



COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL

---

---

**Parecer**

Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª (GOV)

Aprova o Orçamento do Estado para 2022

**Autor:**

Deputado Alberto Fonseca (PSD)

## ÍNDICE

**PARTE I – INTRODUÇÃO**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**



## PARTE I - INTRODUÇÃO

O XXII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República, no dia 11 de outubro de 2021, a Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.<sup>a</sup>, que aprova o Orçamento do Estado para 2022.

Por despacho do mesmo dia do Senhor Presidente da Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.<sup>a</sup>, “Aprova o Orçamento do Estado 2022”, baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente) e às restantes Comissões Parlamentares Permanentes, onde se inclui a Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local, para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas setoriais.

Cumpra-se assim o previsto no n.º 3 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, que define que os serviços da Assembleia da República devem proceder a uma análise técnica da Proposta de Lei do Orçamento de Estado, discriminada por áreas de governação, remetendo-a à Comissão Parlamentar competente em razão da matéria.

Nesta conformidade, o presente parecer incidirá exclusivamente sobre as matérias do Orçamento do Estado para 2022 que integram o âmbito de competências da Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local.

## PARTE II - CONSIDERANDOS

### 1- Receitas e Despesas das Administrações Públicas

De acordo com o relatório do Orçamento do Estado para 2022 “o saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -7769 milhões de euros, o que compara com -9919 milhões de euros em 2021, representando uma melhoria de 2150 milhões de euros. Este resultado resulta de um crescimento da receita (8,8%) superior ao da despesa (5,8%) para o qual contribuiu o melhor desempenho das outras receitas correntes sobretudo em face das verbas de fundos europeus a receber no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência e da receita fiscal - associada ao crescimento da atividade económica - acompanhado de um menor impacto da despesa relacionada com a mitigação dos efeitos decorrentes da pandemia da COVID-19. Por subsectores, estimam-se défices na Administração Central (-9861 milhões de euros) e na Administração Regional e Local (-214 milhões de euros), compensados em parte pela evolução positiva do saldo da Segurança Social (2305 milhões de euros)”.

“A receita total deverá crescer 8,8% face ao estimado para 2021, evolução que decorre em grande medida do crescimento das outras receitas correntes (26%) e da receita de capital (52,3%) explicado pelos fundos europeus associados ao PRR e ainda da receita fiscal, tanto nos impostos indiretos (5,7%), com destaque para a recuperação do IVA, como nos impostos diretos (2,4%). A despesa deverá registar um aumento de 5,8%, destacando-se o contributo do forte crescimento do investimento (31,5%) e da aquisição de bens e serviços (13,5%), marcados pelas iniciativas de investimento e reformas a desenvolver no âmbito do PRR. De referir que o aumento verificado nas outras despesas correntes decorre do registo da dotação provisional e outras dotações centralizadas, bem como de transferências no âmbito do PRR. Por sua vez, a despesa com subsídios está altamente condicionada pela diminuição esperada dos apoios Covid-19, em virtude da melhoria da evolução pandémica”.

**Quadro 1- Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública  
(milhões de euros)**

	2021	2022	t.v.h (%)	% do PIB	
	Estimativa	Orçamento	2022/ 2021	2021 Estimativa	2022 Orçamento
<b>Receitas Correntes</b>	<b>87 916</b>	<b>94 304</b>	<b>7,3</b>	<b>41,5</b>	<b>41,7</b>
Impostos diretos	23 506	24 064	2,4	11,1	10,6
Impostos indiretos	26 949	28 477	5,7	12,7	12,6
Contribuições de segurança social	23 955	25 070	4,7	11,3	11,1
Outras receitas correntes	13 236	16 683	26,0	6,3	7,4
<i>Diferenças de consolidação</i>	270	9			
<b>Receitas de Capital</b>	<b>3 029</b>	<b>4 615</b>	<b>52,3</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>
<b>Receita Total</b>	<b>90 946</b>	<b>98 919</b>	<b>8,8</b>	<b>43,0</b>	<b>43,7</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>92 027</b>	<b>95 306</b>	<b>3,6</b>	<b>43,5</b>	<b>42,1</b>
Despesas com pessoal	23 277	24 285	4,3	11,0	10,7
Aquisição de bens e serviços	14 172	16 090	13,5	6,7	7,1
Juros e outros encargos	7 295	6 901	-5,4	3,4	3,1
Transferências correntes	43 440	43 258	-0,4	20,5	19,1
Subsídios	2 371	2 064	-12,9	1,1	0,9
Outras despesas correntes	946	2 472	161,4	0,4	1,1
<i>Diferenças de consolidação</i>	526	236			
<b>Despesas de Capital</b>	<b>8 838</b>	<b>11 382</b>	<b>28,8</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>
Investimentos	6 913	9 091	31,5	3,3	4,0
Transferências de capital	1 702	2 031	19,4	0,8	0,9
Outras despesas de capital	87	257	195,1	0,0	0,1
<i>Diferenças de consolidação</i>	136	3			
<b>Despesa Total</b>	<b>100 865</b>	<b>106 688</b>	<b>5,8</b>	<b>47,6</b>	<b>47,2</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-9 919</b>	<b>-7 769</b>		<b>-4,7</b>	<b>-3,4</b>

**2- Uma estratégia para a Administração Pública alinhada com o Plano de Recuperação e Resiliência**

A implementação da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, aprovada em 2020, em conjunto com a implementação de medidas de transição digital e de inovação na gestão pública, contribuirão, de acordo com o relatório do Orçamento do Estado para 2022, para o pleno cumprimento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

De acordo com o documento, em 2022, *“prosseguir-se-á a transformação e simplificação de processos na Administração Pública, privilegiando-se a aposta na capacitação e na inovação na gestão pública”*, sendo que os documentos estratégicos já aprovados pelo Governo são considerados essenciais para a prossecução desse fim, assim como para o sucesso dos programas e projetos associados ao PRR.

Refere-se a este propósito a transformação da Administração Pública e a modernização dos sistemas de gestão dos serviços públicos, entendendo-se que *“a gestão pública deve incutir na sua atuação processos de inovação e de uma maior participação dos cidadãos, em particular na avaliação dos serviços, inscrevendo as medidas necessárias nos respetivos quadros de avaliação e responsabilização (QUAR)”*.

Relativamente ao QUAR refere-se no documento que, em 2022, este deverá prever as atividades necessárias à concretização dos projetos vencedores do Orçamento Participativo Portugal (OPP), sendo que esta edição do OPP conta com uma dotação global de 5 milhões de euros, dos quais 835 000 euros se destinam a projetos de âmbito nacional, sendo atribuída uma verba de 833 000 euros aos projetos de cada uma das cinco regiões NUT II do território nacional continental.

### **3- Valorizar, capacitar e rejuvenescer a Administração Pública**

Neste âmbito é referido que o *“reforço da Administração Pública é determinante no atual contexto, não apenas no papel que assume em termos de recuperação económica e social, mas também na promoção de uma cidadania mais inclusiva e participativa”*.

Segundo o documento, o momento atual convoca o Estado Social a dar resposta aos desafios, sendo que a atual legislatura *“marca um ponto de viragem”* na sociedade portuguesa e na sua Administração Pública.

Nesse sentido, o Governo refere que continuará a apostar na valorização e capacitação dos trabalhadores da Administração Pública, num contexto socioeconómico em que será necessário um excecional apoio à retoma da atividade económica no país.

Neste contexto, *“a massa salarial da Administração Pública regista um aumento de 780 milhões de euros, o que corresponde a um crescimento de 3,1%, implicando um aumento do salário médio dos trabalhadores em funções públicas superior a 2,5%.”*

Em 2022, o Governo retoma o princípio da atualização geral dos salários da Administração Pública, com um aumento de 0,9% nos salários, o que representa um esforço orçamental anual permanente de cerca de 225 milhões de euros. Este aumento conjuntamente com as promoções, progressões e revisões de carreiras retomadas a partir de 2018, contribuem, de acordo com o documento, para o significativo aumento da remuneração média dos trabalhadores da Administração Pública.



## Quadro 2 - Principais medidas de política orçamental em 2022 (milhões de euros)

Medidas de política orçamental	2022	
	ME	% PIB
<b>Receita</b>	<b>2 790</b>	<b>1,2</b>
Pacote IRS	-205	-0,1
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	-150	-0,1
Eliminação do pagamento especial por conta	-10	0,0
Redução temporária da taxa de IVA para equipamento Covid	-10	0,0
Desagravamento das tributações autónomas de IRC	-5	0,0
Alteração da taxa de subscrição de TV	10	0,0
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	125	0,1
Receita do PRR	3 035	1,3
<b>Despesa</b>	<b>3 822</b>	<b>1,7</b>
Atualização extraordinária das pensões	76	0,0
Garantia para a infância (efeito em 2022)	70	0,0
<b>Massa Salarial das Administrações Públicas</b>	<b>310</b>	<b>0,1</b>
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	225	0,1
Outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal	85	0,0
Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	3 203	1,4
Consumos intermédios incluindo despesa com vacinação e testes covid	400	0,2
Revisão de despesa	-237	-0,1
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-1 032</b>	<b>-0,5</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

É, também, identificada a necessidade de valorizar os trabalhadores mais qualificados que já integram a Administração Pública, bem como a necessidade de torná-la mais atrativa para os titulares dos diferentes graus académicos. Nesse sentido, é referida a aposta na valorização da carreira geral de técnico superior, *“enquanto elemento de atratividade no sentido de oferecer um percurso profissional com futuro”*, carreira essa que tem *“um papel fulcral na ampliação da massa crítica da Administração Pública”*.

Nesse sentido, o valor pecuniário de ingresso na carreira de técnico superior será aumentado em 2022, aplicando-se gradualmente aos trabalhadores que se encontrem nessa posição, no quadro da negociação coletiva.

Foi ainda opção do Governo atribuir uma valorização adicional aos titulares de doutoramento, tanto para os que já integram a Administração Pública como para aqueles que venham a integrá-la. Assim, a entrada para os titulares de doutoramento será a partir de uma posição remuneratória superior e todos os trabalhadores que, nesta data, estejam integrados numa posição inferior passarão para esta mesma posição.

O Governo compromete-se igualmente a *“recompôr a carreira de assistente técnico, aumentando o nível remuneratório de ingresso na carreira”*, aplicando-se gradualmente, aos trabalhadores que se encontrem nessa posição, no quadro da negociação coletiva a realizar-se no início do próximo ano.

Quanto à carreira de assistente operacional, o documento refere que o Governo irá estudar a sua recomposição. Por sua vez, a Base Remuneratória da Administração Pública (BRAP) aumentará na sequência do aumento da remuneração mínima mensal garantida.

É ainda referido o alargamento, ocorrido em 2021, da ADSE aos trabalhadores regularizados no âmbito do PREVPAP (3 875 beneficiários inscritos) e aos trabalhadores com contrato individual de trabalho (105 507 novos beneficiários inscritos), bem como revisão das tabelas do regime convencionado, em vigor desde setembro. Em 2022, a ADSE *“irá continuar o seu trabalho no sentido de reforçar o regime convencionado, tornando-o mais atrativo para os prestadores e multiplicando o número de convenções em todo o território.”*

Em 2022, o Instituto Nacional de Administração, I.P. (INA) desempenhará um papel qualificado como fundamental, no âmbito da formação dos trabalhadores da Administração Pública, *“criando as condições para uma organização mais ágil e flexível, em linha com os princípios da economia, eficiência e eficácia da despesa pública”*.

Estão também previstas novas edições do Programa de Estágios, nos termos definidos no PRR para estágios remunerados de acordo com as necessidades manifestadas pelos serviços/organismos. De acordo com o documento, desta forma procura-se valorizar os jovens licenciados, através do contacto com o serviço público, garantindo majorações em futuros procedimentos concursais.

O Governo anuncia ainda que irá promover alterações à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) no sentido de agilizar os procedimentos concursais de recrutamento, *“através da simplificação dos métodos de seleção e sua aplicação”*. Estas alterações pretendem permitir a entrada de jovens recém-licenciados *“com melhores desempenhos académicos nas áreas consideradas estratégicas e em que se detetarem necessidades de reforço de pessoal”*.

Estas alterações à LTFP serão realizadas ao longo do primeiro semestre de 2022, esperando-o Governo que os primeiros recrutamentos possam ocorrer ainda durante o ano de 2022.

Para promover a capacitação e o rejuvenescimento da Administração Pública, o PRR prevê uma reforma importante de capacitação para a criação de valor público (Reforma TD-r36), a qual consubstancia-se na transformação do modelo de prestação da formação aos funcionários públicos pelo INA, alavancando ainda através do investimento PRR na capacitação de trabalhadores públicos (Investimento TD-C19-i07) o reforço de competências em larga escala.

É anunciado ainda que, em 2022, serão formados trabalhadores e dirigentes públicos no Programa de Capacitação Digital, no Programa de Formação Superior e Avançada, na Formação no âmbito das Lojas e Espaços Cidadão e no Programa Qualifica AP.



Em 2022 refere-se que estará em funcionamento a Estrutura de Missão para a implementação da Reforma Orgânica e Funcional da Administração Pública (Reforma TD-r35), sendo que esta Estrutura de Missão deverá entregar o relatório técnico com as propostas a promover ainda em 2022. Com este processo, pretende-se transformar a Administração Pública garantindo entre outros: i) a concentração física de gabinetes governamentais e a eficiência dos respetivos serviços de suporte; ii) a especialização e focalização das instituições nas suas missões públicas e iii) a modernização e inovação da administração pública.

#### **4- Simplificar, uniformizar e desmaterializar o atendimento**

De acordo com o documento em análise, a concretização da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 e o PRR irão facilitar e reduzir as interações ao reutilizar dados e ao promover a eficiência, a sustentabilidade e a simplificação dos processos.

Nesse sentido, serão reforçados os processos de partilha de dados e de interoperabilidade de dados que os serviços da Administração Pública já possuem, sempre com o consentimento do respetivo titular e da proteção dos seus dados.

Tal como estabelecido no PRR, são metas para 2022 a disponibilização de atendimento uniforme e omnicanal de 5 dos 25 serviços mais procurados, através de vários canais, respeitando o princípio *'only once'* e sendo acessíveis através de identidade eletrónica.

A edição do SIMPLEX 2022 constituirá um projeto prioritário dos serviços sendo reforçada a previsão de inscrição pelos serviços públicos no respetivo QUAR, cuja responsabilidade de implementação lhes seja atribuída.

Ainda no domínio da eficiência, são salientadas as recentes alterações legislativas relacionadas com a chave móvel digital e a emissão, a entrega e a utilização do cartão do cidadão.

Em 2022 estará operacional o grupo de trabalho para a simplificação dos procedimentos de licenciamento sectoriais (reforma TD-r33: Justiça económica e ambiente de negócios, da componente 18). Em concreto, em 2022 será concluído o estudo de identificação dos principais estrangimentos e procedimentos a alterar ou simplificar.

## 5- Reforçar a transparência e dados abertos

Depois ter sido lançado, em 2021, o Portal Mais Transparência, que permite o acompanhamento da execução dos vários fundos europeus (incluindo os do PRR), a informação disponibilizada será alargada até ao final de 2021, nomeadamente às autarquias. Este portal será aprofundado e atualizado com informação relevante e acessível.

Com a entrada em vigor da lei que aprova os princípios gerais sobre dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a diretiva europeia sobre esta matéria, refere-se que é incentivada e promovida a disponibilização pelo sector público dos seus dados e documentos, propiciando-se a reutilização da informação, num formato aberto. É ainda incentivada a transparência, o reaproveitamento de dados para fins científicos e de geração de conhecimento e o aparecimento de novas fontes e modelos de negócio.

Para isso concorre também o portal dados.gov.pt, o qual passou a disponibilizar mais do dobro do número de *datasets* face aos disponibilizados no início de 2021, disponibilizando agora mais de 4800 *datasets*.

## 6- Valorização do território e reforço da política de proximidade

O Governo afirma que em cumprimento do seu Programa, está empenhado em estimular a convergência entre o litoral e o interior para mitigar as assimetrias económicas e sociais bastante vincadas que urge colmatar.

Neste sentido, através do PRR, o Governo quer dar continuidade às políticas de promoção do teletrabalho: em 2022, serão operacionalizados apoios à aquisição de meios de trabalho num montante total de 17,5 milhões de euros, com vista a promover uma Administração Pública com modelos de trabalho mais adaptativos e conciliadores da vida profissional e familiar. A meta é ter, até 2023, cerca de 25% dos trabalhadores com funções compatíveis com teletrabalho a desempenharem funções nesta modalidade.

Prevê também o financiamento da implementação de espaços de *coworking*, prevendo-se, para 2022, a operacionalização dos processos de candidaturas para a realização de empreitadas e aquisição de equipamentos para diversos espaços a nível nacional. O objetivo é que haja um espaço de *coworking* em cada comunidade intermunicipal e Área Metropolitana (montante total de 2,9 milhões de euros, a executar em 2022 e 2023).

Outra linha de atuação do Governo passa por levar o Estado até às pessoas e empresas. As Lojas de Cidadão e os Espaços Cidadão constituem um marco na proximidade, acessibilidade e inclusão no acesso dos cidadãos e empresas aos serviços públicos, prosseguindo, em 2022, o investimento e desenvolvimento da rede existente. Pretendem alargar a cobertura no território nacional, contribuindo igualmente para o cumprimento do PRR, que prevê a instalação de 20 novas Lojas de Cidadão, 300 novos Espaços Cidadão e 10 novos Espaços Cidadão Móveis, até 2026.

Em concreto, em 2022 e ao abrigo do PRR, o Governo prevê o lançamento de mais dois avisos para o financiamento da instalação de novas de lojas de cidadão pelos municípios. Além disso, prosseguir-se-á o trabalho junto dos municípios para promover a transferência de gestão das lojas de cidadão ainda sob responsabilidade da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e para concretizar a medida prevista no Programa do Governo de dispor de pelo menos um Espaço Cidadão ("balcão multisserviços") em todos os municípios de Portugal Continental.

Por último, o Governo afirma ter criado as condições para que todas as juntas de freguesia possam contar com, pelo menos, um membro eleito a meio tempo, referindo que esta despesa é suportada pelo Orçamento do Estado, numa transferência para as freguesias no valor de cerca de 29 milhões de euros.

Procura-se, assim, robustecer as freguesias e criar condições para a assunção de competências por parte destas.

## 7- Descentralização

No que diz respeito à descentralização, o Governo afirma que: *“No âmbito do processo de descentralização de competências da administração central para a administração local, previsto na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, o Fundo de Financiamento da Descentralização foi dotado das verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas para os municípios do território continental e entidades intermunicipais, nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, do Decreto-Lei n.º 22/2019 e do Decreto-Lei n.º 23/2019, todos de 30 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, correspondentes ao período compreendido entre 1 de abril e 31 de dezembro de 2022”, nos montantes referidos no quadro 3.*

**Quadro 3- Fundo de Financiamento da Descentralização (milhões de euros)**

Área setorial	Tipologia de encargos	Orçamento 2022
Cultura	Despesas com pessoal	0,8
	Outras despesas	0,1
Saúde	Assistentes operacionais	16,4
	Custos Logísticos	45,4
	Edifícios	8,6
	Pessoal não docente	529,8
	Apoios alimentares	29,2
	Transporte	8,3
	Escola a tempo inteiro	74,5
Educação	Encargos das Instalações	61,7
	Conservação das instalações	14,8
	Encargos das Instalações – Residências	0,1
	Conservação das instalações – Residências	0,3
	Recursos Humanos	5,8
	Ação social	Acordos SAAS
Ação social	Protocolos acordos RSI	22,0
	Subsídios eventuais	3,4
<b>TOTAL</b>		<b>832,5</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Afirma ainda o Governo que “o FFD permite não só uma maior agilização nas transferências das verbas associadas à descentralização, como assegura o necessário financiamento para o exercício das novas atribuições, passando, desta forma, as autarquias locais a gerir mais 1000 milhões de euros de receitas, aproximando-se, assim, da média europeia. No ano de 2022, como a transferência plena ocorrerá apenas em 1 de abril, o valor global é de 832 milhões de euros porque corresponde a 9 meses do ano.”

#### Quadro 4- Fluxos para a Administração Local (unidade)

Descrição	Montante
Lei das Finanças Locais	3 198 764 576
Descentralização	996 015 392
<i>Dos quais:</i>	
Fundo de Financiamento da Descentralização	832 452 306
Outras	1 161 638 274
<i>Com origem em:</i>	
Administração Central	1 085 011 948
Segurança Social	76 626 326
<b>Total</b>	<b>5 356 418 242</b>

Nota: o montante de "Outras" inclui despesa de transferências correntes e de capital, subsídios, ativos financeiros e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

## 8- Administração Regional e Local

O Governo avança que a Administração Regional e Local (ARL) deverá apresentar em 2021, em contabilidade pública, um saldo negativo de 68,3 milhões de euros, evidenciando uma melhoria face ao défice registado em 2020 (-151,3 milhões de euros). A melhoria do saldo é resultado da evolução de ambos os subsectores, para a qual contribuirá a previsão de um aumento da receita superior ao aumento da despesa.

Já para 2022, o Governo prevê um saldo orçamental negativo na Administração Regional e Local de 213,9 milhões de euros para o qual contribuirá o défice de 300,8 milhões de euros da Administração Regional, atenuado pelo excedente de 86,9 milhões de euros estimado para a Administração Local.

De notar que as previsões para 2022 de um excedente orçamental na Administração Local de 86,9 milhões de euros, representem uma descida de 169,8 milhões de euros em relação a 2021 resultante de um crescimento da receita (6,4%) inferior ao previsto para a despesa (8,3%).

### 8.1- Administração Local

Em 2021, estima-se que a Administração Local apresente um excedente orçamental de 256,7 milhões de euros, o que representa uma melhoria face ao saldo verificado em 2020, que se fixou em 214,6 milhões de euros. Esta evolução do saldo orçamental na Administração Local decorre de um incremento da receita de 9,1%, superior ao crescimento estimado para a despesa (8,8%). Ao nível da receita, destaca-se o aumento das transferências (14,3%), em particular as transferências recebidas da Administração Central ao abrigo da Lei das Finanças Locais e no âmbito da descentralização de competências, em especial nas áreas da educação e da saúde. Ainda na receita, é de realçar o crescimento de 3,9% da receita fiscal, influenciado, em particular, pela retoma progressiva do mercado imobiliário. Relativamente à despesa, os principais contributos advêm do crescimento do investimento (26%), das despesas com pessoal (8,6%), associado ao processo de descentralização da educação, e da aquisição de bens e serviços (2,5%).

Para 2022, prevê-se que a Administração Local apresente um excedente orçamental de 86,9 milhões de euros, inferior em 169,8 milhões de euros em relação a 2021 resultante de um crescimento da receita (6,4%) inferior ao previsto para a despesa (8,3%). Ao nível da receita, o Governo destaca, sobretudo, as receitas provenientes da Administração Central que incluem as transferências do Fundo de Financiamento da Descentralização que prevê a finalização, em 2022, do processo de descentralização de competências para os municípios. De referir ainda as transferências a receber da Administração Central, por via do PRR, para o desenvolvimento de projetos no âmbito da habitação. De destacar também o crescimento previsto das verbas provenientes da União Europeia (8,4%), da receita fiscal (4,4%) e da outra receita (3,2%). Em relação à despesa, a evolução esperada assenta, essencialmente, no crescimento do investimento (13%), impulsionado pelas iniciativas e projetos no âmbito do PRR e das despesas com pessoal (7,5%), decorrentes, essencialmente, do processo de descentralização de competências para os municípios.



**Quadro 5- Receitas e despesas da Administração Local (milhões de euros)**

	2020	2021 Estimativa	2022 Orçamento	Taxa de Variação (%)	
				2021 Estimativa	2022 Orçamento
<b>Receita Efetiva</b>	<b>9 164,5</b>	<b>9 994,9</b>	<b>10 630,9</b>	<b>9,1</b>	<b>6,4</b>
Receita Fiscal	3 161,2	3 283,3	3 427,3	3,9	4,4
<i>da qual:</i>					
IMI	1 512,3	1 503,6	1 578,8	-0,6	5,0
IMT	978,7	1 132,6	1 172,2	15,7	3,5
Transferências	4 395,7	5 025,6	5 463,0	14,3	8,7
<i>das quais:</i>					
Lei das Finanças Locais	3 041,4	3 262,3	3 198,8	7,3	-1,9
União Europeia	475,4	621,2	673,7	30,7	8,4
Outra Receita	1 607,6	1 686,1	1 740,6	4,9	3,2
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>8 949,8</b>	<b>9 738,2</b>	<b>10 544,0</b>	<b>8,8</b>	<b>8,3</b>
Despesas com pessoal	2 999,4	3 258,4	3 503,2	8,6	7,5
Aquisição de bens e serviços	2 420,1	2 481,1	2 667,6	2,5	7,5
Investimento	2 071,0	2 610,2	2 949,7	26,0	13,0
Outras	1 459,3	1 388,5	1 423,5	-4,9	2,5
<b>Saldo global</b>	<b>214,6</b>	<b>256,7</b>	<b>86,9</b>		

Fonte: Ministério das Finanças e Direção Geral das Autarquias Locais.

Notas: Os valores da Administração Local incluem municípios, freguesias e Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. As transferências da Lei das Finanças Locais incluem, no que respeita à participação no IRS e do IVA, apenas os municípios do Continente.

As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local, nomeadamente as que decorrem da Lei das Finanças Locais, apresentam uma redução de 1,9% que resulta da menor receita fiscal arrecadada em 2020, afetada pelos efeitos da pandemia na atividade económica, queda só atenuada pelo crescimento verificado para o Fundo Social Municipal e para as Freguesias.

**Quadro 6- Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local  
(milhões de euros)**

	2020	2021 Estimativa	2022 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2021 Estimativa	2022 Orçamento
<b>Lei das Finanças Locais</b>	<b>3 041,4</b>	<b>3 262,3</b>	<b>3 198,8</b>	<b>7,3</b>	<b>-1,9</b>
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) <sup>(a)</sup>	2 148,4	2 329,3	2 195,2	8,4	-5,8
Fundo Social Municipal (FSM)	163,3	163,3	204,2	0,0	25,1
Participação no IRS <sup>(b)</sup>	438,8	475,2	480,3	8,3	1,1
Participação no IVA <sup>(b)</sup>	62,2	57,0	42,2	-8,3	-26,0
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) <sup>(c)</sup>	228,7	237,5	276,9	3,8	16,6
<b>Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>832,5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Outras</b>	<b>19,6</b>	<b>27,1</b>	<b>49,5</b>	<b>38,2</b>	<b>82,8</b>
<b>Total</b>	<b>3 060,9</b>	<b>3 289,3</b>	<b>4 080,7</b>	<b>7,5</b>	<b>24,1</b>

Notas:

(a) Inclui o montante da coluna (8) do mapa XIX (2020)/mapa 12 (2021 e 2022) do Orçamento do Estado.

(b) Só inclui os municípios do Continente.

(c) Inclui o montante da coluna (2) do mapa XX (2020)/ mapa 13 (2021 e 2022) do Orçamento do Estado.

As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local destinadas a dar cumprimento à lei das finanças locais (12,8% das transferências), no que respeita, principalmente, à repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, ao financiamento das entidades intermunicipais e à inscrição de verbas destinadas a assegurar as obrigações decorrentes dos contratos e protocolos celebrados entre o Estado e as autarquias locais.

Em 2022, as transferências da Administração Central destinadas à Administração Local deverão ascender a 4 710,3 milhões de euros, provenientes maioritariamente do Estado, e que incluem o valor proveniente do Fundo de Financiamento da Descentralização. Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, concedidos pelo Estado a este subsetor, prevê-se que totalizem 453,1 milhões de euros.

Por outro lado, a Administração Local deverá transferir para a Administração Central um total de 153,8 milhões de euros e proceder ao pagamento de 10,1 milhões de euros relativos a juros de empréstimos concedidos pela Administração Central. Relativamente à receita de ativos financeiros, prevê-se que a Administração Local proceda à amortização de 41,3 milhões de euros de empréstimos de médio e longo prazo concedidos pela Administração Central.

## 8.2 - Administração Regional

Na Administração Regional estima-se para 2021 um défice orçamental de 325 milhões de euros, o que compara com um défice de 366 milhões de euros em 2020.

O desempenho orçamental estimado para 2021 compreende um crescimento de 8,5% da receita e de 5,9% da despesa face a 2020. A evolução da receita decorre do crescimento da outra receita (50,2%), das transferências (11,5%), em especial as recebidas da União Europeia, e da receita fiscal (3,4%). O aumento da despesa em 2021 está, segundo o Governo influenciada pelos encargos associados à COVID-19, destacando-se os acréscimos das despesas com pessoal (4,4%) com a contratação de novos trabalhadores e o pagamento de trabalho suplementar nos Serviços Regionais de Saúde; da aquisição de bens e serviços (2,2%) com os encargos na saúde associados à testagem, prevenção e tratamento da doença COVID-19; e da aquisição de bens de capital (8,3%) com a execução do plano de investimentos previsto por cada região. O comportamento da despesa é atenuado pela redução dos juros e outros encargos (-6,5%), relacionado com a suspensão do pagamento dos encargos decorrentes do empréstimo do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) por parte da Região Autónoma da Madeira (RAM).

Para 2022, prevê-se que a Administração Regional apresente um défice de 300,8 milhões de euros, correspondendo a uma melhoria de 24,3 milhões de euros face a 2021. A receita deverá crescer 9,4%, impulsionada sobretudo pelo aumento das transferências da União Europeia (115,6%), associadas em grande medida aos fundos a receber no âmbito do PRR, e da receita fiscal (5,6%), reflexo da recuperação económica esperada para 2022 nas regiões. No sentido oposto, prevê-se uma redução da outra receita (31,1%) e das transferências relativas à Lei das Finanças das Regiões Autónomas (-6,7%). A despesa deverá registar um crescimento de 7,5%, resultante maioritariamente do investimento (42%), expressando o impulso do PRR nos projetos a desenvolver pelas Regiões Autónomas, das despesas com pessoal (3,1%), dos juros e outros encargos (23,6%), em linha com o fim da suspensão do pagamento de juros PAEF pela RAM, e da despesa com aquisição de bens e serviços (4,7%).



**Quadro 7- Receitas e despesas da Administração Regional (milhões de euros)**

	2020	2021 Estimativa	2022 Orçamento	Taxa de Variação (%)	
				2021 Estimativa	2022 Orçamento
<b>Receita Efetiva</b>	<b>2 362,7</b>	<b>2 564,4</b>	<b>2 806,7</b>	<b>8,5</b>	<b>9,4</b>
Receita Fiscal	1 520,8	1 572,2	1 661,0	3,4	5,6
Transferências	704,2	785,4	1 003,2	11,5	27,7
das quais:					
Lei das Finanças das Regiões Autónomas	522,2	534,1	498,4	2,3	-6,7
União Europeia	128,6	173,8	374,7	35,1	115,6
Outra Receita	137,7	206,8	142,6	50,2	-31,1
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>2 728,6</b>	<b>2 889,5</b>	<b>3 107,5</b>	<b>5,9</b>	<b>7,5</b>
Despesa Corrente	2 330,8	2 458,5	2 529,9	5,5	2,9
da qual:					
Despesas com pessoal	1 197,7	1 250,6	1 289,9	4,4	3,1
Aquisição de bens e serviços	656,2	670,7	702,3	2,2	4,7
Juros e outros encargos	156,0	145,9	180,3	-6,5	23,6
Despesa de Capital	397,8	431,0	577,6	8,3	34,0
da qual:					
Aquisição de bens de capital	160,8	174,2	247,4	8,3	42,0
<b>Saldo global</b>	<b>-366,0</b>	<b>-325,0</b>	<b>-300,8</b>		

Fonte: Ministério das Finanças, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira.

As transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, totalizam 498,4 milhões de euros, em 2022, repartidos pela Região Autónoma dos Açores (RAA) com 281,2 milhões de euros e 217,2 milhões de euros para a Região Autónoma da Madeira (RAM), representando uma diminuição de 35,7 milhões de euros face ao ano anterior, em linha com o PIB nacional.

Em 2022, a Administração Regional receberá 511,8 milhões de euros de transferências da Administração Central provenientes quase exclusivamente do Estado. A Segurança Social deverá transferir para este subsector 43,3 milhões de euros, os quais compreendem os montantes referentes a políticas ativas de emprego, para cada uma das regiões.

Relativamente às transferências da Administração Regional para a Administração Central, prevê-se que totalizem 45,4 milhões de euros e que sejam amortizados empréstimos concedidos pelo Estado no valor de 106,8 milhões de euros.

**Quadro 8- Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional  
(milhões de euros)**

	2020	2021 Estimativa	2022 Orçamento	Taxa de Variação (%)	
				2021 Estimativa	2022 Orçamento
<b>Lei das Finanças das Regiões Autónomas</b>	<b>522,2</b>	<b>534,1</b>	<b>498,4</b>	<b>2,3</b>	<b>-6,7</b>
RAA	293,9	301,8	281,2	2,7	-6,8
RAM	228,3	232,3	217,2	1,7	-6,5
<b>Outras</b>	<b>1,3</b>	<b>55,2</b>	<b>12,4</b>	<b>4 092,1</b>	<b>-77,6</b>
RAA	1,3	38,0	0,0	2 787,5	-99,9
RAM	0,0	17,2	12,3	0,0	-28,2
<b>Total</b>	<b>523,5</b>	<b>589,3</b>	<b>510,8</b>	<b>12,6</b>	<b>-13,3</b>
RAA	295,2	339,9	281,2	15,1	-17,3
RAM	228,3	249,4	229,5	9,3	-8,0

Fonte: Ministério das Finanças, Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores e Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira

**Quadro 9- Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional (milhões de euros)**

	Administração Regional			Administração Local		
	2020	2021 Estimativa	2022 Orçamento	2020	2021 Estimativa	2022 Orçamento
<b>Da Administração Central e Segurança Social</b>						
Transferências da Administração Central	524,0	590,1	511,8	3 853,5	4 094,5	4 710,3
Estado	522,2	589,3	510,8	3 531,7	3 703,3	4 319,3
SFA	1,8	0,8	1,0	321,8	391,2	391,0
Transferências da Segurança Social	59,7	43,3	43,3	0,3	0,1	0,0
Subsídios	10,0	10,0	10,0	54,5	54,4	49,8
Estado	10,0	10,0	10,0	2,8	7,9	7,1
SFA	0,0	0,0	0,0	29,2	35,1	31,3
Segurança Social	0,0	0,0	0,0	22,4	11,4	11,4
Ativos Financeiros	0,0	0,0	0,0	75,5	374,2	518,0
dq.: Emp ML prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	60,5	180,0	453,1
Outros ativos financeiros do Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
Emp ML prazo dos SFA's	0,0	0,0	0,0	15,0	193,2	63,8
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dq.: Emp ML prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Para Administração Central e Segurança Social</b>						
Transferências para a Administração Central	25,2	31,8	45,4	126,7	130,7	153,8
Estado	0,0	0,0	0,0	47,7	76,8	63,3
SFA	25,2	31,8	45,4	79,0	53,9	90,5
Transferências para a Segurança Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimentos de Propriedade-Juros	19,1	0,8	37,2	11,7	12,3	10,1
Estado	19,1	0,8	37,2	3,2	3,0	1,9
SFA	0,0	0,0	0,0	8,5	9,3	8,2
Ativos Financeiros	45,6	15,0	106,8	35,0	42,6	41,3
dq.: Emp ML prazo para o Estado	45,6	15,0	106,8	18,8	20,0	16,1
Emp ML prazo para os SFA's	0,0	0,0	0,0	16,2	22,7	25,2

Fonte: Ministério das Finanças.



## 9- Regionalização

Relativamente à regionalização, os investimentos em projetos na região Norte constituem 13,9% do total (1 626,4 milhões de euros da responsabilidade do Metro do Porto). O programa orçamental que mais contribui para a região Norte é o do Ambiente e Ação Climática, representando 92,2% dos projetos daquela região.

**Quadro 10- Regionalização (milhões de euros)**

NUTS I e II	2022 Orçamento	
	Montante	Estrutura %
<b>Continente</b>	<b>10 347,0</b>	<b>77,1</b>
Norte	1 768,8	13,2
Centro	173,9	1,3
Área Metropolitana de Lisboa	620,6	4,6
Alentejo	142,4	1,1
Algarve	20,7	0,2
Várias Nuts II do Continente	7 620,6	56,8
<b>Açores</b>	<b>7,8</b>	<b>0,1</b>
<b>Madeira</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Várias NUTS I do País</b>	<b>3 016,6</b>	<b>22,5</b>
<b>Estrangeiro</b>	<b>53,0</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa total excluindo transf. do OE p/ SFA's</b>	<b>13 424,3</b>	<b>100,0</b>

Nota: A informação presente neste quadro encontra-se detalhada nos mapas informativos 16-B – Projetos por NUT I e 16-C Projetos por NUT II.

Fonte: Ministério das Finanças.

Mantém-se a representatividade elevada das categorias “Várias NUTS II do Continente”, com 56,8 % da despesa em projetos, em grande medida devido à abrangência territorial dos projetos associados às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) e da classificação de projetos ao nível de NUTS II.

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário.

### PARTE IV - CONCLUSÕES

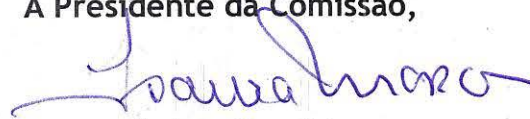
- 1) O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª, “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”;
- 2) A Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª baixou à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local, para efeito de elaboração de parecer;
- 3) A Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local, considera que a Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª, no que concerne às áreas setoriais da Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local, está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

Palácio de São Bento, 21 de outubro de 2021

O Deputado autor do Parecer,

  
(Alberto Fonseca)

A Presidente da Comissão,

  
(Isaura Morais)