



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

MODERNIZAÇÃO DO ESTADO  
E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

# **NOTA EXPLICATIVA**

**ORÇAMENTO DO ESTADO 2020**

# Índice

Introdução.....	3
Área de Governação da Modernização do Estado e da Administração Pública .....	3
Inovação e da Modernização Administrativa.....	7
• SIMPLEX - Reforçar o foco na colaboração para a simplificação .....	8
Orçamento Participativo Portugal - Integrar a participação nos modelos de gestão.....	9
• Rede de Atendimento – Lojas e Espaços de Cidadão.....	10
Aprofundar os mecanismos de proximidade e inclusão .....	11
• Inovação no Setor Público.....	11
Reforçar as competências de gestão e liderança.....	11
Desenvolver uma cultura de inovação.....	12
Promover a utilização estratégica da tecnologia digital .....	13
Administração Pública.....	13
• Valorização dos rendimentos.....	15
• ADSE .....	17
Autarquias Locais .....	18
• Lei das Finanças Locais .....	18
• Descentralização .....	20

## Introdução

Esta nota explicativa identifica as principais áreas de responsabilidade da Modernização do Estado e da Administração Pública, sendo um documento de apoio à análise e discussão da Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2020, na Comissão de Orçamento e Finanças e na Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local.

## Área de Governação da Modernização do Estado e da Administração Pública

A área governativa da Modernização do Estado e da Administração Pública tem a missão de formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de modernização, inovação e simplificação administrativa do Estado e da Administração Pública, designadamente em matéria de organização e gestão dos serviços públicos, de alterações nos processos e procedimentos administrativos e na qualificação do emprego público, bem como a política global e coordenada na área da descentralização e das autarquias locais.

A repartição dos valores previstos na proposta de orçamento do Estado pode ser observada nos quadros seguintes.

Proposta Orçamento do Estado 2020	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Receitas Comunitárias	Transferências Administração Pública	Total Fontes de Financiamento
Ação Governativa	3,2	0,0	0,0	0,0	<b>3,2</b>
GMMEAP	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0
GSEIMA	0,7	0,0	0,0	0,0	0,7
GSEAP	0,7	0,0	0,0	0,0	0,7
GSEDAL	0,7	0,0	0,0	0,0	0,7
ADSE	0,0	631,4	0,1	0,0	<b>631,5</b>
FAM	0,6	89,6	0,0	0,0	<b>90,2</b>
AMA	9,9	5,6	6,2	3,9	<b>25,5</b>
INA	8,3	4,7	0,2	0,1	<b>13,3</b>
DGAEP	4,2	0,0	0,0	0,0	<b>4,2</b>
SSAP	3,6	9,9	0,0	0,0	<b>13,5</b>
DGAL	6,0	0,5	0,7	0,0	<b>7,2</b>
CRESAP	0,7	0,0	0,0	0,0	<b>0,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>36,3</b>	<b>741,7</b>	<b>7,2</b>	<b>4,0</b>	<b>789,2</b>

Notas: valores em milhões de euros

Fonte: Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública

Orçamento do Estado 2019	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Receitas Comunitárias	Transferências Administração Pública	Total Fontes de Financiamento
Ação Governativa	2,5	0,0	0,0	0,0	<b>2,5</b>
GSEAMA	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9
GSEAEP	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8
GSEAL	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8
ADSE	0,0	623,4	0,9	0,0	<b>624,3</b>
FAM	0,6	86,7	0,0	0,0	<b>87,4</b>
AMA	9,4	6,8	4,2	3,8	<b>24,2</b>
INA	8,3	3,3	0,3	0,0	<b>11,8</b>
DGAEP	4,2	0,0	0,0	0,0	<b>4,2</b>
SSAP	3,6	9,6	0,0	0,0	<b>13,2</b>
DGAL	6,0	0,6	0,8	0,0	<b>7,4</b>
CRESAP	0,7	0,0	0,0	0,0	<b>0,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>35,2</b>	<b>730,5</b>	<b>6,1</b>	<b>3,8</b>	<b>775,6</b>

Notas: valores em milhões de euros

Fonte: Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública

Varição em Milhões de Euros	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Receitas Comunitárias	Transferências Administração Pública	Total Fontes de Financiamento
Ação Governativa	0,7	0,0	0,0	0,0	<b>0,7</b>
GMMEAP	1,0				1,0
GSEIMA	-0,2				-0,2
GSEAP	-0,1				-0,1
GSEDAL	-0,1				-0,1
ADSE		7,9	-0,8		<b>7,2</b>
FAM	0,0	2,8			<b>2,8</b>
AMA	0,5	-1,2	2,0	0,0	<b>1,3</b>
INA	0,0	1,4	-0,1	0,1	<b>1,5</b>
DGAEP	0,0	0,0			<b>0,0</b>
SSAP	0,0	0,3		0,0	<b>0,3</b>
DGAL	0,0	-0,1	-0,1		<b>-0,2</b>
CRESAP	0,0				<b>0,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,2</b>	<b>11,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>13,6</b>

Notas: valores em milhões de euros

Fonte: Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública

Varição %	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Receitas Comunitárias	Transferências Administração Pública	Total Fontes de Financiamento
Ação Governativa	26,5%				<b>26,5%</b>
GMMEAP					
GSEIMA	-18,6%				-18,6%
GSEAP	-12,1%				-12,1%
GSEDAL	-10,0%				-10,0%
ADSE		1,3%	-89,3%		<b>1,1%</b>
FAM	0,0%	3,3%			<b>3,2%</b>
AMA	5,2%	-17,7%	47,2%	1,3%	<b>5,5%</b>
INA	0,0%	44,0%	-39,0%		<b>12,5%</b>
DGAEP	0,0%	0,0%			<b>0,0%</b>
SSAP	0,0%	3,3%			<b>2,6%</b>
DGAL	0,0%	-17,6%	-10,2%		<b>-2,6%</b>
CRESAP	0,0%				<b>0,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3,3%</b>	<b>1,5%</b>	<b>17,2%</b>	<b>5,6%</b>	<b>1,8%</b>

Notas: variação percentual face ao ano anterior

Fonte: Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública

Na área Governativa da Modernização do Estado e Administração Pública destaca-se o seguinte:

- Todos os serviços tutelados pelo Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública têm um reforço na sua dotação em 2020, exceto a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL);
- A redução em 2,6% do orçamento da DGAL em 2020 deve-se à diminuição das receitas comunitárias para o projeto SAMA (integração de saldos) que teve maior execução em 2019 e também a transferência das competências da Fundação para os Estudos e Formação das Autarquias Locais (FEFAL) que passam a ser asseguradas pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses diminuindo parte da receita própria mas também da despesa associada a essa formação;
- Os orçamentos da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e da Direção-Geral para a Formação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) foram reforçados em 5,5% e em 12,5%, respetivamente;
- Este reforço sinaliza o forte compromisso do Governo em prosseguir os esforços de modernização dos serviços públicos e de capacitar e motivar os trabalhadores da Administração Pública, no âmbito de uma estratégia abrangente de fortalecer a Administração Pública desde os trabalhadores do Estado (que prestam os serviços) até às pessoas (que usufruem desses serviços);
- A previsão para o ano de 2020 prevê um reforço das transferências em 278 milhões de euros (+9,7%) nas Transferências para as Autarquias Locais bem como a retoma da Normalidade nas Carreiras Administração Pública com a estimativa de atualização salarial de 0,3%;
- Na área da Inovação e da Modernização Administrativa existirá um aumento de 8,5 milhões de euros (+22%) ascendendo a 48 milhões de euros a dotação orçamental destinada aos projetos SIMPLEX. Também nesta área a Agência para a Modernização Administrativa (AMA, IP) terá um reforço de 0,5 milhões de euros (+5%) na fonte de financiamento de receitas de impostos e de 0,8 nas restantes fontes de financiamento traduz-se na subida 1,3 milhões de euros (+6%) no orçamento da Agência.

## Inovação e da Modernização Administrativa

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

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

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

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

Por outro lado, é também essencial desenvolver ambientes de trabalho mobilizadores, positivos e colaborativos, que atravessem as fronteiras organizacionais e, em diálogo social, criar fórmulas de atuação que envolvam os trabalhadores públicos e os cidadãos como parceiros do processo contínuo de transformação do Estado e da administração pública.

O Governo continuará a promover a simplificação administrativa, através da renovação do programa SIMPLEX, com reforço da participação dos cidadãos. Entre as medidas a desenvolver, destacam-se a criação do gestor de cidadão, enquanto projeto-piloto de disponibilização aos cidadãos de um agente dedicado a auxiliá-lo no seu relacionamento com o Estado, a revisão e o

ajustamento do catálogo de serviços garantidos pelos Espaços Cidadão, reforçando-se a aposta na proximidade mediante a disponibilização dos serviços mais procurados de todas as áreas governativas, e o alargamento dos programas atualmente desenvolvidos no âmbito do projeto LabX, visando melhorar os serviços públicos e o dia-a-dia dos cidadãos e das empresas.

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

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

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

- **SIMPLEX - Reforçar o foco na colaboração para a simplificação**

Em 2020 o Governo continuará a promoção da simplificação administrativa, através da renovação do programa SIMPLEX, com edições anuais sempre mais ambiciosas, inovadoras e disruptivas, para facilitar a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração



Pública e, simultaneamente, aumentar a eficiência interna dos serviços públicos. O reforço do orçamento da Agência para a Modernização Administrativa reflete esta aposta.

A orientação para o cidadão e para os resultados, com a diminuição de custos, melhoria da prestação de serviços públicos e reforço da confiança dos cidadãos nas instituições, são os grandes objetivos do Programa SIMPLEX, programa emblemático que congrega a atuação de todas as áreas governativas num processo de transformação colaborativa da administração pública para melhor abordar as necessidades dos cidadãos e das empresas.

Para reforçar o foco na sua prioridade e na colaboração necessária à sua concretização, quer das 119 medidas de modernização administrativa do Programa de 2019, quer das medidas plurianuais em execução, a proposta de Orçamento do Estado para 2020 prevê que os serviços públicos devem inscrever nos seus Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) para 2020, as medidas previstas no programa SIMPLEX cuja responsabilidade de desenvolvimento e implementação lhes esteja atribuída.

Em 2020, o Governo continuará a promover a simplificação administrativa, através da renovação deste programa, para que continue a ser construído de forma participada pelos serviços públicos e pelos cidadãos, com edições sempre mais ambiciosas e inovadoras, sempre com o propósito de tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração Pública.

O programa de SIMPLEX tem PLOE2020 um crescimento de 22%, passando de uma dotação inicial de 39,5 para 48 milhões de euros que se traduzem essencialmente no reforço das áreas da Governação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Ambiente.

Montante Projetos SIMPLEX por Área Governativa	OE2019 (Dotação Inicial)	OE 2020 (Dotação Inicial)
<b>Total</b>	<b>39,5</b>	<b>48,0</b>
<b>Varição em %</b>	<b>-3%</b>	<b>22%</b>
<b>Varição em Milhões de Euros</b>	<b>-1,1</b>	<b>8,5</b>

Notas: valores em milhões de euros

Fonte: Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública

### **Orçamento Participativo Portugal - Integrar a participação nos modelos de gestão**

Em 2020, o Governo irá avaliar a iniciativa pioneira do Orçamento Participativo Portugal (OPP) de âmbito nacional, tendo em vista proceder ao seu relançamento num modelo renovado.

Visando contribuir para a melhoria da qualidade da democracia, conferindo prioridade à promoção da participação política e cívica das pessoas, com o objetivo de as envolver no processo de decisão coletiva e de, por esta via, aumentar o seu sentimento de pertença à comunidade, o OPP é um processo fundamental para a própria renovação da Administração Pública, ao reforçar o foco na vontade dos cidadãos.

Esta centralidade das necessidades e interesses dos cidadãos deve, de resto, ser uma peça central no modelo de gestão adotado em cada serviço público. Por isso, a participação deve informar a tomada das decisões de gestão, desde o planeamento das atividades até à avaliação da eficácia e qualidade da atuação. Para que os serviços públicos assumam a participação como parte integrante dos seus modelos de gestão, a proposta de lei do orçamento de Estado prevê como objetivo comum de gestão dos serviços públicos para 2020 a avaliação dos serviços pelos cidadãos, em particular nos serviços que tenham atendimento público ou prestem serviço direto a cidadãos e empresas.

- **Rede de Atendimento – Lojas e Espaços de Cidadão**

Em 2020, o Governo irá prosseguir o trabalho desenvolvido pelo XXI Governo Constitucional e, em parceria com os municípios no âmbito do processo de descentralização em curso, manter uma estratégia de investimento no desenvolvimento da rede de Lojas e Espaços Cidadão, numa lógica de aproximação contínua entre as pessoas e a sua rede de serviços públicos, racionalizando e partilhando custos.

A estratégia inclui, ainda, a revisão e o ajustamento do catálogo de serviços assegurados pelos Espaços Cidadão, reforçando a aposta na proximidade mediante a disponibilização dos serviços mais procurados das diferentes áreas governativas, assim como a simplificação e o acesso multicanal aos serviços administrativos mais solicitados.

O investimento do XXI Governo nas Lojas de Cidadão ascendeu a 12,2 milhões de euros;

Atualmente existem 58 Lojas de Cidadão (uma das quais móvel). Nesta legislatura foram inauguradas a LC de Leiria e a LC de Mêda. Destas, 24 lojas são geridas pelos municípios.

Em 2018, o número de atendimentos nas Lojas de Cidadão perfez um total de 9.516.871, sendo a média de atendimentos anual de 8.351.523.

## **Aprofundar os mecanismos de proximidade e inclusão**

Um bom serviço público deve ser adequado às necessidades de todos os cidadãos que serve. Deve ser, por isso, intrinsecamente inclusivo, numa dupla dimensão. Em termos sociais, para responder a pessoas com necessidades distintas, em particular pessoas em situação de vulnerabilidade e com necessidades específicas. E em termos territoriais, assegurando a proximidade. Todos os cidadãos têm direito à mesma qualidade de serviço, assim como a escolher a forma de acesso, presencial ou digital, independentemente do local onde se encontram, com respostas de proximidade articuladas e integradas.

Consciente da relevância da proximidade e da inclusão, entre 2015 e 2019, o investimento em Lojas de Cidadão foi superior a 12 milhões de euros, permitindo dispor, atualmente, de uma rede com 58 Lojas de Cidadão, 24 das quais abertas entre 2016 e 2019 e que contabilizam um valor acumulado de atendimentos superior a 170 milhões. Mas existe também uma rede de mais de 630 Espaços Cidadão (4 em consulados), que totalizam um valor acumulado superior a 5,8 milhões de atendimentos. Por sua vez, o novo portal de serviços públicos - ePortugal.gov.pt – que disponibiliza online 1.140 e 1.422 serviços para cidadãos e empresas, respetivamente, registou, no final de 2019, um valor acumulado de 8,83 milhões de acessos. E desde o passado mês de dezembro que o ePortugal disponibiliza uma plataforma central para marcação online de serviços presenciais das finanças, do cartão de cidadão e do passaporte.

- **Inovação no Setor Público**

### **Reforçar as competências de gestão e liderança**

Promover uma agenda de transformação e modernização contínua da Administração Pública para garantir capacidade de adaptação permanente a desafios sempre renovados, implica também desenvolver as competências dos trabalhadores para os preparar para o futuro do trabalho, assim como as competências dos atuais e dos futuros dirigentes, para que sejam gestores e líderes das suas equipas e disponham de ferramentas para construir modelos de gestão focados na criação de valor, que concretizem as missões dos seus organismos em alinhamento com os objetivos políticos.

Neste domínio, reforçaremos a oferta formativa do Centro de Desenvolvimento de Liderança. Com o CAT – Futuros Líderes, o Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas, destinado a capacitar futuros dirigentes. Com a renovação da formação inicial e continua de dirigentes superiores e intermédios. Com um Programa de Mentoria para a

Inovação e Liderança, assim como um vasto leque de outras iniciativas enquadradas no Programa de Desenvolvimento de Competências de Liderança.

Com esta abordagem holística e integrada do papel das lideranças, sincronizada com as exigências da sociedade e atenta aos desafios do mundo global, como sejam as questões da ação climática, trabalho digno ou instituições fortes, responsáveis e transparentes requeridas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, continuaremos a dar passos consistentes na construção da Administração Pública do futuro

### **Desenvolver uma cultura de inovação**

A inovação como capacidade transversal nos serviços públicos é a alavanca nuclear da transformação contínua da administração pública para responder às necessidades da sociedade que serve. Constitui um dos requisitos essenciais para a concretização das missões organizacionais e, através delas, desenvolver melhores serviços e políticas públicas eficazes e integradas, com foco nos desafios atuais e emergentes, tais como as questões demográficas, as desigualdades, as alterações climáticas ou a transição digital.

Com este objetivo de desenvolver a capacidade de inovação em todas as entidades públicas, vamos reforçar o ecossistema de inovação na Administração Pública, aprofundando os incentivos e outros mecanismos de estímulo a práticas inovadoras de gestão pública já existentes, sejam na dimensão interna – com a melhoria da eficiência, da qualidade na gestão e do ambiente de trabalho – ou na dimensão externa, visando a eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados.

O reforço das sinergias entre a atuação dos vários intervenientes passa necessariamente pela articulação entre medidas de investimento na capacitação das pessoas, de desenvolvimento da gestão e liderança, de exploração estratégica da tecnologia e do reforço da proximidade aos cidadãos, para melhor compreender e responder às necessidades.

É neste quadro que iremos renovar o Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública (o SIIGeP), robustecendo o alinhamento dos vários pilares (capacitação, experimentação e reconhecimento) com os diversos programas transversais de modernização dos serviços públicos e reforçar a atuação estratégica do Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX), com o objetivo de alavancar um conjunto de melhorias mensuráveis no serviço aos cidadãos e empresas.

## **Promover a utilização estratégica da tecnologia digital**

Em 2020, o Governo apresenta um plano de ação para aprofundar o processo de transformação digital da Administração Pública, como forma de promover as oportunidades da sociedade digital para melhor servir as pessoas e as empresas.

O plano referido no número anterior, articulado entre todas as áreas de governo, explicita a visão do uso das tecnologias em benefício dos objetivos estratégicos de modernização administrativa e contempla, designadamente, o uso de canais digitais acessíveis a todos os cidadãos, a aposta na interoperabilidade de sistemas e a utilização coerente das arquiteturas de sistemas e o fomento de repositórios de dados abertos, em todas as áreas governativas.

Para reforçar a transparência dos investimentos e dos resultados, o plano integra um conjunto de indicadores para medir o impacto das medidas previstas no processo de transformação digital da Administração Pública nos vários domínios abrangidos e o seu efeito na sociedade.

## **Administração Pública**

Com o início desta legislatura inicia-se um novo ciclo na sociedade portuguesa e na sua Administração Pública.

É um ciclo de consolidação da recuperação económica e de sustentabilidade a longo prazo, em que se pretende, por um lado, recuperar a confiança dos trabalhadores e dos cidadãos no retomar da normalidade, e por outro, promover a dinamização, a inovação e a modernização do Estado e da Administração Pública, criando as condições necessárias para o reforço das condições para que Portugal supere com distinção os desafios estratégicos da próxima década.

No domínio da valorização dos trabalhadores, o Governo dará especial atenção às alterações de posicionamento remuneratório, às progressões e mudanças de nível ou escalão, passando o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito a ser feito na sua totalidade desde dezembro 2019.

No Programa do Governo foi assumido o compromisso firme e permanente de construir a sociedade digital e foi dada a garantia de investir na qualidade dos serviços públicos, o que requer uma Administração Pública voltada para a modernização administrativa, que combine pessoas, gestão e tecnologia, e a aposta na especialização e na promoção de percursos

profissionais com futuro, bem como o combate à política de baixos salários e a valorização e qualificação dos trabalhadores e das carreiras.

Em 2020, o Governo promoverá um novo quadro de gestão e responsabilização para incrementar a eficiência na utilização de recursos, uma política de incentivos que premeie a excelência e o cumprimento dos objetivos predefinidos, a otimização das estruturas e o investimento centrado na melhoria da qualidade dos serviços públicos.

O processo de descongelamento de carreiras representa um sinal claro da retoma do regime normal do desenvolvimento da evolução e da valorização dos trabalhadores públicos, permitindo aos dirigentes dos órgãos ou serviços, no âmbito dos seus poderes gestionários, utilizar os instrumentos de gestão legalmente previstos, sem descuidar o controlo orçamental, a sustentabilidade e a compatibilização com os recursos disponíveis.

Durante o ano de 2020, e após negociação com as associações representativas dos trabalhadores, o Governo irá apresentar um programa plurianual, alinhado com os objetivos de valorização e rejuvenescimento dos trabalhadores da Administração Pública, de simplificação de procedimentos, de promoção de programas de mobilidade transversal (entre serviços), de desenvolvimento de instrumentos de gestão e capacitação das organizações e indivíduos, num quadro de eficiência, racionalidade e sustentabilidade a longo prazo.

Para tal, o Governo trabalhará no desenvolvimento de modelos mais céleres de contratação de trabalhadores, com etapas centralizadas, na simplificação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública e no apoio da implementação de sistemas de inovação que facilitem o trabalho dos funcionários públicos e os serviços que são prestados aos cidadãos.

Também o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de novos modelos de gestão transversal de trabalhadores em redes colaborativas temáticas é um compromisso firme do Governo, tirando partido das tecnologias e da transformação digital, criando centros de competência especializada para incorporar nestes centros uma dimensão criadora de conhecimento acessível em toda a Administração Pública, potenciando o efeito multiplicador de projetos experimentais. Tudo isto, sem descuidar a importância do rejuvenescimento da Administração Pública, do investimento na elevação dos níveis de motivação e da partilha do conhecimento entre trabalhadores, da segurança e saúde no trabalho e da efetiva conciliação da vida profissional, pessoal e familiar.

Prevêem-se também medidas de incentivo e outros mecanismos de estímulo de práticas inovadoras de gestão pública, quer na dimensão interna (de melhoria da eficiência, da qualidade na gestão, do ambiente de trabalho e da transformação digital), quer na dimensão externa (de maior eficácia e qualidade dos serviços públicos).

Por exemplo, os objetivos de boa gestão dos trabalhadores, designadamente nos domínios da segurança e da saúde no trabalho, da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar e da motivação; das medidas previstas no programa SIMPLEX; e da avaliação pelos cidadãos em particular nos serviços que tenham atendimento público ou prestem serviço direto a cidadãos e empresas serão preponderantes no quadro de avaliação e responsabilização.

Para contribuir para o rejuvenescimento dos mapas de pessoal e do efetivo global da Administração Pública, serão efetivadas políticas ativas de pré-reforma nos setores e funções que o justifiquem.

Em 2020, o Governo irá concluir o programa de regularização extraordinária de vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP). Uma vez regularizados os vínculos ao abrigo do PREVPAP, o membro do Governo responsável pela administração pública coordenará um grupo de trabalho com as áreas setoriais sobre o uso dos vários mecanismos de contratação ao dispor dos empregadores públicos no sentido de garantir que, no futuro, todas as necessidades permanentes sejam supridas com o vínculo adequado.

Também em 2020, ficará concluído o procedimento de recrutamento centralizado de 1 000 trabalhadores qualificados com formação superior para capacitar a Administração Pública, reforçar os centros de competências, as áreas estratégicas de conceção e de planeamento de políticas públicas, e promover a transformação digital do Estado.

Ainda nesta área, o Governo irá suprir as necessidades de recursos humanos identificadas através de um programa plurianual de entradas e saídas de trabalhadores na Administração Pública, garantindo a utilização adequada dos mecanismos de contratação e de gestão de recursos humanos, combatendo desta forma a precariedade.

- **Valorização dos rendimentos**

Os dados divulgados pelo Governo no final de novembro referentes ao terceiro trimestre de 2019 contabilizam 689 760 postos de trabalho nas administrações públicas, um aumento de

2,7% em termos homólogos (mais 18 456 postos de trabalho). Por subsetores, o aumento foi de 2,5% (mais 12 650 postos de trabalho) na administração central e de 3,7% (mais 4 371 trabalhadores) na administração local.

	30-set-2018	30-set-2019	Var. Homóloga	Var. % Homóloga
Administração Central	506.899	519.549	12.650	2,5%
Administração Regional e Local	154.088	159.391	5.303	3,4%
Administração Regional dos Açores	18.006	18.638	632	3,5%
Administração Regional da Madeira	19.119	19.419	300	1,6%
Administração Local	116.963	121.334	4.371	3,7%
Fundos de Segurança Social	10.317	10.820	503	4,9%
<b>Administrações Públicas</b>	<b>671.304</b>	<b>689.760</b>	<b>18.456</b>	<b>2,7%</b>

Unidade: postos de trabalho

A proposta prevê variação nos salários da administração pública, de acordo com quadro abaixo.

**Variação homóloga dos salários na Administração Pública**  
(milhões de euros)

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

Fonte: Ministério das Finanças

Completou-se em dezembro de 2019 a quarta e última fase do processo de descongelamento de carreiras iniciado em janeiro de 2018. Desta forma, serão repostos em apenas três anos (2018-2020) os direitos de progressão acumulados pelos funcionários públicos entre 2011 e 2020.

Com a conclusão do processo faseado de descongelamento, estima-se que perto de 500 000 funcionários públicos tenham tido pelo menos uma valorização salarial até dezembro de 2019.

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

Ao efeito acumulado de progressões e promoções, acresce ainda o de outras valorizações salariais, tais como o impacto das revisões de carreiras feitas ao longo de 2019, os acordos



coletivos celebrados e a retoma da atualização universal dos salários públicas em 2020, a primeira dos últimos 10 anos. Este conjunto de valorizações deverá, por si só, fazer aumentar a despesa com pessoal em mais de 188 milhões de euros.

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

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

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

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

- **ADSE**

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

Entre as medidas que visam atingir aquele objetivo salientam-se:

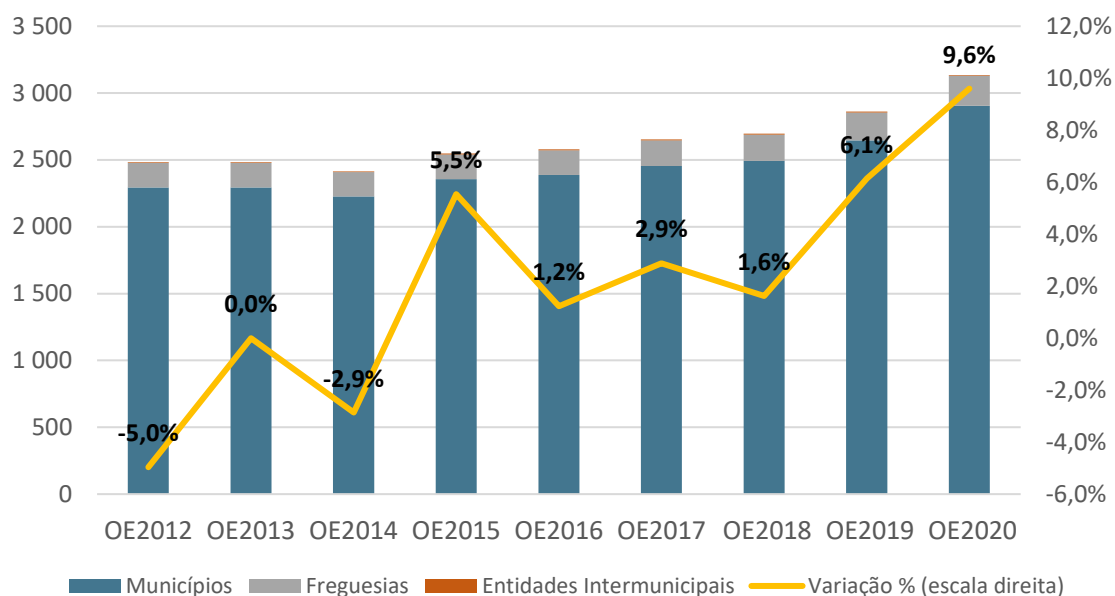
- Publicar as tabelas de preços e regras da ADSE, quer para o regime convencionado, quer para o regime livre; foi elaborada e submetida a consulta dos prestadores, em 2019, uma nova tabela cujos princípios base são a fixação de preços máximos nas áreas dos medicamentos e dispositivos médicos, o alargamento à maioria das cirurgias do conceito de preços fechados por procedimento cirúrgico e o alinhamento com os preços que são pagos pelo SNS, sempre que tal for possível na área dos meios complementares de diagnóstico e terapêutica;
- Diversificar o número de prestadores através da celebração de novas convenções;
- Intensificar os mecanismos de controlo da fraude, do abuso e das desconformidades através do cruzamento de informação sobre as faturas apresentadas para reembolso à ADSE com a informação disponível na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT);
- Introduzir a verificação da situação de registo e licenciamento dos prestadores junto da Entidade Reguladora da Saúde, como condição necessária para se verificar o financiamento pela ADSE dos atos prestados;
- Desenvolver regras e outros mecanismos de controlo de fraude, abuso e desperdício;
- Clarificar na legislação e nos procedimentos práticos das situações em que a responsabilidade financeira é do SNS e dos serviços regionais de saúde daquelas que devem ser suportadas pela ADSE;
- Iniciar a desmaterialização do regime livre, através da recolha dos dados das faturas-recibo junto da AT; entrega desmaterializada dos pedidos de reembolso por parte das entidades empregadoras; e potencial envio *on line* de faturas recibo pelos prestadores, com a autorização dos beneficiários.

## Autarquias Locais

- **Lei das Finanças Locais**

O Governo mantém a promoção da recuperação e crescimento da capacidade financeira dos municípios e freguesias. Depois de em 2019, o valor das transferências para os municípios ter sido reforçado em 165 milhões de euros (+6% face ao ano anterior), a proposta de Orçamento do Estado para 2020 prevê que as transferências para as autarquias locais sejam reforçadas em 278 milhões de euros, um aumento de cerca de 10% face a 2019, o que representa o crescimento mais expressivo destas transferências pelo menos desde 2012, conforme gráfico abaixo.

## Transferências Autarquias Locais



A proposta de dotação das transferências para as autarquias locais pode ser observada no quadro seguinte.

	LOE 2019	Proposta LOE 2020	Var. ME PLOE2020/ LOE2019	Var. % PLOE2020/ LOE2019
<b>Municípios</b>	<b>2.647</b>	<b>2.905</b>	<b>259</b>	<b>9,8%</b>
Fundo de Equilíbrio Financeiro	1.990	2.152	162	8,1%
Fundo Social Municipal	163	163	0	0,0%
Participação no IRS 5%	494	528	34	7,0%
Participação no IVA setorial	0	62	62	
<b>Freguesias</b>	<b>208</b>	<b>224</b>	<b>16</b>	<b>7,5%</b>
<b>Subtotal Municípios e Freguesias</b>	<b>2.855</b>	<b>3.129</b>	<b>274</b>	<b>9,6%</b>
<b>Outras Transferências</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>19,6%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.877</b>	<b>3.155</b>	<b>278</b>	<b>9,7%</b>

Notas: valores em milhões de euros

Deste reforço de 278 milhões de euros das transferências para as autarquias locais em 2020, a maior parte deve-se ao aumento do Fundo de Equilíbrio Financeiro, pelo efeito conjugado da variação dos impostos do Estado e do efeito de convergência imposto pelo número 6 do artigo 5.º da Lei das Finanças Locais (162 milhões de euros).

Além disso, pela primeira vez as autarquias participam em 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, da restauração, das comunicações, da eletricidade, da água e do gás (que ascende a 62 milhões de euros). No entanto, mesmo sem esta participação do IVA, as

transferências para as autarquias cresceriam 7,4% em 2020, o que seria igualmente o maior aumento desde pelo pelos 2012.

A contribuir também para este reforço, ainda que em menor dimensão, estão o aumento de 7% da participação dos municípios no IRS (+34 milhões de euros), a variação de 7,5% nas transferências para as freguesias (+16 milhões de euros), além do reforço de +3,6 milhões de euros do Fundo de Emergência Municipal e do aumento de 3% na verba para remuneração dos presidentes de junta de freguesia.

Pela primeira vez, em 2020, as câmaras municipais poderão ainda utilizar os saldos de gerência da execução orçamental (saldos acumulados) do ano anterior logo no início de cada ano, o que lhes permite iniciar projetos de investimento.

A proposta de OE2020 inclui a possibilidade de os empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento do investimento em programas de arrendamento urbano e em soluções habitacionais não serem considerados para o limite de endividamento do município previsto no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

- **Descentralização**

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

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

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

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

Sem prejuízo do aumento expressivo nas transferências para as autarquias locais em 2020, os montantes relativos às competências já assumidas serão reforçados à medida que novas competências nas áreas da educação, da saúde e da cultura forem aceites pelos municípios.

Na proposta de lei agora apresentada, e pela primeira vez, as transferências para os municípios que aceitaram as competências previstas nos diplomas setoriais aprovados com base na Lei-Quadro da descentralização deverão ser realizadas através do Fundo de Financiamento da Descentralização, gerido pela Direção-Geral das Autarquias Locais.

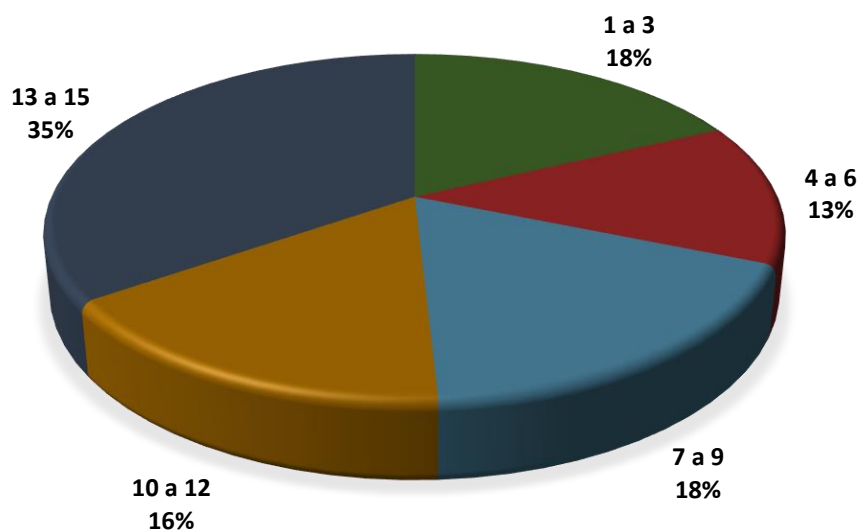
O processo de descentralização em curso prevê para 2020 a transferência de um valor superior a 300 milhões de euros para financiar as competências da administração direta e indireta do Estado que já tenham sido assumidas pela administração local nas áreas da educação, da saúde e da cultura.

	Educação	Saúde	Cultura	Total
Total Municípios Continente	291.587.465	27.568.467	1.066.627	320.222.559

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

Os dados mais recentes relativos ao processo de descentralização indicam que 234 municípios assumiram pelo menos uma competência das 15 previstas nos diplomas setoriais e que apenas 44 dos 278 municípios do continente ainda não assumiram qualquer competência. Nesses dados é também possível verificar que 119 municípios, cerca de metade dos municípios que assumiram competências, aceitaram pelo menos 10 competências e que 50 municípios assumiram todas as previstas.

## Competências transferidas para municípios



Competências setoriais	Número de Municípios que aceitaram a competência
Praias	165
Exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar	152
Vias de comunicação	128
Justiça	132
Associações de Bombeiros	168
Estruturas de Atendimento ao Cidadão	169
Habitação	138
Património imobiliário público sem utilização	192
Estacionamento Público	125
Cultura	145
Educacao	101
Transporte em vias navegáveis interiores	145
Áreas portuárias	152
Áreas Protegidas	173
Saúde	54

Durante o ano de 2020, a transferência de competências no âmbito do processo de Descentralização em curso contará ainda com a intervenção do Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização (GTED) criado nos termos do Despacho n.º 8406/2019, de 23 de setembro, que conta com representantes dos serviços da administração central, mas também da ANMP e da Anafre, e que desempenhará um papel de enorme relevo na execução de todos os procedimentos administrativos e na prática de todos os atos e operações materiais necessários à concretização da descentralização. O GTED reunirá com frequência bimestral e apresentará reportes das respetivas atividades com a atualização do que estiver pendente, apontando os respetivos motivos, por forma a agilizar a solução dos problemas que vão surgindo.

O Governo prevê ainda criar um grupo intermédio e informal de cariz político ao nível dos vários Gabinetes do Governo, por forma a tornar mais ágil a comunicação entre as várias do Governo envolvidas no processo de descentralização, os respetivos serviços e os municípios, visando adotar todas as medidas necessárias e adequadas para concretizar a transferência de competências e garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

No corrente ano será ainda introduzido no subsector da administração local o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) enquanto referencial contabilístico de 2020.