional, que estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, e será também importante durante a próxima década a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, que traça o rumo para a política pública do Mar na próxima década.

Quanto ao objetivo de **Assegurar a transição para uma economia circular**, este recai sobre a mudança de uma economia linear para uma economia circular, em que o fim de vida de um produto significa a existência de um novo subproduto que pode ser aproveitado e reutilizado, estando este objetivo diretamente relacionado com o setor dos resíduos, das mais variadas origens. Significa também aumentar a durabilidade, possibilidade de reparar, melhorar e reutilizar os produtos, bem como diminuir o desperdício alimentar em toda a cadeia alimentar.

A política nacional no que diz respeito a resíduos, como já foi mencionado, assenta essencialmente no Plano Nacional de Gestão de Resíduos. Neste âmbito e em consonância com os planos apresentados previamente identificam-se para a economia circular os principais setores: indústria, edifícios, alimentar e resíduos, assim como as metas e objetivos apresentados no subcapítulo 3.2.

Quanto ao **objetivo de Assegurar a prevenção e o controlo da poluição**, este estará intimamente ligado com as emissões de gases poluentes, em particular indo além das emissões de CO₂ e incluindo outros poluentes que afetam a qualidade do ar, água ou solo. Devem também ser consideradas melhorias do nível de qualidade destas três matrizes.

A política nacional relativa à poluição está assente na Estratégia Nacional para o Ar e no Plano Nacional de Controlo da Poluição Atmosférica, sendo essenciais as metas e objetivos apresentados no subcapítulo 3.2.

Quanto ao **objetivo de proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas**, dirá respeito à proteção, conservação e restauro de biodiversidade e ecossistemas, como o próprio nome indica, consequentemente melhorando os serviços dos ecossistemas. Estes serviços estão agrupados em quatro categorias: provisionamento de comida e água, serviços reguladores como controlo climático e de doenças, serviços de apoio como ciclos de nutrientes ou produção de oxigénio, e serviços culturais como fornecer benefícios recreativos.

Em Portugal está compreendido na Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade, com vários planos e estratégias florestais em vigor, visto que nacionalmente uma das dimensões principais da biodiversidade e preservação de ecossistemas recai sobre a floresta nacional, que se encontra frequentemente ameaçada, sendo essenciais as metas e objetivos apresentados no subcapítulo 3.2.

No caso do **projeto piloto** relativo ao orçamento do MAAC, foi analisado e estimado o impacto que cada item orçamental terá em cada um dos seis objetivos ambientais da Taxonomia da UE para Atividades Sustentáveis.

Não estando disponíveis critérios técnicos que permitam *medir* o impacto de cada medida orçamental em cada um dos objetivos e, conseqüentemente, fazer a classificação destes, a análise foi feita de acordo com o impacto que se espera que cada item terá baseada em conhecimento técnico e tendo também em conta se o item orçamental está em linha com os objetivos das estratégias nacionais relativas às variadas matrizes ambientais.

Adicionalmente, devido à arquitetura do orçamento, existe uma lacuna geral de informação concreta, que permita aferir exatamente a que corresponde cada receita/despesa, sendo muitas vezes as descrições vagas e gerais. De forma a solucionar este problema, foi também importante para determinar o impacto esperado de cada item nos objetivos ambientais ter em conta os objetivos das entidades que auferem a despesa/executam a receita, a classificação das atividades dos itens, a sua classificação económica, etc.

4.1.4. Como será feita a classificação de cada item orçamental?

4.1.4.1 Critérios para a classificação

Como mencionado previamente, em primeiro lugar será preciso perceber qual o impacto que cada item orçamental tem em cada um dos seis objetivos ambientais. Para **determinar se este impacto será então positivo, negativo ou neutro** nos objetivos ambientais e, portanto, como deve ser classificado nesta escala, **idealmente** deveriam ser utilizados critérios técnicos que permitissem enquadrar o impacto de cada atividade/medida e receita/despesa executadas em cada um dos seis objetivos ambientais, visto serem um critério rigoroso e mensurável.

Como consequência e tendo em conta a escassez de informação de cada item orçamental, no caso do **projeto piloto** que está a ser desenvolvido, a classificação de cada item foi feita de acordo com:

- Impacto que se espera que o item terá baseado em conhecimento técnico;
- os objetivos, missões e competências gerais da entidade que auferem a receita/executa a despesa;
- a Classificação das Funções das Administrações Públicas em que se insere, conforme Tabela de COFOG - Classificação das Funções das Administrações Públicas constante da Circular com Instruções para preparação do Orçamento do Estado;
- a classificação da atividade em que se insere, conforme Tabela de Atividades constante da Circular com Instruções para preparação do Orçamento do Estado;
- a classificação do projeto em que o item se insere (no caso de existir);
- a classificação da medida em que se insere, conforme Tabela de Medidas constante da Circular com Instruções para preparação do Orçamento do Estado;

- a classificação económica do item, em conformidade com o estipulado no DL 26/2002, de 14/02 e Tabelas constantes da Circular com Instruções para preparação do Orçamento do Estado, relativas a Subartigos e rubricas da Receita e Despesa;
- os objetivos das estratégias nacionais mencionadas previamente no [capítulo 3](#);

4.1.4.2 Como classificar e Resultados

De seguida, cada item orçamental deverá ser então classificado quanto a cada um dos seis objetivos ambientais identificados no Regulamento da Taxonomia (Regulamento 2020/852, de 18 de junho de 2019) e respetivos Atos Delegados aplicáveis, sendo atribuído um número para o impacto do item em cada objetivo:

- Se o item tem um impacto positivo no objetivo tendo em conta os aspetos do [capítulo 4.4.1](#) então deverá ser classificado com o número 3;
- Se o item tem um impacto negativo no objetivo tendo em conta os aspetos do [capítulo 4.4.1](#) então deverá ser classificado com o número 2;
- Se o item tem um impacto neutro/não tem impacto no objetivo tendo em conta os aspetos do [capítulo 4.4.1](#) então deverá ser classificado com o número 1;

Para além disto, deve ser fornecida uma justificação para a classificação feita em cada item orçamental.

Esta classificação produzirá então resultados que, **idealmente** deveriam ser apresentados numa escala **com o maior nível de detalhe e granularidade possível, contendo cinco classificações diferentes:**

- Itens com impacto apenas positivo ou positivo e neutro nos objetivos ambientais -> *classificação “verde”*
- Itens com impacto apenas negativo ou negativo e neutro nos objetivos ambientais -> *classificação “castanho”*
- Itens com impacto positivo em pelo menos um objetivo e impacto negativo em pelo menos um objetivo -> *classificação “misto”*
- Itens com um impacto neutro em pelo menos um objetivo e sem impacto nos restantes -> *classificação “neutro”*
- Itens sem informação suficiente para ser feita a classificação -> *tagging “não classificado”*

	Castanho	Misto	Verde	Neutro
Itens com impacto apenas positivo ou positivo e neutro nos objetivos ambientais			✓	
Itens com impacto apenas negativo ou negativo e neutro nos objetivos ambientais	✓			
Itens com impacto positivo em pelo menos um objetivo e impacto negativo em pelo menos um objetivo		✓		
Itens com um impacto neutro em pelo menos um objetivo e sem impacto nos restantes				✓

Adicionalmente, os itens com o *tagging* “verde” e “castanho” deveriam posteriormente ser classificados com tonalidades de verde e castanho, de acordo com a intensidade do seu impacto

Por fim, enquadrando esta decisão com a GBRF, a existência destes correspondentes de *orçamentação verde* irá ao encontro do nível avançado da estrutura prevista no referencial da Comissão.

No caso do **projeto piloto** relativo ao orçamento do MAAC, foi constituído um grupo de trabalho *ad-hoc* com intervenientes da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), Direção Geral do Orçamento (DGO), o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARI) e Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e Alterações Climáticas (SG-MAAC) para a formulação de uma metodologia, sendo a classificação levada a cabo por uma equipa técnica composta por membros da APA - DCLIMA e SG-MAAC.

4.1.4.4. A Orçamentação Verde será levada a cabo para os orçamentos de que entidades?

Como foi mencionado anteriormente, a orçamentação verde é um processo orçamental que pretende alinhar as políticas orçamentais aos objetivos ambientais. Estas políticas e objetivos podem ter as mais variadas escalas, sendo, portanto, essencial estabelecer numa primeira instância qual será o nível de magnitude da análise que deve ser feita. Esta poderá ser levada a cabo apenas para a Administração Central (nível essencial da GBRF) ou incluir também administrações regionais, administrações locais, **sendo a orçamentação verde idealmente concretizada para todas as entidades que integram o setor das Administrações Públicas, conforme o âmbito estabelecido para efeitos do Orçamento do Estado.**

No caso do **projeto piloto**, por uma questão de simplicidade e teste das dinâmicas presentes numa operação deste tipo, a orçamentação verde será realizada apenas para um conjunto de ministérios dentro da administração central, a saber: Ministério da Agricultura e da Alimentação, Ministério do Ambiente e das Alterações Climáticas, Ministério das Infraestruturas e da Habitação, Ministério da Economia e do Mar, Ministério da Defesa Nacional e Ministério da Saúde.

4.1.4.5. Devem existir condições pré-definidas para a classificação de grupos de itens orçamentais?

O último passo desta metodologia consiste em estabelecer se deverão existir condições pré-definidas para a classificação que deve ser feita. **Idealmente, deverão ser classificadas todas as linhas orçamentais individualmente**, permitindo obter uma análise com a maior granularidade possível e conseqüentemente uma representação mais precisa do quão verde será o orçamento em questão. No entanto, tendo em conta possíveis limitações em termos de calendarização ou recursos humanos disponíveis ou até devido à subjetividade inerente deste processo não existindo de momento critérios técnicos pelos quais fazer a avaliação, poderá ser necessário impor algumas condições para tornar a classificação orçamental possível, mesmo tendo presente que estas condições poderão levar a classificações paradoxais e, portanto, limitar a validade dos resultados obtidos.

No caso do **projeto piloto** relativo ao orçamento do MAAC, estão impostas as seguintes condições pré-definidas:

- i. Nos casos em que a despesa não tenha um impacto claro em nenhum dos objetivos ambientais que estão a ser analisados e estas forem relativas a entidades que operam em prol do ambiente (ex: SG-MAAC, APA, Fundo Ambiental), será considerado que essa receita e despesa são verdes, visto ser considerado que são essenciais para a operação das entidades, cujo parte dos objetivos são estes objetivos ambientais. A exceção serão itens orçamentais nos quais seja possível fazer uma ligação direta com o uso de combustíveis fósseis, havendo alternativas.
- ii. Em contrapartida, será considerado que a despesa relativa a entidades que operem na indústria dos combustíveis fósseis que não tenham impacto em nenhum dos objetivos ambientais que estão a ser analisados serão consideradas castanhas, com a exceção de itens orçamentais nos quais seja possível fazer uma ligação direta com benefícios ambientais claros e objetivos.
- iii. No que diz respeito às despesas com pessoal, seguindo o exemplo da metodologia francesa, estas deverão ser consideradas como verdes se estiverem ligadas a entidades ambientais, tendo um impacto positivo nos objetivos ambientais sobre os quais a entidade opera e neutro nos restantes, visto considerar-se que são uma despesa essencial para a operação da atividade.
- iv. Adicionalmente, considera-se que as despesas digitais (ex: aquisição de equipamento informático) têm um impacto positivo nos objetivos de mitigação de alterações climáticas e prevenção e controlo de poluição (objetivos 1 e 5) visto ser assumido que os equipamentos adquiridos serão mais eficientes energeticamente, e apesar do consumo de novos equipamentos e recursos ser oposto ao objetivo da transição para a economia circular (objetivo 4), considera-se que os equipamentos que possam ser substituídos são reciclados.

4.2 Deliverables

Por último, será importante mencionar a forma que os resultados obtidos terão. Da resultante análise, deverá ser elaborado um relatório que demonstre a classificação orçamental (que neste momento será apenas para o conjunto de ministérios mencionados), qual a percentagem de receita e despesa que são verdes, castanhas, mistas, neutras e não classificadas.

Este documento deverá ser apresentado como um dos anexos do relatório do Orçamento do Estado.

5. Cronologia ^[18]

Por último, será essencial ter a cronologia dos trabalhos enquadrada nos prazos e calendarização legais nas várias fases do orçamento que está a ser abordado, que neste caso será o Orçamento do Estado. De seguida estão então demonstradas as etapas do orçamento relevantes para a utilização da ferramenta de *green budgeting*.

Considerando o “ano N”, o ano do orçamento que se pretende classificar:

Os trabalhos que constituem o processo de *green budgeting* devem ocorrer durante a **Fase de Elaboração do Orçamento do Estado**, no “ano N-1”. Esta fase tem as seguintes etapas relevantes:

▪ **Fevereiro a Abril**

- Preparação do Quadro Plurianual.
- 15 de abril é entregue na Assembleia da República o Programa de Estabilidade.
- 30 de abril é entregue na Comissão Europeia o Programa de Estabilidade.

▪ **Junho a Agosto**

- São elaborados os projetos de orçamento de cada entidade e, dentro do prazo definido na Circular de Preparação do Orçamento, estes são posteriormente carregados nos sistemas informáticos da DGO para posterior avaliação.

▪ **Agosto a 10 de Outubro**

- Ao longo desta fase é feita uma análise e decisões relativamente aos orçamentos das entidades, podendo estes ser aprovados com ou sem alterações.
- Após estas correções terem sido feitas, a proposta do Orçamento de Estado é entregue na Assembleia da República a 10 de Outubro, conjuntamente com a classificação verde, sendo no dia 15 de Outubro também entregue na Comissão Europeia.

- Num **prazo de 50 dias**, a proposta de OE é discutida e aprovada, com eventuais alterações, na Assembleia da República.
- Posteriormente, é promulgada pelo Presidente da República e passa a constituir a Lei do Orçamento do Estado.

Durante o “ano N” decorre a **fase de Execução do Orçamento do Estado**, em que o Governo é responsável pela realização da despesa e cobrança da receita. Durante esta fase é também publicada uma síntese de execução orçamental onde são apresentados os valores efetivos das receitas cobradas e da despesa realizada no mês anterior, em comparação com o período homólogo.

Por último, no “ano N+1”, até 15 de Maio é entregue a Conta Geral do Estado na Assembleia da República referente ao “Ano N”, que deverá ser acompanhada por um relatório que expresse a execução orçamental consolidada das iniciativas de ação climática dos vários programas orçamentais e, até 31 de Dezembro, esta deve ser discutida e aprovada na AR, depois de ser analisado o parecer do Tribunal de Contas.

Esta estrutura de procedimentos faz surgir questões pertinentes no que diz respeito ao processo de *green budgeting*.

Entre o carregamento dos projetos de orçamento de cada entidade no sistema informático do Orçamento do Estado e a entrega do Orçamento final na Assembleia da República a 10 de outubro, acontecem alterações ao orçamento, com a possibilidade de itens orçamentais serem removidos, adicionados ou a dotação prevista alterada.

Como consequência destas mudanças, a classificação atribuída a cada item e uma classificação geral do orçamento que poderá ser feita de uma perspectiva ambiental também será alterada. No entanto, não existe um prazo posterior à entrega do OE na Assembleia onde esta alteração à classificação verde do orçamento poderá ser feita.

Tendo estes fatores em conta, existem algumas possibilidades de abordagem:

- Durante a fase entre Junho e Agosto, deverá ocorrer a maior parte do *green tagging* por parte de cada uma das entidades aquando a preparação dos seus projetos de orçamento. Para este efeito, cada entidade deverá possuir um correspondente de *orçamentação verde* que possa fazer o *tagging*, de forma a que o carregamento do projeto de orçamento esteja acompanhado desta classificação.
- Para ser feita a classificação dos itens alterados:
 - A Direção Geral do Orçamento (DGO), visto ser a única entidade que tem acesso ao OE durante esta fase, poderá fazer a classificação dos itens alterados;
 - Poderá ser introduzido um classificador de *green budgeting* no próprio sistema informático da DGO onde os projetos de orçamento são carregados, de modo que a classificação do item orçamental acompanhe as alterações que poderão recair sobre este;
 - Em alternativa, com uma eventual alteração das Leis em vigor, a classificação dos itens alterados poderá ser feita só após o dia 10 de outubro, quando o OE passa a ser público, como acontece no caso francês, em que existe a possibilidade da classificação verde do orçamento ser entregue posteriormente à data de entrega do OE;

6. Enquadramento do Projeto Piloto na GBRF

Para finalizar, com toda esta informação será útil perceber o enquadramento do projeto piloto que está a ser desenvolvido em Portugal na *Green Budgeting Reference Framework*, definida pela Comissão Europeia¹ de modo a ser possível avaliar futuros passos a tomar para melhorar o processo de implementação desta ferramenta. Este enquadramento é apresentado na Tabela 2.

Nesta tabela, estão assinaladas a amarelo as modalidades que foram escolhidas para o projeto piloto em curso.

¹ European Commission Green Budgeting Reference Framework, January 2022.

Tabela 2 - Enquadramento do Projeto Piloto na GBRF

Elementos	Nível 1 - Essencial	Nível 2 - Desenvolvido	Nível 3 - Avançado
Cobertura Objetivos ambientais	Relacionados com o clima	Relacionados com o clima e alguns outros objetivos	Todos os objetivos (6 objetivos climáticos e ambientais)
Rúbricas orçamentais	Despesa e Receita favoráveis	Itens favoráveis e não favoráveis	Nível 2 + Despesa fiscal
Administração central	Administração central + Segurança Social MAA + MAAC + MI + MH + MEM + MDN + MS	Nível 1 + Governos locais	Nível 2 + empresas públicas e despesas extra-orçamentais
Metodologia	Metodologia de <i>tagging</i>	Metodologia de <i>tagging</i>	Nível 2 + Avaliação de impacto de metodologia de políticas
Resultados apresentados	<i>Green budgeting</i> junto do OE e Conta Geral do Estado	Nível 1 + Projeções plurianuais do conteúdo verde	Nível 2 + Relatório sobre empresas públicas e despesas extra-orçamentais
Governança	Grupo de trabalho <i>ad-hoc</i>	Grupo de trabalho permanente	Nível 2 + Correspondentes de GB nas várias entidades
Transparência e responsabilidade	Todos os resultados públicos + Avaliação independente da metodologia	Nível 1 + Avaliação independente dos resultados + Discussão parlamentar	Nível 2 + Revisão <i>ex-post</i>

7. Trabalhos Futuros

Por último, será importante perceber como esta metodologia e o trabalho realizado podem evoluir, no sentido de se tornarem mais completos, eficientes e compreensivos. Neste capítulo são então apresentadas de seguida sugestões para a continuação do trabalho apresentado neste documento, constituindo a maior parte destes avanços na estrutura da *Green Budgeting Reference Framework* para níveis desenvolvidos ou até avançados. Seguem-se então essas sugestões:

- Estender a análise à despesa fiscal, que por não constar diretamente do orçamento e consequentemente ser mais complexa de obter não foi avaliada nesta primeira instância;
- No que diz respeito às exclusões da análise feitas para a receita, trabalho futuro passará por obter informação e classificar as receitas relativas a estes capítulos económicos mencionados: Juros (Capítulo económico 05, Grupo económico 01 a 06), Ativos e Passivos financeiros (Capítulos económicos 11 e 12), Recursos próprios comunitários (Capítulo económico 14), Transferências correntes (Capítulo económico 06) e Transferências de capital (Capítulo económico 10);

- Quanto às exclusões feitas para a despesa, futuramente deverá obter-se informação e classificar as receitas relativas a estes capítulos económicos mencionados: Juros (agrupamento económico 03), Ativos e Passivos financeiros (Agrupamentos económicos 09 e 10), Transferências Correntes (Agrupamento económico 04) e Transferências de capital (Agrupamento económico 08);
- A classificação poderá ser cada vez mais detalhada e com um maior nível de granularidade acrescentando níveis à escala considerada que possam ter em conta intensidades de impacto, impactos diretos e indiretos, etc.;
- Realização do *green budgeting* para toda a Administração Central, Segurança Social e, eventualmente, expandido à administração regional e local;
- Deverá ser implementado um modo de proceder à classificação verde dos orçamentos dos vários serviços e entidades de maneira que cada entidade faça a sua própria classificação, visto ter mais acesso a informação interna e de forma mais expedita.
- Adicionalmente, deverá ser introduzido na plataforma informática onde os projetos de orçamento são submetidos um classificador que permitirá fazer o *tagging* de cada item diretamente nesta plataforma. Este trará a vantagem de esta classificação do item como verde, castanho, misto, neutro ou não classificado, poder acompanhar o item, mesmo na eventualidade de este ser alterado ou até eliminado.

8. Anexos

Anexo I – Artigos relevantes da Lei de Bases do Clima

Artigo 28.º

Princípios orçamentais e fiscais verdes

As políticas orçamentais e fiscais devem respeitar os seguintes princípios orientadores em matéria climática:

- a) Financiamento europeu adequado dos investimentos e atividades necessários ao cumprimento dos objetivos da política climática, respeitando o custo-eficácia;
- b) Transparência orçamental e especificação no financiamento ou tributação das atividades que contribuam, mitiguem ou adaptem o território e a sociedade às alterações climáticas;
- c) Eliminação progressiva até 2030 dos subsídios fixados em legislação nacional, diretos ou concedidos através de benefícios fiscais, relativos a combustíveis fósseis ou à sua utilização;
- d) Esforço justo e progressivo em matéria de tributação e de dotação orçamental no que respeita à capacidade contributiva e ao comportamento sujeito a tributação;
- e) Fiscalidade como instrumento de transição para a neutralidade, reforçando a aplicação da taxa de carbono e aplicando uma maior tributação sobre o uso dos recursos;
- f) Consignação das receitas da fiscalidade verde para a descarbonização, a transição justa e o aumento da resiliência e capacidade de adaptação às alterações climáticas;
- g) Contribuição da fiscalidade para a eficiência na utilização dos recursos, a redução da utilização de combustíveis fósseis, através da correção de incentivos perversos, a proteção da biodiversidade, a utilização sustentável do solo, do território e dos espaços urbanos, a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, e para fomentar o empreendedorismo e a inovação tecnológica, a criação de emprego e o desenvolvimento económico sustentável;
- h) Fiscalidade como instrumento de internalização das externalidades negativas para o clima, de modo a promover a competitividade económica, a sustentabilidade e a coesão social e territorial.

Artigo 29.º

Programação orçamental

1 — Sem prejuízo da sua inscrição em diversos programas orçamentais setoriais, a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada numa conta do Orçamento do Estado.

2 — O Governo assegura a integração dos cenários climáticos nos modelos que subjazem às previsões e cenários macroeconómicos que sustentam o Orçamento do Estado, devendo incluir explicitamente uma previsão das emissões de gases de efeito de estufa para o ano económico a que respeita.

3 — O Orçamento do Estado deve, no relatório que o acompanha:

- a) Identificar as medidas a adotar pelo Governo em matéria de política climática;
- b) Indicar a dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais; e
- c) Apresentar uma estimativa do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas previstas na presente lei.

4 — A Conta Geral do Estado deve, no relatório que a acompanha:

- a) Identificar as medidas executadas pelo Governo em matéria de política climática;
- b) Indicar a execução orçamental consolidada das iniciativas de ação climática dos vários programas orçamentais; e
- c) Apresentar uma estimativa da redução obtida ou prevista de gases de efeito de estufa para cada uma das medidas.

5 — O CAC emite parecer sobre o Orçamento do Estado e sobre a Conta Geral do Estado, nos termos previstos na presente lei.

9. Glossário

Adaptação às alterações climáticas: processo de ajustamento a alterações climáticas já ocorridas e esperadas, bem como aos seus impactos.

Assegurar a prevenção e o controlo da poluição: impedir e controlar a introdução de poluentes no ar, água ou terra como resultado da atividade humana, englobando ecossistemas terrestres e marinhos.

Assegurar a transição para uma economia circular: contribuir para a mudança para um sistema económico em que o valor dos produtos, materiais e outros recursos na economia é mantido o mais possível, melhorando o seu uso eficiente na produção e consumo, reduzindo consequentemente o impacto ambiental do seu uso, reduzindo os resíduos e a descarga de substâncias perigosas em todas as etapas do seu ciclo de vida.

Avaliação independente da metodologia/resultados: Análise independente e objetiva, conduzida por uma autoridade diferente e independente da administração central, da metodologia em uso e/ou resultados obtidos, contribuindo para a promover e melhorar, todo o processo de *green budgeting*.

Correspondente de *green budgeting*: indivíduo(s) encarregue(s) de realizar o *green tagging* para os itens orçamentais escolhidos.

Despesa desfavorável: despesa que tem um impacto negativo para o ambiente (despesa castanha).

Despesa favorável: despesa que tem um impacto positivo para o ambiente (despesa verde).

***Green Budgeting*:** processo orçamental em que as contribuições ambientais de cada item orçamental são identificadas e classificadas de acordo com indicadores específicos, com o objetivo de enquadrar melhor os objetivos ambientais com as políticas orçamentais (ex: a contribuição de itens orçamentais para objetivos verdes).

***Green budget tagging*:** *tagging* que consiste em identificar as medidas orçamentais que contribuem (de forma positiva ou negativa, marcando-as como verdes ou castanhas respetivamente, por exemplo) para o ambiente. O âmbito do *tagging* pode incluir receita e despesa cujo propósito principal não esteja relacionado com o ambiente.

Grupo de trabalho *ad-hoc*: grupo de trabalho formado para levar a cabo o processo do *green budgeting* que reúne apenas quando necessário.

Mitigação das alterações climáticas: processo de limitar o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2°C e procurando limitá-lo aos 1,5°C acima de níveis pré-industriais, de acordo com o Acordo de Paris.

Objetivos ambientais: refere-se aos 6 objetivos ambientais que constam da taxonomia da União Europeia para atividades sustentáveis, a saber: Mitigação das alterações climáticas; Adaptação às alterações climáticas; Promover a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e dos recursos marinhos; Assegurar a transição para uma economia circular, e a prevenção e a reciclagem dos resíduos; Assegurar a prevenção e o controlo da poluição; proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas.

Performance budgeting: é um mecanismo que permite fazer a ligação entre fundos orçamentais e resultados mensuráveis da aplicação desses fundos.

Promover o uso sustentável e proteção da água e recursos marinhos: contribuir para o bom estado ou potencial ecológico de corpos de água, incluindo águas de superfície e subterrâneas ou ainda para o bom estado ambiental de águas marinhas.

Proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas: promover atividades que contribuem para o bom estado e resiliência de ecossistemas, tal como para a conservação de habitats e espécies.

Políticas/medidas desfavoráveis: despesa e/ou receita que têm um impacto negativo para o ambiente.

Receita desfavorável: receita que tem um impacto negativo para o ambiente (receita castanha).

Receita favorável: receitas, como por exemplo taxas, impostos ou pagamentos, que têm um impacto positivo para o ambiente (receita verde).

Revisão *ex-post*: avaliação posterior da precisão da metodologia de *green budgeting* que é utilizada, em particular relativa à eficácia da classificação dos itens como verdes ou castanhos.

Subsídios positivos ambientalmente: subsídios que têm um impacto benéfico, direta ou indiretamente, para o ambiente.

10. Referências

- [1] European Commission, Directorate-General for Communication, European green deal: delivering on our targets, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/373022>.
- [2] European Commission, Economy and Finance, Green Budgeting Reference Framework, Publications Office of the European Union, 2022, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/green-budgeting-eu_en
- [3] Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Green Budgeting Practices in the EU: A First Review, Discussion Paper 140. May 2021. Brussels. PDF. 40pp. Tab. Graph. Bibliogr. Free.
- [4] UNDP (2018), Guía Metodológica: Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático, <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/guia-metodologica-analisis-del-gasto-publico-e-institucionalidad-para-el-cambio-climatico>
- [5] OECD (2021), Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fe7bfcc4-en>
- [6] United Nations Development Program, Nepal Climate Citizen Budget, 2019
- [7] European Commission, Economy and Finance, 2021 European Commission Survey on Green Budgeting, Publications Office of the European Union, 2022, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/green-budgeting-eu_en
- [8] Diário da República Eletrónico (2021), Lei n.º 98/2021 – Lei de Bases do Clima, Diário da República n.º 253/2021, Série I de 2021-12-31. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/98-2021-176907481>.
- [9] Diário da República Eletrónico (2020), Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020 – Aprova Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC2030), Diário da República n.º 133/2020, Série I de 2020-07-10, páginas 2 - 158. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/53-2020-137618093>
- [10] Agência Portuguesa do Ambiente (APA), Fundo Ambiental, Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050. Estratégia de longo prazo para a neutralidade carbónica da economia portuguesa em 2050. 2019.
- [11] Diário da República Eletrónico (2019), Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019 – Aprova Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC), DIÁRIO DA REPÚBLICA - 1.ª SÉRIE, N.º 147, de 2019-08-02, Pág. 10 - 45. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/130-2019-123666112>
- [12] Diário da República Eletrónico (2015), Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015 - Aprova o Quadro Estratégico para a Política Climática, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, determina os valores de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2020 e 2030 e cria a Comissão Interministerial do Ar e das Alterações Climáticas, Diário da República n.º 147/2015, Série I de 2015-07-30, páginas 5114 – 5168. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/56-2015-69905665>

[13] Diário da República Eletrónico (2016), Decreto-Lei n.º 76/2016, de 9 de novembro - Aprova o Plano Nacional da Água, nos termos do n.º 4 do artigo 28.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2008, de 31 de maio, e cria a Comissão Interministerial de Coordenação da Água, Diário da República n.º 215/2016, Série I de 2016-11-09, páginas 3951 – 4007. Disponível em: https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/76-2016-75701996?_ts=1672358400034

[14] Diário da República Eletrónico (2023), Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2023, de 24 de março - Aprova o Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030, Diário da República n.º 60/2023, Série I de 2023-03-24, páginas 140 – 276. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/31-2023-210923319>

[15] Diário da República Eletrónico (2023), Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2016, de 26 de agosto - Aprova a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020) destinada a melhorar a qualidade do ar para a proteção da saúde humana, da qualidade de vida dos cidadãos e da preservação dos ecossistemas, Diário da República n.º 164/2016, Série I de 2016-08-26, páginas 2940 – 2960. Disponível em: https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/46-2016-75207497?_ts=1656633600034

[16] Diário da República Eletrónico (2018), Decreto-Lei n.º 84/2018, de 23 de outubro - Fixa os compromissos nacionais de redução das emissões de certos poluentes atmosféricos, transpondo a Diretiva (UE) 2016/2284, Diário da República n.º 204/2018, Série I de 2018-10-23, páginas 5048 – 5059. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/84-2018-116747964>

[17] Diário da República Eletrónico (2023), Resolução de Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio - Aprova a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, Diário da República n.º 87/2018, Série I de 2018-05-07, páginas 1835 – 1880. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/55-2018-115226936>

[18] Direção-Geral do Orçamento, «Conhecer o Processo de Elaboração do Orçamento do Estado», 2016, <https://www.dgo.gov.pt/noticias/Paginas/ConhecerProcessoElaboracaoOE.aspx>