



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## Relatório final

Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª (GOV)

**Relator:** Deputado  
Alexandre Simões (PSD)

---

Aprova o Orçamento do Estado para 2022.

**ÍNDICE**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### Introdução

O Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2022*, ao abrigo do seu poder de iniciativa, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do artigo 197.º da Constituição e no artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República.

A referida proposta deu entrada na Assembleia da República a 13 de abril de 2022, tendo sido admitida e anunciada em sessão plenária na mesma data. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), comissão competente, no dia da sua admissão, para apreciação na generalidade. Em reunião de 20 de abril e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COF nomeou como relator da Comissão o Deputado Alexandre Simões.

No dia 13 de abril foi promovida por sua Excelência o Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, tendo até à data sido recebidos os pareceres da Assembleia Legislativa e do Governo da Região Autónoma da Madeira.

No dia 26 de abril foi realizada pela COF a audição regimental do Ministro das Finanças e, no dia 27 de abril, a audição regimental da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, conjuntamente com a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão.

Para efeitos do presente relatório, foram considerados os pareceres da UTAO (Relatório 7/2022: *Apreciação preliminar da segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022*) e do CFP (Relatório 2/2022, de 12 de abril: *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2022*).

A presente proposta de lei encontra-se em apreciação pública entre os dias 20 de abril e 10 de maio de 2022.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª encontra-se agendada para os dias 28 e 29 de abril.

### **I.1. Cenário Macroeconómico**

O cenário macroeconómico base relativo ao Orçamento do Estado para 2022 (POE 2022) estima o crescimento do PIB, em volume, de 4,9%, em desaceleração face ao crescimento previsto na 1ª POE/2022, e em linha com a estimativa fixada para 2021, de idêntico valor.

Cotejado o cenário macroeconómico inicial, constante do PE/2022-2016, e a presente POE/2022 sobressai o crescimento do nível geral dos preços, aferido pelo IPC e pelo IHPL, revisto em alta em, respetivamente, 3,7% e 4,0%.

Até fevereiro de 2022, as projeções das instituições internacionais antecipavam uma forte expansão da atividade económica mundial para este ano, superando-se a quebra sentida nos dois anos precedentes, em consequência da pandemia de COVID-19.

As previsões depararam-se com uma situação excecional, resultante do conflito na Ucrânia, iniciado no final de fevereiro, cujo carácter grave e adverso, determinou, por parte das instituições e organismos internacionais, a revisão em baixa do crescimento económico mundial, acompanhada pela revisão em alta da taxa de inflação para o ano de 2022.

Denota-se a deterioração dos termos de troca na 2ª POE/2022, que revê em alta o deflator das importações para 11,1%, o qual supera, em percentagem, a revisão igualmente em alta do deflator das exportações, para 13,1%.

Em resposta às vicissitudes decorrentes da alteração da conjuntura internacional, a estratégia proposta pelo Governo assenta em seis prioridades:

- Mitigar o choque geopolítico;
- Reforçar os rendimentos das famílias;
- Apoiar a recuperação das empresas;
- Investir na transição climática e digital;
- Recuperar os serviços públicos;
- Prosseguir a consolidação orçamental.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 1.6. Cenário macroeconómico 2022  
(taxa de variação; percentagem; pontos percentuais)

	2021	2022 <sup>(p)</sup>
	INE	MF OE 22
<b>PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)</b>		
<b>PIB</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>
Consumo privado	4,5	3,8
Consumo público	4,1	1,3
Investimento (FBCF)	6,4	7,9
Exportações de bens e serviços	13,1	13,1
Importações de bens e serviços	12,9	11,1
<b>Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)</b>		
Procura interna	5,1	4,3
Procura externa líquida	-0,2	0,6
<b>Evolução dos preços (taxa de variação, %)</b>		
Deflator do PIB	0,7	2,5
Taxa de inflação (IPC)	1,3	3,7
IHPC	0,9	4,0
<b>Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)</b>		
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	2,1	1,3
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,6	6,0
Produtividade aparente do trabalho	2,8	3,5
<b>Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)</b>		
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	0,7	1,6
Saldo da balança corrente	-1,1	-1,7
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-3,0	-3,4
Saldo da balança de capital	1,8	3,3

Nota: <sup>(p)</sup> previsão.

Fontes: Instituto das Nacional de Estatística — Contas Nacionais; Ministério das Finanças.

A procura interna será o principal fator de crescimento, com um contributo de 4,3 pontos percentuais (pp) para a referida taxa de crescimento do PIB de 4,9%. No tocante à procura externa líquida, de superlativa importância para a economia portuguesa,

Comissão de Orçamento e Finanças

---

estima-se que deva crescer 0,6%, o que, comparando com a previsão de aumento das exportações de 13,1%, antecipam elevados ganhos de quotas de mercado.

O emprego deverá aumentar 1,3%, depois de ter crescido 2,1%, em 2021; a remuneração média por trabalhador, de acordo com o cenário macroeconómico constante do parecer do Conselho de Finanças Públicas, anexo ao Relatório do Orçamento, deverá subir 3,2%, pelo que a massa salarial total na economia deverá crescer 4,5%. Em 2021, o aumento da massa salarial terá sido de 5,9%, determinado por uma subida do emprego de 2,1% e da remuneração média, de 3,8%.

Prevê-se que a taxa de desemprego (em % da população ativa) baixe de 6,6%, em 2021, para 6,0%, em 2022.

O Índice Harmonizado de Preços no Consumidor deverá manter um aumento de 0,9% para 4%. As estimativas têm como pressuposto níveis de inflação mais altos no primeiro semestre, desacelerando no decurso do segundo semestre do ano.

A projeção de crescimento contida na POE 2022 (4,9%) é idêntica à do Banco de Portugal e superior à do Conselho de Finanças Públicas em 1 décima. É também superior a todas as outras projeções com datas de publicação mais recuadas (CE, OCDE, FMI).

## **I.2. Saldo e Principais Agregados Orçamentais em Contabilidade Nacional**

O saldo orçamental constante da POE 2022 projeta uma melhoria do saldo orçamental (contabilidade nacional) de -2,8% do PIB, em 2021, para -1,9%, em 2022, uma correção de 0,9 pp. O saldo primário é previsto registar um superavit de 0,3%.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 3.1. Conta das Administrações Públicas, 2021-2022

	2021	OE 2022	2021	OE 2022	2022/ 2021
	milhões de euros		% do PIB		t.v.h (%)
<b>Receita corrente</b>	<b>93 330</b>	<b>98 999</b>	<b>44,2</b>	<b>43,6</b>	<b>6,1</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>52 834</b>	<b>56 310</b>	<b>25,0</b>	<b>24,8</b>	<b>6,6</b>
<b>Impostos s/ produção e importação</b>	<b>32 283</b>	<b>34 485</b>	<b>15,3</b>	<b>15,2</b>	<b>6,8</b>
<b>Impostos correntes s/ rendimento, património</b>	<b>20 551</b>	<b>21 825</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>6,2</b>
<b>Contribuições sociais</b>	<b>27 149</b>	<b>28 400</b>	<b>12,8</b>	<b>12,5</b>	<b>4,6</b>
das quais: efetivas	22 368	23 505	10,6	10,4	5,1
<b>Vendas</b>	<b>6 734</b>	<b>7 033</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>4,4</b>
<b>Outra receita corrente</b>	<b>6 613</b>	<b>7 256</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>9,7</b>
<b>Receita de capital</b>	<b>2 420,0</b>	<b>2 476,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>
<b>Receita total</b>	<b>95 750</b>	<b>101 475</b>	<b>45,3</b>	<b>44,7</b>	<b>6,0</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>93 716</b>	<b>94 761</b>	<b>44,4</b>	<b>41,7</b>	<b>1,1</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>24 882</b>	<b>25 782</b>	<b>11,8</b>	<b>11,4</b>	<b>3,6</b>
<b>Consumo intermédio</b>	<b>12 230</b>	<b>12 688</b>	<b>5,8</b>	<b>5,6</b>	<b>3,7</b>
<b>Prestações sociais</b>	<b>41 435</b>	<b>43 004</b>	<b>19,6</b>	<b>18,9</b>	<b>3,8</b>
em dinheiro	37 186	38 456	17,6	16,9	3,4
em espécie	4 249	4 548	2,0	2,0	7,0
<b>Subsídios</b>	<b>4 220</b>	<b>1 987</b>	<b>2,0</b>	<b>0,9</b>	<b>-52,9</b>
<b>Juros</b>	<b>5 169</b>	<b>5 000</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>-3,3</b>
<b>Outra despesa corrente</b>	<b>5 781</b>	<b>6 301</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>9,0</b>
<b>Despesa de capital</b>	<b>8 012</b>	<b>11 115</b>	<b>3,8</b>	<b>4,9</b>	<b>38,7</b>
<b>Formação bruta de capital fixo</b>	<b>5 297</b>	<b>7 317</b>	<b>2,5</b>	<b>3,2</b>	<b>38,1</b>
<b>Outra despesa de capital</b>	<b>2 715</b>	<b>3 799</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>39,9</b>
<b>Despesa total</b>	<b>101 727</b>	<b>105 877</b>	<b>48,1</b>	<b>46,6</b>	<b>4,1</b>
<b>Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento</b>	<b>-5 977</b>	<b>-4 401</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,9</b>	
<b>Saldo primário</b>	<b>-808</b>	<b>598</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,3</b>	

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e Ministério das Finanças.

A previsão é de um saldo orçamental igual a -4.401 milhões de euros (M€), uma melhoria de 1.576 M€ face a 2021.

Em rácio do PIB, prevê-se a melhoria do saldo orçamental em 0,9 pp do PIB resultante de uma redução da receita (-0,6 pp) inferior à da despesa (-1,5 pp).

Em valores absolutos, enquanto a receita aumenta 5.725 M€, a despesa sobe comparativamente menos, 4.150 M€, sendo o excedente do acréscimo da receita em relação ao da despesa igual à melhoria do saldo orçamental (1.575 M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

---

A receita fiscal cai em percentagem do PIB (-0,2 pp do PIB), subindo em valor absoluto 3.476 M€. Prevê-se a diminuição das contribuições sociais efetivas em 0,3 pp do PIB, sem prejuízo do seu crescimento de 1.251 M€, de onde resulta uma redução da carga fiscal (em percentagem do PIB) de 0,3 pp, correspondente a um aumento total da receita fiscal e contributiva na ordem de 4.727 M€.

Os impostos indiretos aumentam 8,2%, enquanto os impostos diretos aumentam 4,6%, ligeiramente abaixo do PIB nominal; por seu lado, as contribuições para a segurança social crescem 4,8%. A receita global deverá crescer 10,4%, informando o relatório da POE 2022 que naquela receita estão incluídos 210 M€ do “Pacote IRS”.

Enquanto na primeira POE se previa uma queda da receita de capital na ordem -5,1%, a presente proposta prevê um aumento da receita de capital de 119,4%, explicado no relatório como resultante da inclusão, em 2022, dos fundos europeus associados ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A receita do PRR é estimada em 3.035 M€, perfazendo 1,3% do PIB.

Na perspetiva da despesa, regista-se um crescimento de 5,9%, associando-se esta evolução ao crescimento do investimento no âmbito do PRR.

No que atende à despesa com subsídios (-4,5%) e transferências correntes (-0,5%), encontra-se condicionada pela diminuição expectável dos apoios a conceder no âmbito dos apoios a conceder no contexto da pandemia da COVID-19.

A despesa de investimento público aumenta 38,1% (+2.020 M€) e a outra despesa de capital aumenta 39,9% (+1084 M€). Na outra despesa de capital, em contabilidade nacional, são destacados os apoios diretos do IAPMEI às empresas através do PRR, encontrando-se aqui incluídas as “dotações de capital e empréstimos quando concedidos a entidades para as quais não exista uma expectativa de retorno”, incluindo “o apoio financeiro concedido pelo Estado à TAP, S.A. no valor de 600 milhões de euros” (contabilidade nacional).

Comissão de Orçamento e Finanças

Na despesa corrente, as despesas com pessoal aumentam 3,6% (+900 M€), justificadas, designadamente, pela atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%.

O consumo intermédio sobe 3,7%, ascendendo a 12.688 M€. Finalmente, as prestações sociais aumentam 3,8%, atingindo 43.004 M€ e cerca de 18,9% do PIB, estando aqui incluído o aumento extraordinário de 10 € nas pensões mais baixas e o pacote “Garantir para a Infância” (45 M€). Quanto a esta última medida constata-se uma redução significativa face aos 70 M€ previstos na 1ª POE/2022.

### I.3. Principais Medidas de Política Orçamental e Respetivo Impacto

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2022  
(milhões de euros)

Medidas de política orçamental	2022	
	M€	% PIB
<b>Receita</b>	<b>-225</b>	<b>-0,1</b>
<b>Pacote IRS</b>	<b>-210</b>	<b>-0,1</b>
Reforma dos escalões de IRS	-150	-0,1
Deduções ao IRS a partir do 2º dependente	-10	0,0
Alargamento do IRS Jovem e do Programa “Regressar”	-25	0,0
Reforço do mínimo de existência	-25	0,0
Eliminação do pagamento especial por conta	-10	0,0
Desagravamento das tributações autónomas de IRC	-5	0,0
<b>Despesa</b>	<b>3 534</b>	<b>1,6</b>
Atualização extraordinária das pensões	197	0,1
Pacote garantia para a infância	45	0,0
Gratuidade das creches	16	0,0
Massa Salarial das Administrações Públicas	310	0,1
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	225	0,1
Aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida	85	0,0
Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	3 203	1,4
Revisão de despesa	-237	-0,1
<b>Total de medidas</b>	<b>-3 759</b>	<b>-1,7</b>
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	125	0,1
Receita do PRR	3 035	1,3
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-599</b>	<b>-0,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

As principais medidas de política orçamental para 2022 deverão agravar o saldo orçamental em 599 M€, correspondendo a despesa no valor de 3.534 M€, só parcialmente compensada por medidas do lado da receita, entre estas destacando-se a receita do PRR, no valor de 3.035 M€. A outra receita adicional decorre do aumento das despesas com pessoal, quedando-se no valor de 125 M€.

Em sentido contrário à receita do PRR e de impostos e contribuições relacionados com os salários da Administração Pública, contempla-se uma perda de receita no valor de 210 M€ associada ao “pacote IRS”. Neste quadro, cabe destaque à Reforma dos escalões do IRS, que contribui com 150 M€.

Do lado da despesa, predomina destacadamente a despesa de investimento e outra despesa no âmbito do PRR, com 3.203 M€.

A atualização salarial da função pública deverá custar 225 M€ e as outras medidas de aumento da remuneração mínima mensal garantida, 85 M€.

A atualização extraordinária de pensões, por seu turno, representará uma despesa de 197 M€, e a “Garantia para a Infância”, 45 M€.

Por fim, prevê-se uma redução da despesa 237 M€ decorrente de poupanças no âmbito da revisão da despesa.

#### **1.4. Investimentos Estruturantes**

A projeção de crescimento do investimento público antecipa um aumento superior a 30% face a 2021, cujo impulso provém em primeira linha do PRR.

No contexto dos investimentos estruturantes, através do PRR, pretende-se prosseguir com a implementação de investimentos que contribuam para transformar estruturalmente a economia portuguesa. Neste âmbito, o investimento público previsto no PRR português enquadra-se na Estratégia Portugal 2030, visando a concretização de um *“conjunto de investimento que promovam a especialização da economia portuguesa, a convergência com a União Europeia e a aceleração da transição digital e*

Comissão de Orçamento e Finanças

---

*climática. Para 2022, prevê-se que o investimento público da Administração Central associado aos projetos do PRR represente cerca de 1026 milhões de euros."*

Prevê-se que o volume financeiro dos investimentos estruturantes deverá ascender a 1.997 M€, um acréscimo de 1.100 M€ face a 2021.

As maiores fatias cabem à Educação e Ensino Superior, à Ferrovia 2020 e à Expansão da Rede de Metropolitano, com 580 M, €473 M€ e 317 M€, respetivamente. Os investimentos estruturantes com maior impacto estão naqueles três setores. O resto é repartido pela Defesa e Segurança Interna (260 M€); Aquisição de frota (146 M€); Saúde e Segurança Social (115 M€); Ambiente e Agricultura (55 M€); e Rodovia (51 M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

**Quadro 4.16. Investimentos Estruturantes — Administração Central**  
 Informação disponibilizada ao abrigo da alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº 151/2015, na sua redação atual<sup>15</sup>  
 (milhões de euros)

Descrição	2020	2021	2022	TOTAL projeto
<b>Total</b>	<b>308</b>	<b>472,7</b>	<b>3.977</b>	<b>52.972</b>
<b>Transporte</b>	<b>130</b>	<b>133</b>	<b>473</b>	<b>1.566</b>
Corredor Internacional Sul	32	76	149	257
Corredor Internacional Norte	24	26	183	473
Corredor Norte-Sul <sup>1</sup>	29	26	75	230
Corredores Complementares	4	4	87	245
<b>Expansão das Redes de Metropolitano</b>	<b>10</b>	<b>93</b>	<b>217</b>	<b>1.891</b>
Metro de Lisboa	4	41	80	616
Metro do Porto	4	44	101	778
Metro do Mondego	1	8	47	55
<b>Aplicação de fundos</b>	<b>0</b>	<b>61</b>	<b>146</b>	<b>1.321</b>
Metro de Lisboa	0	42	4	157
Metro do Porto	0	5	23	65
Material Circulante Mondego	0	1	9	61
Combustíveis de CP	0	5	87	977
Bancos de Transito	0	9	22	61
<b>Rede viária</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>53</b>	<b>680</b>
Ponte 25 de Abril	1	3	7	12
Ponte do Mondego (Trentes)	0	0	4	17
Ponte Rio Gardano	8	3	0	13
IP1 (Boca Penacova/Lagoa Azul e sulões)	8	2	1	144
EN126 - Feira (A12/IC7)/Bacalhã/Arduca	3	11	14	30
IC2/EN1 Asselaria/Trinhas	0	0	8	8
IP5 - Vila Formosa/Fronteira	7	2	0	13
Ligação do Parq. de Formosa à A3	1	2	5	9
IC17 Cill - Túnel do Grito	0	0	0	10
EN14 Maia - 2ª Fase	0	0	12	47
IC8 Sever do Vouga/IP5 (A23)	0	0	1	30
Ligação ao IP3 dos Concelhos e sul	0	0	0	20
IC31 Castelo Branco/Monfortinho	0	0	1	45
EN361 Alfarnelos (EN342)/Faveiro (Acesso ao Terminal Ferroviário de Alf	0	0	1	10
EN Tábuas/Pedrouços	0	0	0	26
<b>Saúde e Segurança Social</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>115</b>	<b>891</b>
Novo Hospital Lisboa Oriental PPP <sup>1</sup>	0	0	10	670
Novo Hospital Central do Alentejo <sup>2</sup>	0	8	54	216
Novo Hospital de Proximidade do Setúbal <sup>3</sup>	0	0	1	55
Novo Hospital de Proximidade de Sines <sup>4</sup>	0	0	12	76
Hospital Pediátrico de São João	0	19	2	27
Projeto UIC3 - Resina D. Leonor	5	1	0	15
IPO de Colares	0	1	20	29
Centro Hospitalar da Vila Nova de Gaia - Espinho	5	11	5	27
Centro Hospitalar de Setúbal	0	0	12	17
<b>Educação e Ensino Superior</b>	<b>174</b>	<b>242</b>	<b>583</b>	<b>1.412</b>
Investimentos Inscrições PT2020	145	157	23	473
Universalização de Escola Digital	14	137	424	715
Residência Universitária da Universidade de Lisboa	0	0	8	11
Computação Avançada	0	8	4	14
Remodelação do Pavilhão Portugal	1	3	7	11
Novas Instalações do ISCAL	0	0	8	16
Centro de Valorização e Transferência de Tecnologias - ISCTE	0	1	8	13
Instalações MIA Portugal	0	0	9	24
Conservatório Nacional de Lisboa	0	1	11	18
ES António Arroio	1	4	2	18
ES Camões	3	4	10	18
ES João de Barros	0	3	8	23
ES Ilha Espinhão - Aveiro	5	8	0	19
ES Monte de Capedica	5	1	0	17
<b>Defesa e Segurança Interna</b>	<b>229</b>	<b>192</b>	<b>280</b>	<b>2.061</b>
Defesa (Incluído Lei de Programação Militar)	225	147	254	2.044
Deslocações - Armamento EC-300	4	17	108	1.032
Embarracões GNR	4	5	2	11
Novas Bodegas ANSR	0	0	4	7
<b>Ambiente e Agricultura</b>	<b>32</b>	<b>86</b>	<b>35</b>	<b>547</b>
Regadio	19	38	34	440
Plano de Ação Mondego Mais Seguro	2	2	3	16
Remoção de Resíduos Perigosos (São Pedro de Caves)	3	8	4	16
Alimentação Artificial Cmte (Coito Novo/Vagueiro)	6	7	0	12
Projeto de Aproveitamento Hidroagrícola (Cobidos/Arnozais)	2	0	7	27
Drogagens da Zona Superior de Lagoa de Óbidos	0	10	3	13

Comissão de Orçamento e Finanças

Notas:

<sup>1</sup> Inclui os valores de Sinalização e Telecomunicações transversais a corredores/linhas | <sup>2</sup> Investimento na infraestrutura e equipamento (não reflete a execução financeira da PPP) | <sup>3</sup> Inclui equipamento hospitalar.

— Valores sistematizados a partir de informação reportada pelas entidades coordenadoras dos Programas Orçamentais | Valores com IVA quando aplicável | Consideram-se investimentos estruturantes aqueles cujo valor seja superior a 0,01% da despesa das Administrações Públicas, e que se encontrem em contratação ou em execução, tal como previsto na alínea k) do nº 1 do artigo 75º da Lei nº 151/2015, na sua redação atual | Incluídos projetos PRR de natureza estruturante com procedimentos de contratação iniciados ou em execução | Os valores apresentados poderão conter diferenças imateriais resultantes de arredondamentos.

Fonte: Ministério das Finanças.

## I.5. Dívida Pública

Quadro 3.7. Dívida pública  
(percentagem e pontos percentuais do PIB)

	2021	2022
	Execução provisória	Previsão
<b>Dívida pública consolidada</b>	<b>127,4</b>	<b>120,7</b>
Varição	-7,8	-6,7
Efeito saldo primário	0,4	-0,3
Efeito dinâmico	-4,7	-6,6
Efeito juros	2,4	2,2
Efeito PIB	-7,2	-8,9
Ajustamento défice-dívida	-3,4	0,2

Fonte: Ministério das Finanças.

*“Entre outubro de 2021 e abril de 2022, o Ministério das Finanças reviu em baixa o peso da dívida pública no PIB para o ano 2022, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório da primeira Proposta de Orçamento do Estado para 2022”.*

Prevê-se que, em rácio do PIB, a dívida pública baixe 6,7 pp, atingindo 120,7% do PIB, principalmente explicados pelo crescimento do PIB nominal (-8,9 pp) e, em menor relevo, pelo saldo primário (-0,3%) já que a despesa com juros contribuirá em 2,2 pp para o aumento da dívida pública, enquanto os ajustamentos défice-dívida contribuirão para esse aumento em 0,2 pp.

*De acordo com a UTAO, “O Governo antecipa uma redução significativa da dívida pública ao longo do horizonte de projeção do Programa de Estabilidade 2022–2026, sustentada em expectativas de recuperação da atividade económica e numa evolução favorável das finanças públicas. Estas projeções enfrentam riscos descendentes consideráveis.”*

As necessidades líquidas de financiamento do Estado em 2022 deverão ascender a cerca de 10,3 MM€, uma redução de 3,6 Mil Milhões face a 2021 (-26%), maioritariamente explicada pela redução do défice do Estado em 2,7 mil M€.

Este valor é largamente inferior ao limite do endividamento líquido adicional, de 16,2 Mil Milhões de Euros, para o qual é pedida autorização ao Parlamento, nos termos do artigo 127.º da Proposta de Lei do Orçamento.

As necessidades brutas de financiamento, que dão a dimensão da quantidade de fundos que a República Portuguesa vai ter de conseguir levantar no mercado, acrescentam às necessidades líquidas atrás referidas as amortizações e anulações de dívida, que terá de refinanciada (emitindo-se dívida substituta), e este ano ascenderão a 42,8 Milhões de Euros, um valor muito próximo do de 2021 (42,1 MM€).

A dívida direta do Estado aumentará em 11,6 MM€, um valor que excede as necessidades líquidas de financiamento em cerca de 1,3 MM€. A dívida direta do Estado será de 290,1 MM€ no final de 2022.

A dívida pública na ótica de Maastricht, sempre apresentada do relatório do Orçamento do Estado apenas pelo seu valor em rácio do PIB, passará de 127,4% do PIB para 120,7% do PIB.

## I.6. Situação Financeira das Administrações Públicas em Contabilidade Pública

Quadro 4.1. Conta das Administrações Públicas em contabilidade pública

(milhões de euros)

	2021	2022	t.v.h (%)	% do PIB	
	Execução provisória	Orçamento	2022/2021	2021	2022
<b>Receitas Correntes</b>	<b>89 704</b>	<b>96 777</b>	<b>7,9</b>	<b>42,5</b>	<b>42,6</b>
Impostos diretos	23 942	25 046	4,6	11,3	11,0
Impostos indiretos	27 444	29 706	8,2	13,0	13,1
Contribuições de segurança social	24 195	25 361	4,8	11,5	11,2
Outras receitas correntes	14 081	16 655	18,3	6,7	7,3
Diferenças de consolidação	42	9			
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2 105</b>	<b>4 617</b>	<b>119,4</b>	<b>1,0</b>	<b>2,0</b>
<b>Receita Total</b>	<b>91 808</b>	<b>101 395</b>	<b>10,4</b>	<b>43,5</b>	<b>44,6</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>92 231</b>	<b>95 190</b>	<b>3,2</b>	<b>43,7</b>	<b>41,9</b>
Despesas com pessoal	23 479	24 074	2,5	11,1	10,6
Aquisição de bens e serviços	14 745	15 878	7,7	7,0	7,0
Juros e outros encargos	6 956	6 812	-2,1	3,3	3,0
Transferências correntes	43 814	43 613	-0,5	20,7	19,2
Subsídios	2 214	2 114	-4,5	1,0	0,9
Outras despesas correntes	764	2 462	222,3	0,4	1,1
Diferenças de consolidação	260	237			
<b>Despesas de Capital</b>	<b>8 371</b>	<b>11 386</b>	<b>36,0</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>
Investimentos	6 367	9 095	42,9	3,0	4,0
Transferências de capital	1 788	2 031	13,6	0,8	0,9
Outras despesas de capital	157	257	63,4	0,1	0,1
Diferenças de consolidação	59	3			
<b>Despesa Total</b>	<b>100 602</b>	<b>106 575</b>	<b>5,9</b>	<b>47,6</b>	<b>46,9</b>
<i>Por memória:</i>					
Despesa total (excluindo despesa Covid)	95 345	105 462	10,6	45,1	46,4
<b>Saldo Global</b>	<b>-8 794</b>	<b>-5 181</b>		<b>-4,2</b>	<b>-2,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças

O saldo global (contabilidade pública) para 2022 é estimado em -5.181 M€, augurando uma melhoria face ao saldo (execução provisória) de 2021 de 3.613 M€. A receita total deverá crescer 10,4% face a 2021, em grande medida resultante do crescimento da receita fiscal e contributiva, quer dos impostos indiretos (8,2%), com destaque para o IVA, quer dos impostos diretos (4,6%), bem como das contribuições para a Segurança Social (4,8%). O aumento da receita de capital (119,4%) é explicado pelos fundos europeus associados ao PRR.

Comissão de Orçamento e Finanças

No tocante à despesa, deverá assistir-se a um crescimento de 5,9%, com particular incidência no investimento (42,9%) e da aquisição de bens e serviços (7,7%), ambos associados a iniciativas de investimento a promover no âmbito do PRR.

## I.7. Impostos

Quadro 4.4. Receita fiscal do Estado

(milhões de euros)

	2019 Execução	2020 Execução	2021 Orçamento	2021 Execução provisória	2022 Previsão
<b>Impostos diretos</b>	<b>19 870,8</b>	<b>19 153,9</b>	<b>19 051,6</b>	<b>19 954,7</b>	<b>20 904,9</b>
IRS	13 171,2	13 562,1	13 420,4	14 541,0	15 202,6
IRC	6 317,1	5 053,4	5 134,4	4 924,0	5 211,3
Outros diretos	382,5	538,4	496,8	489,7	491,0
<b>Impostos indiretos</b>	<b>26 151,7</b>	<b>24 068,4</b>	<b>24 815,3</b>	<b>25 570,2</b>	<b>27 686,2</b>
ISP	3 516,6	3 345,8	3 402,5	3 363,8	3 309,6
IVA	17 862,5	16 367,2	16 999,5	17 664,3	19 546,3
ISV	727,5	438,3	457,7	423,3	482,1
IT	1 427,4	1 422,1	1 400,0	1 413,6	1 433,6
IABA	279,4	233,0	241,6	257,6	286,8
IS	1 684,8	1 616,4	1 633,4	1 776,7	1 938,2
IUC	402,4	396,1	396,6	400,9	408,6
Outros indiretos	251,1	249,5	284,0	270,0	281,0
<b>Receita fiscal do Estado</b>	<b>46 022,5</b>	<b>43 222,3</b>	<b>43 866,9</b>	<b>45 524,9</b>	<b>48 591,1</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

A previsão da receita fiscal do Estado para 2022 foi elaborada tendo já em consideração a evolução da receita fiscal até março deste ano, e revela um crescimento de cerca de 3066 milhões de euros face à execução provisória em 2021. Os impostos indiretos continuam a superar os diretos, prevendo-se o crescimento da receita de todos estes tributos, com exceção da expectável descida da receita do ISP.

Para este resultado contribuem principalmente os acréscimos da receita do IVA e do IRS, prevendo-se que, face à descida verificada em 2021, o IRC retome montantes de receita superiores aos de 2020 mas ainda aquém de 2019.

Comissão de Orçamento e Finanças

No que respeita ao IRS, é estimada a subida do valor da respetiva receita, ascendendo a 15203 M€ em 2022, traduzindo um aumento de 5% face a 2021.

A receita do IVA acompanhará o crescimento nominal do consumo privado, prevendo-se que aumente cerca de 11% em 2022, tendo por referência a execução provisória de 2021.

Em relação aos demais impostos especiais de consumo, está prevista apenas uma “atualização das taxas de imposto em 1%”.

Na prestação da receita, o crescimento económico, sem quaisquer alterações ao quadro fiscal, traz aos cofres, em receita adicional de imposto e contribuições, 4,5 mil M€. Com este “contributo”, o défice orçamental desce de 9,7 mil milhões para cerca de 5,2 Mil M€.

## I.8. Despesa Fiscal

Quadro 4.5. Despesa fiscal do Estado por imposto  
(milhões de euros)

Imposto	Despesa fiscal em valor absoluto (milhões de euros)				VH (%)		
	2019	2020	2021 <sup>(a)</sup>	2022 <sup>(b)</sup>	2020/2019	2021 <sup>(a)</sup> /2020	2022 <sup>(b)</sup> /2021 <sup>(a)</sup>
<b>Impostos sobre o rendimento</b>	<b>2 831,3</b>	<b>2 484,1</b>	<b>2 590,8</b>	<b>2 582,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>4,8</b>	<b>-0,3</b>
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	1 461,0	1 465,3	1 529,4	1 590,6	0,3	4,4	4,0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	1 070,3	1 018,8	1 061,5	992,2	-4,8	4,2	-6,5
<b>Impostos sobre a produção e importações</b>	<b>10 793,8</b>	<b>9 993,8</b>	<b>9 375,8</b>	<b>9 685,0</b>	<b>-7,4</b>	<b>-7,2</b>	<b>4,4</b>
Imposto sobre Veículos (ISV)	340,6	281,1	282,4	292,8	17,5	0,5	3,7
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	8 992,4	8 263,6	7 448,3	7 825,3	-8,1	9,9	5,1
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	403,3	413,5	257,7	269,3	2,5	-37,7	4,5
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	42,8	92,5	54,4	56,8	116,0	-41,2	4,4
Imposto sobre o Tabaco (IT)	-	-	-	-	-	-	-
Imposto do Selo (IS)	1 000,7	927,9	1 219,1	1 230,0	-7,3	31,4	0,9
Imposto Único de Circulação (IUC)	14,0	15,3	13,7	10,7	9,2	-10,3	-21,7
<b>Despesa fiscal</b>	<b>19 325,0</b>	<b>12 478,0</b>	<b>11 966,5</b>	<b>12 267,8</b>	<b>-6,4</b>	<b>-4,9</b>	<b>3,4</b>

Notas: (a) estimativa; (b) previsão.

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Para 2022, está prevista uma redução da despesa fiscal do Estado na ordem de 1057,3 M€ (-7,9%) situando-se em cerca de 12 268 M€, o que representa uma diminuição igualmente face à despesa fiscal apurada para 2019.

A explicação do decréscimo aponta para a diminuição da despesa fiscal prevista para a maioria dos impostos sobre a produção e importações, nomeadamente em sede do IVA, ISP e ISV, tendo em conta que os valores da despesa fiscal registados em 2020 e 2021 *“foram influenciados pelo efeito da pandemia COVID-19 na evolução das bases tributáveis”*.

No que reporta à classificação da despesa fiscal do Estado por funções, observa-se que o maior contributo para o decréscimo previsto para 2022 são os assuntos económicos, com uma diminuição de 1078,7 M€. Por tipo de despesa, prevê-se que o maior contributo para o decréscimo venha da aplicação de taxas preferenciais, traduzindo uma diminuição de 1095 M€, no período de 2019 a 2022.

Dissecando a despesa fiscal por área governativa, assume primazia a referente aos assuntos económicos, que ascendem a mais de 11 000 M€ em 2022, seguindo-se a proteção social, com 641 M€.

Para 2022, está previsto que o Governo venha a criar uma Unidade Técnica permanente de Avaliação de Benefícios Fiscais, com apoio técnico do FMI e da Comissão Europeia.

### **I.9. Administração Local e Regional**

Em 2022, as transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local conhecerão um aumento de 24,2%, concretizadas através das transferências associadas ao Fundo de Financiamento da Descentralização. Por sua vez, prevê-se a redução de 1,9% das transferências ao abrigo da Lei das Finanças Locais, em resultado da menor receita fiscal arrecadada em 2020, devido ao impacto da pandemia de COVID-19 na atividade económica, só atenuada pelo crescimento verificado para o Fundo Social Municipal e para as freguesias.

Ainda assim as transferências para as autarquias provenientes do Orçamento do Estado aumentam 796,3 M€, essencialmente por via do Fundo de Financiamento das Descentralização (832,5 M€).

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.11. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local  
(milhões de euros)

	2020	2021 Execução Provisória	2022 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2021/2020	2022/2021
<b>Lei das Finanças Locais</b>	<b>3 041,4</b>	<b>3 262,1</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	2 329,1	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	237,4	276,9	3,8	16,6
Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)	0,0	0,0	882,5	-	-
Outras	19,6	22,4	49,5	14,1	121,3
<b>Total</b>	<b>3 060,9</b>	<b>3 284,4</b>	<b>4 080,7</b>	<b>7,3</b>	<b>24,2</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.

Fonte: Ministério das Finanças.

De acordo com o Relatório do OE, “para 2022, prevê-se que a Administração Regional apresente um défice de 300,8 milhões de euros, correspondendo a uma melhoria de 53,9 milhões de euros face a 2021. A receita deverá crescer 4%, impulsionada sobretudo pelo aumento das transferências da União Europeia (22,7%), associadas em grande medida aos fundos a receber no âmbito do PRR, e da receita fiscal (4,5%), reflexo da recuperação económica esperada para 2022 nas regiões. No sentido oposto, prevê-se uma redução da outra receita (-32,1%) e das transferências relativas à Lei das Finanças das Regiões Autónomas13 (-6,7%).”

No que concerne ao relacionamento do Estado com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, é de salientar uma redução das verbas a transferir ao abrigo da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, nomeadamente de 20 milhões de euros para os Açores e de 15 milhões para a Madeira no âmbito da Solidariedade e do Fundo de Coesão Nacional.

Estão ainda preconizadas outras transferências relacionadas com compromissos assumidos anteriormente. O valor a transferir neste enquadramento é de 13,3 milhões de euros para a Madeira, conforme mapa 11 do Orçamento de Estado 2022, estando a

Comissão de Orçamento e Finanças

maioria da verba relacionada com a construção do Hospital Central e Universitário da Madeira.

Quadro 4.13. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional  
(milhões de euros)

	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento	Variação	
				2021/2020	2022/2021
<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>0,0</b>	<b>6,3</b>	<b>12,4</b>	<b>-</b>	<b>96,5</b>
RAA	0,0	1,6	0,0	-	-97,2
RAM	0,0	4,7	12,3	-	160,8
<b>Total</b>	<b>522,2</b>	<b>540,4</b>	<b>510,8</b>	<b>3,5</b>	<b>-5,5</b>
RAA	293,9	303,4	281,2	3,2	-7,3
RAM	228,3	237,0	229,5	3,8	-3,1

Fontes: 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.

### 1.10. Segurança Social

Para 2022, prevê-se um saldo do Orçamento da Segurança Social, em contabilidade pública de 2596 M€. Para este efeito contribui a estimativa de crescimento da receita de contribuições sociais (6,1% face à execução orçamental provisória de 2021) e a diminuição das despesas com prestações de desemprego (-2,9% face a 2021).

Esta melhoria resulta principalmente do fim das medidas COVID-19, que de um valor de 1.919,5 M€, em 2021, deverão ser reduzidas para 200 M€, contribuindo para uma redução das despesas correntes da SS em 267,8 M€.

A previsão da receita efetiva total ascende a 33.608,8 M€, o que traduz um aumento de 128,7 M€, face à execução orçamental provisória de 2021, e antevê um acréscimo das contribuições no montante de 1222,5 M€.

Pelo lado da despesa, estima-se que a diminua 0,7%, face à execução orçamental provisória de 2021, atingindo o montante de 31 012,8 M€.



## Comissão de Orçamento e Finanças

---

Destaca-se do conjunto da despesa a prevista com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2022, o valor de 19 078,3 M€, representando cerca de 61,5% da despesa total efetiva, e um crescimento de 3,4% relativamente a 2021.

Comissão de Orçamento e Finanças

Quadro 4.15. Principais receitas e despesas da Segurança Social  
(milhões de euros)

	2021 Execução provisória	2022 O55	Variação (milhões de euros)
<b>3. Receitas correntes</b>	<b>33 479,2</b>	<b>33 603,6</b>	<b>124,4</b>
Contribuições e quotizações	19 943,3	21 165,8	1 222,5
Receitas de jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	193,8	219,1	25,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativo a Iva Social	915,2	970,1	54,9
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativo ao Adicional ao IMI	128,2	148,1	19,9
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativo ao IRC	337,3	297,3	-40,0
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33,9	34,0	,1
Transferência do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 474,5	200,0	-1 274,5
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7 105,2	6 990,1	-115,2
Transferências do OE - CPN	83,9	140,1	56,2
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	421,7	411,3	-10,4
Transferências do OE - PDAPMC	2,0	2,0	,0
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	17,7	15,5	-2,2
Transferências Administração Central - outras entidades	351,7	358,3	6,6
Transferências do IEFPP/FSE	,0	,0	,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 373,0	1 807,2	434,2
Outras receitas e transferências correntes	1 097,6	842,8	-254,8
<b>2. Receitas do capital</b>	<b>,9</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>
Transferências do Orçamento de Estado	,3	1,9	1,6
Outras receitas do capital	,6	5,3	4,7
<b>3. Total da receita (1+2)</b>	<b>33 480,1</b>	<b>33 610,8</b>	<b>128,7</b>
<b>4. Despesas correntes</b>	<b>31 185,7</b>	<b>30 917,9</b>	<b>-267,8</b>
Pensões	18 459,2	19 078,3	619,1
Sobrevivência	2 590,5	2 649,4	58,9
Invalidez	1 166,6	1 179,4	12,9
Velhice	13 911,8	14 284,3	372,5
Beneficiários dos Antigos Combatentes	43,6	45,0	1,4
Parcela de atualização extraordinária de pensões	746,8	920,1	173,4
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	422,9	412,8	-10,1
Complementos de pensão - Camis	6,5	6,7	,2
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,2	,2	,0
Subsídio de desemprego e apoio ao emprego	1 589,2	1 542,9	-46,3
Subsídio por doença	752,5	799,5	46,9
Abono Família	784,9	838,3	53,4
Garantia Infância		35,5	35,5
Prestações de parentalidade	637,4	673,0	35,6
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 919,5	200,0	-1 719,5
Rendimento Social de Inserção	356,2	377,2	21,0
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	1,6	30,0	28,4
Prestação social para a Inclusão e complemento	523,9	450,6	-73,2
Outras prestações	392,4	404,4	12,0
Complemento Solidário para Idosos	204,3	205,2	,9
Ação social	2 044,3	2 241,9	197,6
Administração	327,8	405,2	77,4
Outras despesas correntes	1 315,0	1 479,2	164,2
das quais:			,0
Transferências e subsídios correntes			,0
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 447,9	1 787,1	339,2
das quais:			,0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 368,9	1 629,4	260,5
<b>5. Despesas do capital</b>	<b>40,6</b>	<b>94,9</b>	<b>54,3</b>
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIODAC OE)	,4	2,9	2,5
Outras	40,3	92,0	51,8
<b>6. Total da despesa (4+5)</b>	<b>31 226,3</b>	<b>31 012,8</b>	<b>-213,5</b>
<b>7. Outros (recebimentos líquidos de reembolsos)</b>	<b>4 376,8</b>	<b>451,7</b>	<b>-3 925,1</b>
<b>8. Passivos financeiros líquidos de amortizações</b>	<b>,0</b>	<b>-39,5</b>	<b>-39,5</b>
<b>9. Saldo global (3-6)</b>	<b>2 253,8</b>	<b>2 598,0</b>	<b>344,2</b>

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

### **I.11. Setor Empresarial do Estado**

Em 2022 destaca-se o papel da TAP no contexto do SEE. Na sequência do plano de reestruturação da companhia, aprovado pela Comissão em dezembro de 2021, está previsto um apoio financeiro, por parte do Estado Português, de até 990 milhões de euros (contabilidade pública).

### **I.12. Fluxos Financeiros com a União Europeia**

As transferências da União Europeia para Portugal deverão atingir, em 2022, 7462,4 M€, ainda assim um valor inferior ao ano anterior, decorrente do encerramento do ciclo de programação do PT2020 e o início de programação do PT2030.

Para o FEADER, a previsão dos valores a receber para 2022, no montante de 557,5 M€ contempla os pagamentos a realizar pela UE ao abrigo da reprogramação aprovada e que inclui a dotação de recursos adicionais.

No caso do *Next Generation EU*, prevê-se a transferência de um montante total de 2950,7 M€ em 2022, acima do valor previsto para o ano anterior (+99,4 milhões de euros), 2265 m€ por via do MRR e 678,2 M€ de euros por via do REACT-EU.

Sendo que, os montantes do MRR se reportam a previsões de recebimentos de verbas no âmbito do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no PRR nacional.

### **I.13. Parcerias Público-Privadas**

As parceiras público-privadas deverão impor encargos, em 2022, no montante de 1.442 M€, menos 100 M€ do que em 2021.

Esta redução deve-se em primeiro lugar à diminuição de encargos das PPP da saúde, que passam de 241 M€ em 2021 a 148 M€ em 2022, uma diminuição de 93 M€.

## I.14. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado

Quadro 4.22. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2020-2022  
(milhões de euros)

	2020	2021 <sup>(p)</sup>	2022 <sup>(p)</sup>
<b>1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO</b>	<b>16 790</b>	<b>13 892</b>	<b>10 308</b>
Défice Orçamental	12 204	9 591	6 849
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto privatizações)	4 585	4 301	3 459
Receita de privatizações (-)	0	0	0
<b>2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)</b>	<b>36 841</b>	<b>42 122</b>	<b>42 842</b>
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	3 987	4 959	4 735
Dívida de curto prazo em euros	22 327	18 914	24 530
Dívida de médio e longo prazo em euros	10 530	16 662	13 316
Dívida em moedas não euro	0	1 387	283
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-3	200	23
<b>3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)</b>	<b>53 631</b>	<b>56 014</b>	<b>53 150</b>
<b>4. FONTES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>53 117</b>	<b>56 014</b>	<b>53 184</b>
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	108	1 501	0
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	55 009	52 994	53 184
Emissões de dívida no Período Complementar	0	1 519	0
<b>5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)</b>	<b>1 501</b>	<b>0</b>	<b>34</b>
p.m. Discrepância estatística	15	0	0
<b>6. p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)</b>	<b>56 562</b>	<b>52 994</b>	<b>54 703</b>
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	1 553	0	1 519
Relativas ao Orçamento do ano	55 009	52 994	53 184

Nota: (P) Previsão. Dados referentes a 2021 correspondem a valores de execução provisória.

Fonte: Ministério das Finanças.

As necessidades líquidas de financiamento do Estado descem 3.584 M€, para 10.308M€, sendo reduzidos o défice do Estado em 2.742 M€ e a aquisição líquida de activos financeiros em 842 M€.

Em contrapartida, as amortizações e anulações de dívida fundada aumentam 720 M€, em resultado do que as necessidades brutas de financiamento descem ligeiramente para 53.150 M€, menos do que o verificado em 2021.

Deste montante total de necessidades de financiamento, prevê-se que as emissões de obrigações de taxa fixa (OT) permitam a mobilização de 17.458 M€, sendo a segunda maior fonte de financiamento.

Comissão de Orçamento e Finanças

A emissão líquida (emissão total menos amortizações) de OT será ascenderá a 8.626 M€ (6.776 M€ em 2021).

### I.15. Programas Operacionais

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Programas	2022 Orçamento
Órgãos de Soberania	4 971,7
Governança	1 973,6
Representação Externa	524,4
Defesa	2 450,7
Segurança Interna	2 311,6
Justiça	1 610,5
Finanças	22 172,0
Gestão da Dívida Pública	89 978,6
Economia e Mar	3 539,3
Cultura	619,4
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 123,4
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 691,2
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 011,2
Saúde	13 578,1
Ambiente e Ação Climática	3 797,8
Infraestruturas e Habitação	5 970,2
Agricultura e Alimentação	1 445,7
<b>Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)</b>	<b>187 769,6</b>
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	40 302,0
<b>Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)</b>	<b>147 467,6</b>
<i>Por memória:</i>	
Dotações centralizadas MF (4)	1 708,7
<b>Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)</b>	<b>149 176,2</b>
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	69 886,4
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	2,5
<b>Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro 4.2 (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)</b>	<b>79 292,3</b>

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas do Ministério das Finanças, bem como diferenças de consolidação.

Fonte: Ministério das Finanças.

Os Programas Operacionais que terão maiores aumentos de despesa efetiva consolidada serão o das Infraestruturas e Habitação, com um aumento relativo de 35%, num montante de 1.024 M€, seguido pelo Programa da Economia e Mar, com um aumento relativo de 166%, num montante 884 M€.

**I.16. Parecer do Conselho de Finanças Públicas n.º 02/2021 – Previsões Económicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2022**

Do parecer do Conselho de Finanças Públicas sobre o quadro macroeconómico subjacente à POE 2022, destaca-se:

1. Ele “é globalmente coerente com as previsões e projeções mais recentes conhecidas para a economia portuguesa e que incorporam uma avaliação dos efeitos do conflito na Ucrânia na economia nacional”;
2. “Os cenários adversos elaborados pelas instituições de referência ilustram, para 2022, os riscos em baixa para a atividade económica e em alta para a inflação em Portugal, riscos estes que também se aplicam ao cenário subjacente à NPOE/2022”;
3. “Uma execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) a um nível inferior ao esperado poderá afetar o desempenho do investimento em volume”;
4. “O contexto de forte aceleração dos preços das matérias-primas, disrupções nas cadeias de valor global, dificuldades de logística e transporte e outros constrangimentos do lado da oferta, poderão ter um impacto significativo no aumento do preço do investimento e numa potencial redução do volume”;
5. “O cenário macroeconómico subjacente à NPOE/2022 afigura-se como provável”, mas a sua concretização “tem implícitos riscos de natureza predominantemente descendente, direta ou indiretamente associados à evolução da situação pandémica e à execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) na economia”.

6. “A incerteza do panorama macroeconómico atual e as projeções existentes para a economia portuguesa do CFP e do BdP, o cenário macroeconómico subjacente à NPOE/2022 afigura-se como provável”.
7. Tudo considerado, o CFP endossa as previsões macroeconómicas contidas na POE 2022.

#### **I.17 Relatório UTAO n.º 19/2021 – Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022**

Destacamos os seguintes aspetos da análise preliminar da UTAO à POE 2022:

1. “O elevado grau de incerteza é um fator que dificulta a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência. A guerra na Ucrânia e as sanções económicas aplicadas à Rússia estão a perturbar vários mercados reais, essencialmente, os mercados das matérias-primas energéticas (gás, petróleo e carvão) e os mercados de fertilizantes e produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito”.
2. “A concretização das transferências da União Europeia previstas na 2.ª POE/2022 para a balança de capital é fundamental para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa, num contexto em que a 2.ª POE/2022 prevê uma balança corrente negativa para 2022.”
3. “A capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia portuguesa. A balança de bens de serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a 2.ª POE/2022 prevê um valor de -3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.”
4. “Entre outubro de 2021 e abril de 2022, o Ministério das Finanças reviu em baixa o peso da dívida pública no PIB para o ano 2022, de 122,8% para 120,7%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem

Comissão de Orçamento e Finanças

---

- encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório que acompanhou a primeira POE/2022”.
5. “A previsão da 2.ªPOE/2022 para o saldo orçamental aponta para a sua redução face ao registado em 2021 e o cumprimento do limiar mínimo de referência de - 3,0% do PIB.”
  6. No que respeita às medidas de política orçamental em 2022, “Existem incoerências substantivas no cenário de políticas invariantes entre os documentos de planeamento de médio prazo e de curto prazo, ou seja, entre o PE/2022-26 e a 2.ªPOE/2022. As diferenças entre as medidas que constam da 2.ªPOE e as indicadas no Programa de Estabilidade recentemente apresentado, resumem-se, essencialmente, a medidas adicionais no âmbito da crise energética e ao conflito militar na Ucrânia, mas que foram anunciadas pelo Governo em momento que antecedeu a apresentação da 2.ªPOE/2022”
  7. “A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de política da 2.ªPOE/2022 (546 M€; 0,2% do PIB) reflete, sobretudo, a redução fiscal anunciada, uma vez que a despesa projetada decresce face ao PE/2022-26.”
  8. “A UTAO vem sugerir ao MF a adoção de um procedimento contabilístico que permita rastrear a execução do universo de medidas de mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia e pela crise energética.”
  9. “A 2.ªPOE/2022 manteve (face à projeção do PE) o objetivo de 1,9% para o défice anual, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p., resultando de efeitos de sinal contrário: o aumento da despesa primária supera o crescimento da receita, mas a poupança com as medidas de política COVID-19 permite a correção do saldo”.
  10. A UTAO destaca que “O risco orçamental por via da capitalização do Novo Banco é, ainda, uma possibilidade. O Programa de Estabilidade, bem como a 2.ªPOE/2022, não prestam nenhuma informação sobre apoio financeiro ao Novo Banco, nem se encontram previstas transferências para este efeito no orçamento do Fundo de Resolução. No entanto, no âmbito do Acordo de Capitalização

Comissão de Orçamento e Finanças

---

Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital. A utilização (parcial ou total) do montante remanescente para capitalização do Novo Banco constitui um risco orçamental descendente.”

11. “Por último, o crescimento acima do previsto da receita fiscal e das contribuições sociais será um risco orçamental ascendente.”
12. O relatório consagra o capítulo 2 à análise detalhada daquilo que considera ser “as quebras recorrentes de compromisso do Governo e da Assembleia da República (AR) para com as obrigações de planeamento estratégico das finanças públicas”, ou ainda o “desmantelamento dos alicerces estratégicos da política orçamental”, cuja última ilustração entende a UTAO ser a aprovação das alterações à Lei de Enquadramento Orçamental de dia 22 de abril, que “removeram a restrição plurianual sobre as leis orçamentais anuais.
13. Em consequência, diz a UTAO, “Para nada de substantivo passam a servir o Programa de Estabilidade e o Quadro Plurianual das Despesas Públicas, uma vez que os instrumentos de programação de médio prazo perderam o papel disciplinador da visão de curto prazo, visão esta que passa a dominar por inteiro a feitura das POE e das Propostas de Alteração às mesmas que venham a ser aprovadas em sede do processo legislativo orçamental anual”.
14. Uma das alterações preconizadas, a respeitante ao artigo 39.º da LEO, passa a permitir ao Governo submeter a proposta de Lei de Grandes Opção do Plano (GOP), que contem o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), até 90 dias após a tomada de posse de um novo Governo, caso este prazo exceda a data de 15 de abril até agora vinculativa. Tendo a Assembleia da República deixado caducar a proposta de Lei das GOP de 15 de abril de 2021, que caso vigorasse conteria a restrição orçamental imperativa para a POE 2022, a atual emenda da LEO “irá isentar o OE/2022 de qualquer amarração aos documentos de programação plurianual”.

15. Conclui a UTAO, “Assim, na prática, a votação final global da lei orçamental para 2022, agendada para 27 de maio próximo, gozará de discricionariedade máxima, não estando amarrada à disciplina plurianual que, precisamente o PE e o QPDP, no plano dos princípios, deveriam garantir. O Parlamento disporá de toda a liberdade para alterar a própria POE sem se preocupar com o respeito de qualquer restrição orçamental de médio prazo. No fundo, aprofunda-se com este aditamento o regresso ao passado da política orçamental: redução a zero da relevância política do PE e dos tetos de despesa, e logo no início de uma nova legislatura com condições de estabilidade governativa para projetar e executar em conformidade o médio prazo”.

## PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

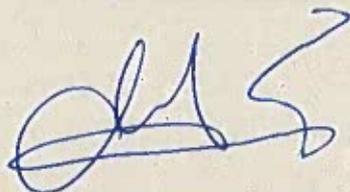
O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário.

## PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª - “*Aprova o Orçamento do Estado para 2022*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para debate.

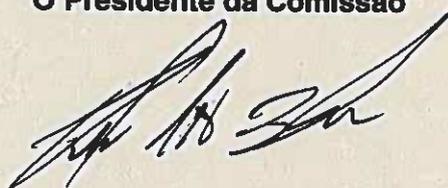
Palácio de S. Bento, 27 de abril de 2022.

O Deputado Relator



(Alexandre Simões)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)

**PARTE IV – ANEXOS**

Anexam-se os pareceres das Comissões Permanentes da Assembleia da República recebidos pela Comissão de Orçamento e Finanças e o Relatório da UTAO n.º 7/2022 – Apreciação Preliminar da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### PARECER SECTORIAL – ÁREA DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

#### PROPOSTA DE LEI N.º 4/XV/1ª – APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022

#### PARTE I - CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª – “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”.

Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, do mesmo dia, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª – “Aprova o Orçamento do Estado para 2022” baixou à Comissão de Orçamento e Finanças, e às restantes Comissões parlamentares permanentes para a elaboração de pareceres nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Administração Interna.

A discussão na generalidade do Orçamento do Estado para 2022 encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 28 e 29 de abril de 2022, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a sua apreciação na especialidade (de 2 a 27 de maio de 2022) que compreenderá audições sectoriais de Ministros.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A audição do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna está agendada para o próximo dia 6 de maio.

A discussão e votações na especialidade da Proposta de Lei nº 4/XV/1ª (GOV) estão previstas para os dias 23 a 27 de maio, sendo que o encerramento e a votação final global estão agendados para o dia 27 de maio de 2022.

### I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

#### **1. Proposta de Lei nº 4/XV/1ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2022**

##### **1. a) Linhas de ação política: o Relatório do Orçamento de Estado para 2022**

Na parte do Relatório intitulada “*Prosseguir a consolidação orçamental*” (pág. 42) o Governo afirma que o conjunto de iniciativas de eficiência e controlo orçamentais previstas para 2022 na área da segurança interna, terão um impacto orçamental estimado em 21 milhões de euros. Destas iniciativas salienta-se, em particular, a modernização dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, quer por via do aumento da receita quer por via da diminuição da despesa.

Refere-se neste capítulo que o investimento em sistemas de tecnologia de informação e comunicação previsto para o ano de 2022 levará a “*um aumento de receita bastante significativo*”, essencialmente por via da expansão da rede nacional de fiscalização automática de velocidade (SINCRO), através da aquisição de novos radares, cujo impacto na receita estima-se que rondará os 13 milhões de euros.

De acordo com o Governo o investimento em sistemas de tecnologia de informação e comunicação passará também pelo desenvolvimento do Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCOT+), que irá gerar uma poupança na ordem dos 2,4 milhões de euros, por via da desmaterialização do processo contraordenacional.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Outro exemplo que é referido neste âmbito, da redução de despesa, são as melhorias ao nível da simplificação e agilização de procedimentos e libertação de recursos humanos da área administrativa para a área operacional das Forças e Serviços de Segurança (FSS) que *“levará a uma otimização e modernização das plataformas tecnológicas, e que, estima-se, terão como consequência o aumento da receita”*.

Refere-se igualmente neste capítulo do Relatório do OE que a área governativa da administração interna irá reforçar a aposta na otimização do modelo de gestão das FSS, através da criação de um modelo de serviços partilhados, integrado no futuro instituto público para as tecnologias do MAI, no sentido da integração gradual das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico das FSS, eliminando redundâncias, simplificando estruturas e concentrando os recursos na missão operacional.

No capítulo relativo à *“Despesa da Administração Central”* (Pág. 91 do Relatório) faz-se uma referência à relevância do programa Segurança Interna (9,3% da rubrica), destacando-se a despesa suportada pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública, onde está incluído o subsídio de risco aos profissionais das forças de segurança, bem como os encargos relativos ao pagamento dos retroativos de suplementos remuneratórios não pagos em períodos de férias entre os anos de 2010 e 2018. [Pagamentos regulados pelo Decreto-Lei n.º 25/2020, de 16 de junho, a efetuar de forma faseada e que tiveram início em 2020.]

Quadro 4.7. Despesas com pessoal da Administração Central  
(milhões de euros)

Programa Orçamental	2021 Execução Provisória	2022 Orçamento	Variação (em %)	Contributo variação (em p.p.)
Órgãos de Soberania	302,7	304,8	0,7	0,0
Governação	215,6	209,6	-2,8	0,0
Representação Externa	203,6	218,1	7,1	0,1
Defesa	1 124,3	1 127,6	0,3	0,0
Segurança Interna	1 751,3	1 767,9	0,9	0,1
Justiça	1 035,5	1 019,7	-1,5	-0,1
Finanças	585,9	616,0	5,1	0,2
Economia e Mar	100,6	110,0	9,4	0,1
Cultura	167,1	183,7	9,9	0,1
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 565,0	1 689,0	7,9	0,7
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 302,0	5 146,8	-2,9	-0,8
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	395,1	483,6	22,4	0,5
Saúde	5 182,9	5 233,8	1,0	0,3
Ambiente e Ação Climática	224,7	246,0	9,5	0,1
Infraestruturas e Habitação	369,8	411,6	11,3	0,2
Agricultura e Alimentação	172,2	187,9	9,2	0,1
<b>Total</b>	<b>18 698,4</b>	<b>18 956,1</b>	<b>1,4</b>	

Fonte: Ministério das Finanças



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

### 5.1. Despesa Consolidada por Programas Orçamentais

O quadro seguinte apresenta o total consolidado da despesa de cada Programa Orçamental:

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Programas	2022 Orçamento
Órgãos de Soberania	4 971,7
Governação	1 973,6
Representação Externa	524,4
Defesa	2 450,7
Segurança Interna	2 311,6
Justiça	1 610,5
Finanças	22 172,0
Gestão da Dívida Pública	89 978,6
Economia e Mar	3 539,3
Cultura	619,4
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 123,4
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 691,2
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 011,2
Saúde	13 578,1
Ambiente e Ação Climática	3 797,8
Infraestruturas e Habitação	5 970,2
Agricultura e Alimentação	1 445,7
<b>Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)</b>	<b>187 769,6</b>
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	40 302,0
<b>Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)+(2)</b>	<b>147 467,6</b>
<i>Por memória:</i>	
Dotações centralizadas MF (4)	1 708,7
<b>Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)</b>	<b>149 176,2</b>
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	69 886,4
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	2,5
<b>Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro 4.2 (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)</b>	<b>79 292,3</b>

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas do Ministério das Finanças, bem como diferenças de consolidação.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Pág. 139 do Relatório)

Nas medidas que integram o **Programa Orçamental Governação (PO02)**, cabe aqui fazer uma referência à **cibersegurança**, pela sua conexão com a segurança interna (Pág. 165 do Relatório).

Quanto a esta matéria é referido pelo Governo que o incremento do recurso aos meios digitais nos serviços públicos, no tecido empresarial e na sociedade em geral, significativamente acelerado pela pandemia de COVID-19, torna imperioso o robustecimento do quadro nacional de cibersegurança e da segurança dos dados, bem como o aprofundamento, de forma estruturada e integrada, da capacitação nos domínios da cibersegurança e da utilização segura dos dados, para otimizar igualmente os benefícios decorrentes da transição digital e proporcionar assim um desenvolvimento sustentado em segurança.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em 2022, no âmbito dos projetos inscritos no PRR, prevê-se que o Gabinete Nacional de Segurança e o Centro Nacional de Cibersegurança prossigam a implementação do investimento de reforço do quadro geral de cibersegurança e das correspondentes medidas de aumento da capacitação em cibersegurança e segurança da informação, de criação de um Sistema Nacional de Certificação em Cibersegurança alinhado com o Regulamento de Cibersegurança Europeu, dando início ao projeto de operacionalização do novo modelo de coordenação da cibersegurança e da segurança da informação.

Neste capítulo do relatório destacam-se, em 2022, e no âmbito dos projetos inscritos no PRR, a operacionalização dos primeiros centros de competência em cibersegurança, a criação das primeiras unidades da Academia de Cibersegurança, o início da formação em cibersegurança e segurança da informação, a continuação dos projetos de investigação e desenvolvimento com vista à criação da capacidade criptográfica nacional, o início do processo de acreditação de organismos de avaliação de conformidade com o quadro normativo da cibersegurança (certificação em cibersegurança) e a criação dos selos de certificação de cibersegurança.

No **Programa Orçamental Segurança Interna** (PO05 - págs. 202 e s.s. do Relatório), são abrangidas as medidas relacionadas com as políticas de segurança interna, o controlo de fronteiras, a proteção e socorro, o planeamento civil de emergência, a segurança rodoviária e a administração eleitoral.

Neste capítulo, na parte referente às **políticas e medidas**, afirma-se que *“a segurança, enquanto pilar fundamental do Estado de Direito Democrático e garante da liberdade dos cidadãos, constitui uma prioridade estratégica do Governo”*. E nessa medida, *“o efetivo robustecimento da segurança interna será alicerçado no reforço dos meios humanos, bem como em adequados meios materiais e organizacionais a empenhar no combate, prevenção e repressão de todos os fenómenos criminais”*.

Neste âmbito, recorda o Governo, *“foi dado cumprimento, nos termos do quadro do*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*Plano Plurianual de Admissões nas Forças e Serviços de Segurança (FSS), previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2021, a 2.500 admissões no ano de 2021, que se destinam a assegurar o contínuo rejuvenescimento e a manutenção de elevados graus de prontidão e eficácia operacional dos efetivos da GNR, PSP e SEF”.*

Refere-se, relativamente à Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS), que se pretende prosseguir este plano de investimentos na modernização e operacionalidade das FSS.

Faz-se especial alusão à aprovação do Decreto-Lei nº 77-C/2021, de 14 de setembro, relativo à atribuição do subsídio de risco da GNR e da PSP, medida aprovada em cumprimento do previsto no Orçamento do Estado para 2021, e à aprovação do Decreto-Lei nº 25/2020, de 16 de junho, relativo ao pagamento dos retroativos de suplementos remuneratórios não pagos, em períodos de férias, devidos aos elementos da GNR e da PSP. Medida esta que teve início em 2020 e que será executada de forma faseada ao longo da legislatura. Destaca-se que este pagamento representa um encargo anual de 28,5 milhões de euros, durante quatro anos.

De acordo com o Relatório, estão em curso os trabalhos de implementação do novo modelo institucional de desenvolvimento das tecnologias, comunicações e comunicações de emergência do MAI, que inclui o Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (rede SIRESP), conforme disposto no Decreto-Lei nº 34-B/2021, de 14 de maio, e que terá seguimento em 2022.

Também em 2022, de acordo com o Governo, será dada continuidade ao investimento em tecnologias de informação e comunicação, designadamente em iniciativas de base tecnológica, que *“permitam a simplificação e agilização de procedimentos, soluções de partilha de recursos entre as FSS, através da gradual integração das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, eliminando redundâncias e libertando recursos humanos da área administrativa para a área operacional das FSS”.*

Faz-se também alusão à Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (Estratégia 2030), aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros nº



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

112/2021, de 11 de agosto, que é enquadrada por três estratégias globais relevantes para a gestão de riscos: o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes; o Acordo de Paris, referente à adaptação às alterações climáticas; e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030.

Na área da segurança rodoviária afirma-se que será promovido o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030 — Visão Zero 2030, que sucede ao Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária 2020 (PENSE 2020), baseada no Sistema de Transporte Seguro, em alinhamento com as políticas europeias e mundiais de segurança rodoviária.

Em matéria de política migratória e de gestão de fronteiras, o Governo enuncia como prioridade de ação *“a contínua defesa dos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhadas, segundo uma abordagem humanista ao fenómeno migratório, sem descurar a necessária promoção da segurança interna e o combate ao tráfico de seres humanos”*.

Destaca-se que, para esse efeito, o Programa do Governo prevê a separação orgânica entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes, *“processo que se encontra em curso com a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras”* e respetiva transferência das competências em matéria policial e de investigação criminal para a GNR, PSP e PJ, ficando as funções administrativas a cargo da nova Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo e do Instituto dos Registos e do Notariado.

Na área da gestão de fronteiras, o Governo destaca a continuidade da implementação da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras de Portugal, bem como aos projetos de interoperabilidade no quadro da nova arquitetura de sistemas da UE nos domínios da cooperação policial e judiciária, do asilo e da migração.

No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, refere-se que o MAI elegeu três áreas de intervenção: a habitação, a gestão integrada da floresta e a Administração Pública. Assim, salienta-se que no decurso de 2022 serão iniciados os investimentos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

com impacto neste Programa Orçamental (cerca de 54 milhões de euros em 2022, num total de 147,9 milhões de euros): aumento da capacidade de alojamento para os efetivos das forças de segurança; reforço da resiliência, segurança e cobertura das redes de comunicações de segurança e emergência do Estado; robustecimento da capacidade operacional da GNR, da ANEPC e dos Corpos de Bombeiros no âmbito do combate aos fogos rurais; e o reforço da capacidade nacional de acolhimento de nacionais de países terceiros.

No ponto referente à “**Consolidação do Sistema de Segurança Interna**”, para o ano de 2022, as linhas de ação enunciadas pelo Governo passam pela continuidade da implementação da nova geração de contratos locais de segurança, na melhoria dos programas especiais de policiamento e do reforço do policiamento de proximidade, para prevenir o crime e, ao mesmo tempo, reforçar a proteção das populações, incluindo as mais vulneráveis, com destaque para os programas especiais dedicados às crianças, aos idosos e aos deficientes.

No âmbito da resposta do Estado em situações de emergência, o Governo afirma que está em preparação a integração da gestão da rede SIRESP num novo modelo de governação mais ampliado no quadro das tecnologias MAI, assim como “*o desenvolvimento dos estudos necessários à definição dos requisitos tecnológicos da rede, quer no médio quer no longo prazo, num quadro cada vez mais exigente e desafiante*”. Este novo modelo, de acordo com o Governo, permitirá garantir o desenvolvimento da prestação de serviços transversais nas áreas das tecnologias de informação, comunicações e comunicações de emergência a todos os serviços e organismos do MAI.

Adicionalmente, será prosseguida a estratégia de prestação de serviços partilhados nas áreas dos processos financeiros e logísticos, na gestão de recursos humanos e processamento de remunerações, na aquisição de bens com carácter regular e na gestão de projetos financiados por fundos europeus às FSS.

No domínio da segurança interna, prevê-se a melhoria e clarificação do quadro legal



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

no que diz respeito à utilização da videovigilância por parte das FSS, a revisão do quadro legal relativo ao uso de armas de fogo no âmbito desportivo e da caça, a revisão do regime jurídico dos explosivos, bem como em matérias respeitantes ao controlo e fiscalização da utilização de sistemas de aeronave não tripulada (*drones*), à regulamentação da atividade de segurança privada e do combate à violência no contexto desportivo.

Sublinha-se ainda a preparação de uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo em todos os patamares em que os interesses do País se projetam, a nível nacional, europeu ou internacional, promovendo o cumprimento de uma renovada estratégia nacional para o ciberespaço.

Preconiza-se igualmente a revisão do enquadramento legal relativo à identificação e proteção de infraestruturas críticas, com o objetivo de conferir às entidades representativas de cada setor um papel mais ativo no processo de identificação das respetivas infraestruturas críticas nacionais, bem como assegurar a adoção das medidas e ações de proteção e aumento da resiliência das infraestruturas identificadas, enfatizando a sua natureza transectorial.

No ponto referente à **“Programação plurianual do investimento das forças e serviços de segurança”** relembra o Governo que com a Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna (Lei nº 10/2017, de 3 de março) foi possível *“conferir ao investimento nas infraestruturas e nos meios operacionais das FSS uma orientação estratégica e planeada a médio e longo prazos, potenciando a sua capacidade operacional e melhorando as condições de trabalho das FSS”*, introduzindo *“maior racionalidade e eficiência no investimento público, assente numa visão de conjunto e numa perspetiva plurianual, definindo prioridades a médio prazo e evitando decisões casuísticas”*. Neste domínio, para 2022, pretende-se dar seguimento ao reforço da capacitação das FSS, designadamente através da aquisição de armamento e de diversos equipamentos de proteção individual e para funções especializadas, bem como prosseguir a aquisição de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

viaturas no âmbito de procedimentos plurianuais, possibilitando a renovação das respetivas frotas automóveis nas distintas valências.

No ponto relativo às **políticas migratórias**, na sequência da adoção do Plano Nacional de implementação do Pacto Global das Migrações, o Governo assume como prioridade de ação, *“a continuação de uma política de fronteiras ancorada no cumprimento dos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhada, bem como na promoção da regulação dos fluxos migratórios e da atratividade do País, promovendo os canais regulares de migração para Portugal desde os países de origem e, ao mesmo tempo, reconfigurando a forma como os serviços públicos lidam com o fenómeno da imigração, sem prejuízo do combate às redes de tráfico de seres humanos*. Neste sentido, promover-se-á uma resposta integrada às necessidades do mercado de trabalho e o estímulo à economia, designadamente através do aprofundamento de acordos bilaterais de migração regular com países terceiros. Será prosseguido o trabalho de simplificação de procedimentos de agilização e aceleração do relacionamento dos cidadãos com o Estado, a par do trabalho de regularização da situação de cidadãos estrangeiros, nas suas diferentes possibilidades, designadamente trabalhadores sazonais, empreendedores nas áreas tecnológicas (StartUP Visa e Tech Visa) e no trabalho altamente qualificado, assim como a consolidação da aposta nas renovações automáticas.

A prioridade do Governo passará ainda por continuar a garantir o direito ao asilo e à proteção subsidiária aos refugiados que se dirijam a Portugal, bem como no âmbito de programas, de carácter bilateral ou no contexto de instituições internacionais, de recolocação ou reinstalação, designadamente de menores não acompanhados no âmbito da UE, ou o programa de reinstalação no âmbito da ONU, apostando em estratégias de desmaterialização para maior autonomia e dignidade dos cidadãos.

Na área relativa ao **sistema de proteção civil**, o Governo afirma que irá prosseguir o reforço nos pilares da prevenção e preparação, através da concretização do novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, baseado em estruturas



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

regionais e sub-regionais, em estreita articulação com as entidades competentes e com a participação dos corpos de bombeiros e das autarquias locais.

Neste sentido, será consolidada a eficiência e capacidade da resposta operacional, prosseguindo-se na implementação da nova estrutura orgânica e dos comandos sub-regionais de emergência e proteção civil da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), na consolidação da Força Especial de Bombeiros enquanto Força Especial de Proteção Civil, e no reforço das equipas de intervenção permanente, qualificação e organização.

Realça-se ainda que constitui prioridade para o Governo, a prevenção e preparação para catástrofes, com destaque para a promoção de uma maior resiliência coletiva na resposta a emergências complexas e manutenção de elevados níveis de resposta operacional. Neste contexto, destaca-se a Reserva Estratégica de Proteção Civil, a qual visa manter, em permanência e em condições de operacionalidade, um depósito de bens e de equipamentos destinados ao apoio a situações de emergência, em território nacional ou no estrangeiro, no âmbito da proteção civil e da ajuda humanitária.

A **segurança rodoviária** é assumida pelo Governo como desígnio nacional e neste campo afirma-se que será dada continuidade à execução da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030 — Visão Zero 2030, que se baseia no Sistema de Transporte Seguro e na Visão Zero como eixos fundamentais estruturantes dos objetivos e medidas de prevenção e combate à sinistralidade na rede rodoviária a estabelecer e implementar. Prevê-se o desenvolvimento, em estreita articulação com as autarquias locais, de planos e intervenções de mobilidade e segurança nas infraestruturas rodoviárias, integrando e compatibilizando os vários meios de transporte e utilizadores.

Por último, no âmbito do **reforço da participação democrática no processo eleitoral**, em 2022, a Administração Eleitoral irá continuar a desenvolver os trabalhos necessários para o alargamento da plataforma de cadernos eleitorais desmaterializados a todos os consulados. Este projeto terá como suporte a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

infraestrutura de rede de elevada segurança da Rede Consular do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) do Ministério da Administração Interna.

Relativamente às plataformas tecnológicas, a Administração Eleitoral irá continuar a evoluir a Plataforma de Registo de Eleitos Locais, por forma a aumentar a utilização da assinatura eletrónica qualificada como Eleitor Local, através da plataforma de Atributos Profissionais (SCAP) associada ao Cartão de Cidadão (CC) e Chave Móvel Digital (CMD).

### 1. b) Proposta de Orçamento

O Programa Orçamental Segurança Interna prevê, no orçamento para 2022, uma despesa total consolidada de 2.311,6 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 8,4% face à execução provisória de 2021.

Quadro 5.26. Segurança Interna (PO05) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	2 068,1	2 134,0	3,2	92,3
Despesas com o pessoal	1 751,3	1 767,9	0,9	76,5
Aquisição de bens e serviços	184,8	239,1	29,3	10,3
Juros e outros encargos	0,5	0,5	-10,3	0,0
Transferências correntes	116,8	73,7	-36,9	3,2
Subsídios	0,0	0,0	9,1	0,0
Outras despesas correntes	14,6	52,8	n.r	2,3
<b>Despesa de capital</b>	56,4	169,2	200,1	7,3
Investimento	50,3	152,8	203,6	6,6
Transferências de capital	6,1	16,4	n.r	0,7
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>2 124,5</b>	<b>2 303,2</b>	<b>8,4</b>	
Ativos Financeiros	7,8	8,4	8,0	0,4
<b>Despesa total consolidada (1)</b>	<b>2 132,3</b>	<b>2 311,6</b>	<b>8,4</b>	
<b>Receta total consolidada (2)</b>	<b>2 415,9</b>	<b>2 311,6</b>	<b>-4,3</b>	
<b>SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)</b>	<b>283,6</b>	<b>0,0</b>		
<i>por memória</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>2022 Orçamento</b>			
Receitas de Impostos	1 673,2			
Receitas Próprias	414,5			
Fundos Europeus	87,9			
Transferências entre entidades	136,0			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro do Relatório do OE – pág. 208)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na estrutura da despesa total consolidada (2.311,6 m€) verifica-se que apresentam maior peso as despesas com pessoal, que representam 76,5%, com 1.767,9 milhões de euros de dotação, destacando-se a estrutura da massa salarial das forças e serviços de segurança, distribuída entre a Guarda Nacional Republicana (GNR), com 842,3 milhões de euros, e a Polícia de Segurança Pública (PSP), com 787,5 milhões de euros.

Nas dotações de despesa de Investimento, a rubrica de aquisições de bens de capital ascende a 152,8 milhões de euros, dos quais 53,2 milhões de euros dizem respeito à execução da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS), executada pela Secretaria - Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) e 40,9 milhões de euros dizem respeito às verbas orçamentadas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Destacam-se ainda as aquisições de bens e serviços, com 239,1 milhões de euros, dos quais 114 milhões de euros afetos às forças de segurança, destinado ao financiamento da atividade corrente destas entidades.

**Quadro 5.35. Segurança Interna (PO08) — Dotações específicas**  
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2021	2022	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
<b>008 - SEGURANÇA INTERNA</b>	<b>252,1</b>	<b>262,7</b>	<b>4,2</b>
ENCARGOS COM SAÚDE	72,2	75,1	4,0
PENSÕES E REFORMAS	168,9	161,6	-4,3
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	11,0	26,0	136,4

*(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 209)*

O Programa integra ainda a dotação específica para pensões e reformas, executados pela GNR (106,5 milhões de euros) e pela PSP (55,1 milhões de euros), e os Encargos com Saúde, igualmente executados pela GNR (39,8 milhões de euros) e pela PSP (35,3 milhões de euros), integralmente cobertos por receita própria.

Para 2022, foi orçamentada pela SGMAI uma indemnização compensatória de 26 milhões de euros, financiada por receitas de impostos, a transferir para a SIRESP, SA.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quadro 5.36. Segurança Interna (PO08) — Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>2 426,0</b>	<b>100,0</b>
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	5,5	0,2
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	136,0	5,6
011 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - FORÇAS DE SEGURANÇA	1 713,1	70,6
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTEÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	144,6	6,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	21,6	0,9
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	7,6	0,3
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	75,1	3,1
027 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - AÇÃO SOCIAL	19,9	0,8
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	11,7	0,5
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	10,4	0,4
084 - SIMPLEX +	6,7	0,3
087 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - SISTEMAS DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	51,5	2,1
088 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - INFRAESTRUTURAS	34,9	1,4
089 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - VEÍCULOS	4,2	0,2
090 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - ARMAMENTO	1,6	0,1
091 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL	3,9	0,2
092 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO DE APOIO ATIVIDADE OPERACIONAL	1,3	0,1
093 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - LPIEFSS - EQUIPAMENTO PARA FUNÇÕES ESPECIALIZADAS	3,1	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	2,1	0,1
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,5	0,0
100 - INICIATIVAS DE AÇÃO CLIMÁTICA	0,2	0,0
101 - PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	113,2	4,7
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	57,4	2,4
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>2 434,4</b>	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>2 311,6</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>2 303,2</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	8,4	

(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 210)

Dos valores constantes do quadro acima (*Despesas por medidas dos Programas*) destacam-se:

- **Educação**

Estabelecimentos de Ensino Superior – 7,6m€ (7,5 m€ em 2021)

Estabelecimentos de Ensino Não Superior – 21,6m€ (16,3 m€ em 2021)

- **Proteção civil e luta contra incêndios – 144,6m€ (167,3m€ em 2021)**

- **Forças de Segurança – 1.713,1 m€ (1.721,4 m€ em 2021)**

- **Serviços individuais de saúde – 75,1m€ (65,2 m€ em 2021)**

- **Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna (Lei nº 10/2017, de 3 de março – 100,5m€ (95,7 m€ em 2021))**

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa salienta-se a medida 011 — Segurança e Ordem Públicas — Forças de Segurança, com 1713,1 milhões de euros, representando 70,6% da dotação de despesa efetiva não



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

consolidada do Programa, da qual se destacam os orçamentos da GNR, com 803,6 milhões de euros, e da PSP, com 764,7 milhões de euros.

Relativamente à Medida 102 — Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), foram afetos 57,4 milhões de euros no total da dotação de despesa efetiva não consolidada do Programa Orçamental.

### Desenvolvimentos orçamentais

(Fonte: MAPAS AC do OE 2021 e OE 2022)

Gabinetes	OE/2021	OE/2022	Variação %
Gabinete MAI	1 235 567	1 254 234	1,5%
Sec. Est Adj do Min Adm Interna	803 849	796 829	-0,9%
Sec. Est Administração Interna	773 833	762 186	-1,5%
<b>TOTAL</b>	<b>2 813 249</b>	<b>2 813 249</b>	<b>0,0%</b>

	OE/ 2021	OE/2022	Variação %
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	118 802 841	118 408 464	-0,3%
Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil (transf. OE)	47 079 651	50 635 268	7,6%
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (transf. OE)	39 718 097	55 656 946	40,1%
Polícia de Segurança Pública (atividades)	783 972 707	825 224 648	5,3%
Guarda Nacional Republicana (atividades)	889 376 341	925 184 601	4,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1 878 949 637</b>	<b>1 975 109 927</b>	<b>5,1%</b>

	OE/2021	OE/2022	Variação %
Gab SG SIRP e Estruturas comuns ao SIS e ao SIED	13 292 658	13 452 170	1,2%
SIED - Serviço de Informações Estratégicas de Defesa	8 460 378	8 561 903	1,2%
SIS - Serviço de Informações e de Segurança	13 631 480	13 795 058	1,2%
Sistema de Segurança Interna (SSI)	2 539 122	2 619 519	3,2%
GNS - Gabinete Nacional de Segurança	3 204 815	4 477 542	39,7%
GNS - Gabinete Nacional de Segurança - Projetos	385 623	7 619 214	1875,8%
<b>Total</b>	<b>41 514 076</b>	<b>50 525 406</b>	<b>21,7%</b>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **1. c) Articulado da Proposta de Lei**

No articulado da proposta de lei podem identificar-se as seguintes disposições com incidência na área setorial da Administração Interna:

#### **Artigo 8.º - Alterações orçamentais**

1 - O Governo fica autorizado a efetuar as alterações orçamentais:

(...)

6 - O Governo fica autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da integração e migrações e das finanças ou pelas áreas das finanças e da administração interna, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, referida no n.º 4, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 25 % das despesas elegíveis de projetos de entidades privadas, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), respetivamente, para o orçamento do Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (ACM, I. P.), quando os projetos sejam destinados a melhorar as condições dos migrantes ou a garantir o acolhimento de refugiados, ou para o orçamento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), quando estejam em causa projetos em matéria de asilo, de gestão de fluxos migratórios, designadamente de recolocação ou reinstalação, e de processo de retorno.

(...)

18 - O Governo fica autorizado, através do membro responsável pela área das finanças e mediante parecer da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. (AGIF, I. P.), a proceder às alterações orçamentais que se revelem necessárias para a implementação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), independentemente de envolverem diferentes programas.

#### **Artigo 31.º - Admissões nas forças e serviços de segurança**

Em 2022, o Governo dá continuidade ao plano plurianual para 2020-2023 de admissões nas forças e serviços de segurança, previsto no artigo 188.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual, garantindo o aumento líquido de efetivos e assegurando o rejuvenescimento, a manutenção de elevados graus de prontidão e a sua eficácia operacional.

#### **Artigo 32.º - Programas de defesa animal**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1 - Em 2022, o Governo promove o alargamento gradual ao território nacional de programas de defesa animal das forças de segurança.

2 - Tendo por objetivo a capacitação das forças de segurança na área da defesa animal, são integrados nos planos de formação inicial e contínua conteúdos formativos na área jurídica, comportamento e bem-estar animal, captura e resgate, e medicina veterinária forense.

### **Artigo 34.º - Tecnologias de informação e comunicação na área governativa da administração interna**

Em 2022, o Governo dá continuidade à promoção do investimento em tecnologias de informação e comunicação, designadamente em iniciativas de base tecnológica, que permitam a simplificação e agilização de procedimentos, soluções de partilha de recursos entre as forças e serviços de segurança, através da gradual integração das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, eliminando redundâncias e libertando recursos humanos da área administrativa para a área operacional das forças e serviços de segurança.

### **Artigo 61.º - Suspensão da passagem às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade**

1 - Como medida de equilíbrio orçamental, as passagens às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, nos termos estatutariamente previstos, dos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR), de pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP), do SEF, da Polícia Judiciária, da Polícia Marítima, de outro pessoal militarizado e de pessoal do corpo da Guarda Prisional apenas podem ocorrer nas seguintes circunstâncias:

- a) Em situações de saúde devidamente atestadas;
- b) No caso de serem atingidos ou ultrapassados os limites de idade ou de tempo de permanência no posto ou na função, bem como quando, nos termos legais, estejam reunidas as condições de passagem à reserva, pré-aposentação ou disponibilidade depois de completados 36 anos de serviço e 55 anos de idade;
- c) Em caso de exclusão da promoção por não satisfação das condições gerais para o efeito ou por ultrapassagem na promoção em determinado posto ou categoria, quando tal consequência resulte dos respetivos termos estatutários;
- d) Quando, à data da entrada em vigor da presente lei, já estejam reunidas as condições ou verificados os pressupostos para que essas situações ocorram, ao abrigo de regimes aplicáveis a subscritores da CGA, I. P., de passagem à aposentação, reforma, reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, independentemente do momento em que o venham a requerer ou a declarar.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 1 - Para efeitos do disposto no número anterior, o Governo fixa anualmente o contingente, mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela área setorial, prevendo o número de admissões e de passagem à reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, tendo em conta as necessidades operacionais de cada força e serviço de segurança e da renovação dos respetivos quadros.
- 2 - No que respeita à GNR, à PSP e ao SEF, o contingente referido no número anterior é definido tendo em consideração o número máximo de admissões verificadas nas forças e serviços de segurança, nos termos do respetivo plano plurianual de admissões.

### **Artigo 101.º - Programa Trabalhar em Portugal**

Com o objetivo de captar trabalhadores estrangeiros para Portugal, o Governo cria, em 2022, um programa de atração e de apoio à fixação em Portugal de trabalhadores estrangeiros, através de mecanismos facilitadores e de agilização da sua instalação no território nacional, promovendo o acesso à informação relevante e a simplificação dos processos administrativos junto dos diferentes serviços públicos intervenientes.

### **Artigo 121.º - Antecipação de Fundos Europeus**

- 1 - As operações específicas do tesouro efetuadas para garantir a execução do Portugal 2030, do Portugal 2020, do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 para a área dos Assuntos Internos, o financiamento da Política Agrícola Comum e da Política Comum das Pescas, incluindo iniciativas europeias e Fundo de Coesão (FC), do FEAC, dos instrumentos financeiros enquadrados no Next Generation EU, nomeadamente o REACT-EU, o PRR e o Fundo para uma Transição Justa (FTJ), devem ser regularizadas, no máximo, até ao final do exercício orçamental de 2023, sem prejuízo do disposto no n.º 5.
- 2 - As antecipações de fundos referidos no número anterior a fundo perdido não podem, sem prejuízo do disposto no número seguinte, exceder em cada momento:
  - a) Relativamente aos programas cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo FSE, pelo FC, pelo FEAC, pelos instrumentos financeiros enquadrados no Next Generation EU, nomeadamente, REACT-EU, PRR e FTJ e por iniciativas europeias, € 3 000 000 000,00;
  - b) Relativamente aos programas cofinanciados pelo FEADER, pelo FEAGA, pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura, € 1 200 000 000,00;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**c) Relativamente aos programas financiados pelo FAMI e o Fundo para a Segurança Interna, € 35 000 000,00.**

- 3 - Os montantes referidos no número anterior podem ser objeto de compensação entre si, mediante autorização do membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador.
- 4 - Os limites referidos no n.º 2 incluem as antecipações efetuadas e não regularizadas até 2021.
- 5 - As operações específicas do tesouro efetuadas para garantir o adiantamento do pagamento dos apoios financeiros concedidos no âmbito do presente artigo são imediatamente regularizadas aquando do respetivo reembolso pela União Europeia, nos termos da legislação aplicável.
- 6 - As operações específicas do tesouro referidas no presente artigo devem ser comunicadas trimestralmente pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E. (IGCP, E. P. E.), à DGO, com a identificação das entidades que às mesmas tenham recorrido e dos respetivos montantes, encargos e fundamento.
- 7 - As entidades gestoras de fundos europeus devem comunicar trimestralmente à DGO o recurso às operações específicas do tesouro referidas no presente artigo.
- 8 - O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, I. P.), fica autorizado a recorrer a operações específicas do tesouro para financiar a aquisição de mercadorias decorrentes da intervenção no mercado agrícola sob a forma de armazenagem pública, até ao montante de € 15 000 000,00.
- 9 - As operações a que se refere o número anterior devem ser regularizadas até ao final do ano económico a que se reportam, caso as antecipações de fundos sejam realizadas ao abrigo da presente lei, ou até ao final de 2023, caso sejam realizáveis por conta de fundos europeus.

**Artigo 138.º - Simplificação da concessão e renovação de autorização de residência**

As autorizações de residência temporária previstas no n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, que sejam emitidas em 2022, são válidas pelo período de dois anos contados da data da emissão do respetivo título e renovável por períodos sucessivos de três anos.

**Artigo 139.º - Suspensão da fixação de contingente global para efeitos de concessão de autorização de residência**

Durante o ano de 2022, é suspensa a fixação do contingente global para efeitos de concessão de visto de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada previsto no artigo 59.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, e aplicam-se à emissão dos mencionados vistos as condições previstas do n.º 5 do referido artigo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Artigo 141.º - Alargamento dos Contratos Locais de Segurança de Nova Geração**

Em 2022, o Governo dá continuidade ao alargamento do programa de Contratos Locais de Segurança de Nova Geração a municípios com necessidades específicas, em estreita colaboração com as autarquias locais e instituições sociais.

### **Artigo 145.º - Estratégia de Segurança Rodoviária 2021-2030**

- 1 - Cada entidade participante inscreve no respetivo orçamento os encargos necessários para a concretização das medidas da sua responsabilidade na Estratégia de Segurança Rodoviária 2021-2030 (Visão Zero 2030).
- 2 - Até ao final do primeiro semestre de 2022, é dado conhecimento ao membro do Governo responsável pela área da administração interna do montante das verbas referidas no número anterior e da sua execução.

### **Artigo 145.º - Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030**

- 1 - Cada entidade participante inscreve no respetivo orçamento os encargos decorrentes da concretização da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030, aprovada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto.
- 2 - Até ao final do primeiro semestre de 2022, é dado conhecimento ao membro do Governo responsável pela área da administração interna do montante das verbas referidas no número anterior e da sua execução.

### **Artigo 147.º - Missões de proteção civil e formação de bombeiros**

- 1 - Em 2022, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) fica autorizada a transferir para as associações humanitárias de bombeiros (AHB), ao abrigo da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, as dotações inscritas nos seus orçamentos referentes a missões de proteção civil, incluindo as relativas ao sistema nacional de proteção civil e ao Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.
- 2 - O orçamento de referência a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, para o ano de 2022, é de € 29 713 284,60.
- 3 - As transferências para cada AHB, calculadas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, não podem ser inferiores às do ano económico anterior, nem superiores em 5,43 % do mesmo montante.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 4 - A ANEPC fica autorizada a efetuar transferências orçamentais para a Escola Nacional de Bombeiros, nos termos de protocolos celebrados entre ambas as entidades, nomeadamente para efeitos de formação.
- 5 - Em 2022, o financiamento atribuído aos agrupamentos de AHB, criados nos termos do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, na sua redação atual, corresponde a 125 % da aplicação da fórmula prevista no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual.
- 6 - Em 2022, a transferência anual para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro, efetuada nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, é, a título excecional, de 6 %.

### **Artigo 149.º - Procedimentos no âmbito da prevenção, supressão e estabilização de emergência pós-incêndio**

O ICNF, I. P., a ANEPC e a AGIF, I. P., podem recorrer ao procedimento de ajuste direto, até aos limiares previstos no artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, no seu valor atual, não se aplicando as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do CCP, quando esteja em causa a aquisição de bens, prestação de serviços ou empreitadas necessárias à prevenção, incluindo campanhas de sensibilização, supressão de fogos rurais e estabilização de emergência pós-incêndio, no âmbito do SGIFR, ficando dispensados da fiscalização prévia do Tribunal de Contas prevista no artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, encontrando-se os respetivos encargos excluídos do disposto no artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual, e no artigo 56.º.

### **Artigo 148.º - Despesas afetas ao Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais**

As despesas realizadas no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais afetas às respetivas atividades e projetos são inscritas na medida 101 «Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais» pelos diversos organismos da administração central.

### **Artigo 151.º - Reforço dos meios de combate a incêndios e de apoio às populações na Região Autónoma da Madeira**

O Governo, em cooperação com os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira, mantém o reforço dos meios de combate aos incêndios naquela região autónoma, estabelecido no



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

artigo 159.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, na sua redação atual, incluindo a utilização de meios aéreos e o apoio às populações afetadas.

### **Artigo 160.º - Investimento em infraestruturas de habitação para profissionais das forças de segurança**

1 - O Governo promove um programa que visa garantir condições de habitação dignas e outras infraestruturas de apoio aos profissionais deslocados que iniciam funções, através do lançamento, até ao terceiro trimestre de 2022, de concursos públicos de investimento em infraestruturas de habitação de, pelo menos, € 5 000 000,00 para os Serviços Sociais da GNR e € 5 000 000,00 para os Serviços Sociais da PSP.

2 - As habitações a que se refere o número anterior são disponibilizadas aos beneficiários dos serviços sociais das forças de segurança, de acordo com os respetivos regulamentos de atribuição de habitação.

### **Artigo 171.º - Reforço das medidas de segurança em contexto universitário**

Em 2022, o Governo reforça o policiamento de proximidade junto das instituições do ensino superior, dos alojamentos estudantis e outros contextos universitários, e avalia a implementação das atuais medidas e programas em matéria de segurança.

### **Artigo 174.º - Programa Escola Segura**

O Governo procede ao reforço do Programa Escola Segura, com o objetivo de garantir segurança, prevenir e reduzir a violência e comportamentos de risco no meio escolar.

### **Artigo 185.º - Transição de saldos da Lei da Programação de Infraestruturas e Equipamentos para as Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna**

Os saldos alcançados nas medidas relativas a infraestruturas, armamento e equipamento de proteção individual, deduzidos do montante de reforços provenientes das outras medidas, a que se refere o n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2017, de 3 de março, na sua redação atual, transitam e são integrados no orçamento de projetos da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, de forma a dar continuidade aos investimentos em curso e aos previstos na lei de programação que lhe suceder.

### **Artigo 215.º - Fiscalização prévia do Tribunal de Contas**

1 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e no n.º 5 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sua redação atual, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, consideram-se acontecimentos imprevisíveis os incêndios de grandes dimensões.

2 - **Para efeitos do disposto no número anterior, são considerados incêndios de grandes dimensões os incêndios rurais em que se verifique uma área ardida igual ou superior a 4500 hectares ou a 10 % da área do concelho atingido, aferida através do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais ou do Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais.**

3 - Estão isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista nos artigos 46.º e seguintes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, **os procedimentos de contratação pública respeitantes à aquisição de bens ou serviços relativos ao dispositivo de combate aos incêndios e da prevenção estrutural, os que se enquadrem no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais**, os contratos ou acordos celebrados com entidades internacionais que tenham por objeto a sustentação logística das forças nacionais destacadas em teatros de operações e, bem assim, os procedimentos de contratação pública respeitantes à locação ou à aquisição de bens e serviços relativos à «Medida 1: Programa de Digitalização para as Escolas», do «Pilar I» do Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril.

4 - Estão excluídos da incidência da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos previstos na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

a) As transferências da administração central para a administração local, financeiras ou de outra natureza, assim como de posições contratuais, realizadas no âmbito da descentralização de competências, nomeadamente a prevista na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e nos respetivos decretos-leis de desenvolvimento;

b) Os atos de execução ou decorrentes de contratos-programa, acordos e/ou contratos de delegação de competências, celebrados entre autarquias locais, bem como entre autarquias locais e empresas inseridas no setor empresarial local;

c) Os contratos de delegação de competências entre municípios e entidades intermunicipais ou entre municípios e freguesias, bem como os acordos de execução entre municípios e freguesias, previstos no anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

### **SECÇÃO IV - Imposto sobre veículos**

#### **Artigo 235.º - Alteração ao Código do Imposto sobre Veículos**

Os artigos 7.º, 10.º, 35.º, 36.º, **51.º** e 63.º do Código do Imposto sobre Veículos (Código do ISV), aprovado em anexo à Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 51.º

[...]

- 1 - [...]:
  - a) [...];
  - b) [...];
  - c) [...];
  - d) [...];
  - e) Os veículos adquiridos para o exercício de funções operacionais das equipas de sapadores florestais e da força de sapadores bombeiros florestais pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., e os veículos adquiridos para o exercício de funções operacionais da estrutura operacional e da Força Especial de Proteção Civil pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, bem como os veículos adquiridos pelas corporações de bombeiros para o cumprimento das missões de proteção civil, nomeadamente socorro, assistência, apoio e combate a incêndios;
  - f) [...].
- 2 - [...].
- 3 - [...].

### ANEXO I - Mapa de alterações e transferências orçamentais (a que se refere o artigo 7.º)

29	Transferência para o Orçamento do Estado e respetiva aplicação na despesa dos saldos da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das infraestruturas, constantes dos orçamentos dos anos económicos anteriores, relativos a receitas das taxas de segurança aeroportuária do 4.º trimestre, desde que se destinem a ser transferidos para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), para a Polícia de Segurança Pública (PSP) e para a GNR, nos termos da Portaria n.º 83/2014, de 11 de abril.
40	Transferência de verbas do orçamento do INEM, I. P., para a GNR, para o financiamento da gestão operacional dos centros operacionais 112, até ao limite de € 57 500,00.
49	Transferência de verbas inscritas no orçamento do ICNF, I. P., no âmbito do FFP, até ao limite de € 3 000 000,00, para a GNR, com vista a suportar os encargos com a contratação de vigilantes florestais.
61	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, por via das lump sums nominativas existentes, para o ACM, I. P., para o financiamento dos programas de recolocação e de reinstalação de beneficiários de proteção internacional, nos termos a definir por protocolo entre as duas entidades.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

62	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o ACM, I. P., nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das migrações.
63	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de 25 % das despesas elegíveis até um montante máximo de € 2 500 000,00 de projetos de organizações não-governamentais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, no âmbito das suas atribuições e competências nos termos a definir por protocolo.
64	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de prestações de serviços de mediação cultural no âmbito das suas atribuições e competências por entidades da sociedade civil, até um montante máximo de € 1 100 000,00.
87	Transferência de verbas inscritas no orçamento da DGTF, para os orçamentos da GNR e da PSP, destinadas a suportar encargos para despesas referentes ao pagamento dos retroativos dos suplementos não pagos em período de férias aos elementos das Forças de Segurança, previsto no Decreto-Lei n.º 25/2020, de 16 de junho, até aos montantes de € 16 357 207,00 e € 12 161 768,00, respetivamente.
93	Transferência de verbas do orçamento da ANAC para o financiamento dos serviços de segurança prestados pela GNR nos aeródromos.
101	Transferência até € 10 000 000,00 inscritos no orçamento do capítulo 60, gerido pela DGTF, para a Força Aérea Portuguesa referentes à comparticipação nacional da <b><u>aquisição de meios aéreos de combate aos incêndios rurais</u></b> previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2021, de 22 de março.
108	Em 2022, a título extraordinário, é transferida para as Associações Humanitárias de Bombeiros a verba adicional de € 2 500 000,00 a fim de reforçar a sua capacidade operacional e fazer face a constrangimentos financeiros decorrentes ao esforço desenvolvido com a operação associada à doença COVID-19.

### PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a presente Proposta de Lei, a qual é, de resto, de “*elaboração*”



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, a 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2022.
2. Esta iniciativa foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitir parecer sobre as matérias da sua competência, incidindo no caso vertente sobre a área da Administração Interna.
3. A discussão e votação na generalidade da proposta de lei em apreço já se encontra agendada para a reunião do Plenário da Assembleia da República dos dias 28 e 29 de abril de 2022.
4. No Orçamento do Estado para 2022, a despesa total consolidada do Programa Segurança Interna é de 2311,6 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 8,4% face à execução provisória estimada para 2022.
5. Na estrutura da despesa total consolidada (2.311,6 m€) as despesas com pessoal representam 76,5%, com 1.767,9 milhões de euros de dotação, destacando-se a estrutura da massa salarial das forças e serviços de segurança, distribuída entre a Guarda Nacional Republicana (GNR), com 842,3 milhões de euros, e a Polícia de Segurança Pública (PSP), com 787,5 milhões de euros.
6. Nas dotações de despesa de Investimento, a rubrica de aquisições de bens de capital ascende a 152,8 milhões de euros, dos quais 53,2 milhões de euros dizem respeito à execução da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) e 40,9 milhões de euros são referentes às verbas orçamentadas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).
7. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª – Aprova o



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Orçamento do Estado para 2022, na parte respeitante à área da Administração Interna, está em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, devendo o presente parecer ser remetido à Comissão do Orçamento e Finanças, a fim de instruir a competente elaboração do Relatório Final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

### PARTE IV - ANEXOS

Anexa-se a Nota Explicativa, logo que remetida pelo Ministério da Administração Interna, de acordo com o n.º 5 do artigo 206.º do RAR.

Palácio de São Bento, 27 de abril de 2022

**O Deputado Relator,**

**(André Coelho Lima)**

**O Presidente da Comissão,**

**(Fernando Negrão)**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### PROPOSTA DE LEI N.º 4/XV/1ª – APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022

#### PARECER SECTORIAL – ÁREA DA IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO

#### PARTE I – CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª – “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”.

Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, do mesmo dia, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª – “Aprova o Orçamento do Estado para 2022” baixou à Comissão de Orçamento e Finanças, e às restantes Comissões parlamentares permanentes para a elaboração de pareceres nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Igualdade e Não Discriminação.

A discussão na generalidade do Orçamento do Estado para 2022 encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 28 e 29 de abril de 2022, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a sua apreciação na especialidade (de 2 a 27 de maio de 2022) que compreenderá audições sectoriais de Ministros.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A audição da Senhora Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, responsável pela área da Igualdade e Não discriminação, está agendada para o próximo dia 6 de maio.

A discussão e votações na especialidade da Proposta de Lei nº 4/XV/1ª (GOV) estão previstas para os dias 23 a 27 de maio, sendo que o encerramento e a votação final global estão agendados para o dia 27 de maio de 2022.

### **I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

#### **1. Proposta de Lei nº 4/XV/1ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2022**

##### **1. a) Linhas de ação política: o Relatório do Orçamento de Estado para 2022**

A área governativa em apreço tem a incumbência de formular, conduzir, executar e avaliar uma política global e coordenada nas áreas da cidadania e da igualdade - incluindo a área da prevenção e combate à violência contra as mulheres e violência doméstica - e nas áreas das migrações.

Na Proposta de Orçamento de Estado para 2022 o Governo assume como prioridade “*as respostas aos impactos da pandemia que tiveram efeitos específicos sobre as desigualdades estruturais entre mulheres e homens na sociedade portuguesa*” mobilizando fundos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e do Acordo de Parceria (Portugal 2030).

Este objetivo, como se pode ler no relatório do orçamento, será concretizado através da “*coordenação da implementação da perspetiva de género que se encontra integrada nas várias componentes do PRR, desde a reforma das medidas de combate às desigualdades entre mulheres e homens da componente das qualificações e competências, ao aumento das respostas sociais, ao combate aos estereótipos de género na transição digital e através das respetivas iniciativas educativas e de formação, ou à desagregação transversal por sexo dos dados, em linha com a Estratégia de Modernização e Inovação do Estado e da Administração Pública e o processo dos orçamentos com perspetiva de género*”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Objetivos do Governo expressos no Relatório do OE/2022:

- Promoção da **participação equilibrada no mercado de trabalho** reforçando designadamente: as condições de conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e a divisão igual do trabalho de cuidado e doméstico; a participação das mulheres e raparigas no setor digital e nas iniciativas de aquisição de competências digitais, bem como os programas de desconstrução de estereótipos de género nas escolhas educativas e profissionais, em articulação com as instituições do ensino superior no quadro do PRR; o apoio às mulheres na procura e criação de emprego e no acesso à formação profissional; e o combate à disparidade de rendimentos e à sub-representação das mulheres na tomada de decisão.

- **Integração da perspetiva de género nas políticas públicas** materializadas no orçamento do Estado - processo iniciado no orçamento de 2021 - através da integração de novos indicadores e alargado a outras áreas e medidas de política pública a executar em 2022, conforme o documento constante dos Elementos Informativos e Complementares – Orçamento com Perspetiva de Género<sup>1</sup>. Considera o Governo que este instrumento *“alicerça um processo de avaliação gradual dos progressos no âmbito da igualdade entre mulheres e homens, através do acompanhamento e da consolidação destes indicadores ao longo do tempo, revelando impactos, assim como a necessidade de intervenção nas políticas públicas”*.

- Reforço das respostas de **apoio às vítimas de violência de género e às vítimas de violência doméstica** dando prioridade às *“medidas de proteção às vítimas, designadamente no âmbito do apoio das estruturas de atendimento e de acolhimento (incluindo as especializadas), dos processos de autonomização, do apoio e reforço psicológico e psicoterapêutico a vítimas (incluindo a crianças e jovens, com base em abordagens focadas no trauma) e da produção*

---

<sup>1</sup> Relatório - Elementos informativos e complementares, pág. 38  
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=121394>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*de materiais e campanhas de informação, alerta e segurança, em articulação com os órgãos de comunicação social”.*

- Continuação dos **programas de prevenção e erradicação da mutilação genital feminina** serão continuados e serão *“desenvolvidas medidas de apoio a vítimas de casamentos infantis, precoces e forçados e a vítimas de exploração sexual, em articulação com as organizações da sociedade civil”.*

- Lançamento em 2022 dos novos **Planos de Ação 2022-2025 da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030, Portugal + Igual**, nas seguintes áreas: igualdade entre mulheres e homens; prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica; e combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais”.

- Implementação do **Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025**, mobilizando os recursos do programa Portugal 2030. Este plano está dividido em dez linhas de intervenção, a sua consecução envolve várias áreas governativas, e *“inclui abordagens transversais e específicas, designadamente: ao nível da formação de profissionais; da produção de dados e conhecimento, recursos e campanhas; do desenvolvimento de serviços de aconselhamento, orientação e informação a vítimas de discriminação; da promoção do acesso igual a percursos de educação e formação inclusivos e de qualidade; e da melhoria da empregabilidade de grupos desfavorecidos”.*

- Na **área da integração e das migrações**, considerada uma prioridade para o Governo, afirma-se que estas medidas inscritas no orçamento do Estado garantem *“a consolidação de políticas públicas que visem a plena integração de cidadãos portugueses ciganos e de cidadãos imigrantes, descendentes e refugiados”* através da continuidade das estratégias nacionais vigentes: o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações e a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Reforço do programa **“Português Língua de Acolhimento”**, que visa concretizar o desenvolvimento de competências linguísticas essenciais para o sucesso do processo de acolhimento das pessoas migrantes e em situação de refúgio. De referir que o Governo pretende rever o regime de apoio às associações de pessoas migrantes de modo a *“potenciar a capacitação e o apoio às associações de pessoas ciganas, migrantes e em situação de refúgio”*.
- Na consecução de uma abordagem de proximidade na área da integração e migrações, que promova a igualdade de oportunidades, o Governo afirma a sua aposta numa **abordagem mais humanista e menos burocrática pelos serviços públicos**, removendo os obstáculos e investindo na simplificação do acesso de todos os residentes em Portugal, incluindo cidadãos imigrantes e refugiados, aos serviços públicos, assegurando *“a divulgação de informação e apoio à população migrante através do **alargamento da Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes e da consolidação do projeto-piloto Integrar Valoriza**”*.
- Continuação do **acolhimento e integração das pessoas requerentes de asilo e beneficiárias de proteção internacional**. Nesse sentido, o Governo afirma que promoverá, em articulação com a sociedade civil, a melhoria e a consolidação de programas de acolhimento adaptados às necessidades e expectativas dos beneficiários, que promovam a plena autonomização e participação ativa na sociedade, no quadro do sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional.
- A **inclusão social de crianças e jovens de contextos vulneráveis** como uma das prioridades definidas pelo Governo. Neste âmbito está inscrito no orçamento a implementação do Programa Escolhas e de medidas de promoção do acesso e sucesso educativos de crianças e jovens portugueses ciganos. Será igualmente prosseguido e reforçado as medidas de acolhimento de crianças e jovens não acompanhados requerentes de asilo, *“procurando garantir a sua plena integração na sociedade portuguesa e o seu desenvolvimento pessoal”*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 1. b) Proposta de Orçamento

A transversalidade do Programa Governação, onde se incluem matérias muito diversas, a par da Igualdade, não permite uma discriminação apurada no que respeita à afetação de verbas inscritas no Orçamento do Estado.

No entanto, é possível apurar no Relatório do Orçamento do Estado que nas receitas de impostos atribuída ao Programa Governação o acréscimo, entre outros, está associado ao *“incremento das medidas de melhoria do acolhimento e integração de refugiados no âmbito das atribuições do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM), para as quais também concorrem outros mecanismos previstos na Lei do Orçamento do Estado, que permitem potenciar a utilização de fundos europeus para projetos da sociedade civil destinados a melhorar as condições dos migrantes e a garantir o acolhimento de refugiados”*.

Refere-se igualmente que foram reforçados os instrumentos que permitem a implementação de projetos no âmbito da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 «Portugal + Igual», nomeadamente o desenvolvimento de medidas no âmbito da prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica e conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar.

Quadro 5.18. Governação (PO02) — Despesa do setor público com projetos cofinanciados pelo Fundo Social Europeu (milhões de euros)

Áreas temáticas	Despesa aprovada	Despesa a executar	Apoio a executar
<b>Emprego</b>	<b>278</b>	<b>33</b>	<b>21</b>
Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	218	0	0
Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral	60	33	21
<b>Educação</b>	<b>248</b>	<b>129</b>	<b>97</b>
Redução do abandono escolar	146	88	70
Transição digital da Educação - Escola digital	53	1	1
Ensino profissional para jovens (CET)	24	20	13
Aprendizagem ao longo da vida	16	11	6
Ensino profissional para jovens	9	9	7
<b>Ensino Superior</b>	<b>216</b>	<b>100</b>	<b>85</b>
Formação avançada	181	87	74
Programa + Superior	30	9	8
Ensino superior (ofertas, igualdade e qualidade) - TeSP	5	4	3
<b>Área social</b>	<b>145</b>	<b>43</b>	<b>32</b>
Inclusão ativa de grupos vulneráveis (CEI e CEI+)	104	14	12
Inclusão ativa de imigrantes e minorias étnicas	17	10	5
Projetos inovadores/experimentais na área social	14	12	11
Serviços e redes de intervenção social	10	7	4
<b>Administração pública</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>27</b>
Sistema de Informação cadastral	23	23	19
Capacitação e modernização das administrações e dos serviços públicos	11	10	8
<b>Cultura e património</b>	<b>29</b>	<b>23</b>	<b>18</b>
Cultura para todos	16	15	11
Garantir cultura	13	8	7
<b>Programas de Valorização do Território</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
Capacitação institucional nas parcerias territoriais e setoriais	6	0	4
<b>Total Geral</b>	<b>956</b>	<b>361</b>	<b>284</b>

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, dados de final de fevereiro de 2022.

(Pág. 179 do Relatório)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quadro 5.20. Governação (PO02) — Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>1 575,9</b>	<b>100,0</b>
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	150,6	9,6
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	2,0	0,1
011 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - FORÇAS DE SEGURANÇA	71,6	4,5
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTECÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÉNDIOS	0,7	0,0
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	1,2	0,1
016 - EDUCAÇÃO - INVESTIGAÇÃO	13,0	0,8
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	673,4	42,7
024 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,2	0,0
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	17,4	1,1
028 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	57,9	3,7
031 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	13,7	0,9
033 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - PROTECÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	1,1	0,1
037 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - DESPORTO, RECREIO E LAZER	104,7	6,6
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	277,2	17,6
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	24,4	1,5
082 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTECÇÃO À VÍTIMA	6,3	0,4
084 - SIMPLEX +	16,1	1,0
085 - FLORESTAS	0,4	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,3	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,2	0,0
101 - PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	5,5	0,3
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	138,0	8,8
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>2 086,0</b>	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>1 973,6</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>1 474,3</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	479,93	
Passivos Financeiros	30,2	
Consolidação de Operações financeiras	10,7	

(Pág. 183 do Relatório)

### Desenvolvimentos orçamentais

(Fonte: MAPAS AC do OE 2021 e OE 2022)

	OE/2021	OE/2022	Variação %
<b>Gab. Sec. Estado Igualdade</b>	730 568	737 874	1,0%
<b>Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG)</b>	4 400 215	5 166 201	17,4%
<b>Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) Projetos</b>	2 319 254	2 372 164	2,3%
<b>Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM)</b>	5 627 153	5 741 847	2,0%
<b>TOTAL</b>	<b>13 077 190</b>	<b>14 018 086</b>	<b>7,2%</b>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 1. c) Articulado da Proposta de Lei

No articulado da proposta de lei podem identificar-se as seguintes disposições com incidência na área setorial da Igualdade e Não Discriminação:

#### **Artigo 8.º - Alterações orçamentais**

1 - O Governo fica autorizado a efetuar as alterações orçamentais:

(...)

6 - O Governo fica autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da integração e migrações e das finanças ou pelas áreas das finanças e da administração interna, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, referida no n.º 4, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 25 % das despesas elegíveis de projetos de entidades privadas, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), respetivamente, para o orçamento do Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (ACM, I. P.), quando os projetos sejam destinados a melhorar as condições dos migrantes ou a garantir o acolhimento de refugiados, ou para o orçamento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), quando estejam em causa projetos em matéria de asilo, de gestão de fluxos migratórios, designadamente de recolocação ou reinstalação, e de processo de retorno.

7 - O Governo fica igualmente autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da cidadania e da igualdade e das finanças, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada referida no n.º 4 para o orçamento da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 15 % das despesas elegíveis de projetos, cofinanciados pelo MFEEE 2014-2021, no âmbito do Programa Conciliação e Igualdade de Género a que se refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2020, de 28 de fevereiro.

(...)

19 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

finanças, a proceder às alterações orçamentais necessárias para assegurar as despesas inerentes à melhoria dos dados oficiais sobre violência contra as mulheres e violência doméstica, nos termos do previsto na alínea a) do n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto, que aprova medidas de prevenção e combate à violência doméstica, ficando disponíveis as dotações inscritas na medida 082 «Segurança e Ação social - Violência Doméstica - Prevenção e proteção à vítima», afetas a atividades e projetos relativos à política de prevenção da violência contra as mulheres e violência doméstica ou à proteção e à assistência das suas vítimas, enquadradas no âmbito do artigo 80.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual.

### **Artigo 14.º - Orçamento com perspetiva de género**

- 1 - O orçamento dos serviços e organismos incorpora a perspetiva de género, identificando os programas, atividades ou medidas a submeter a análise do respetivo impacto na concretização da igualdade entre mulheres e homens em 2022.
- 2 - No âmbito dos respetivos programas, atividades ou medidas desenvolvidas nos termos do número anterior, os serviços e organismos procedem à publicitação de dados administrativos desagregados por sexo.

### **Artigo 47.º - Reforço da formação para o combate à violência doméstica e no namoro**

- 1 - Em 2022, o Governo dá continuidade à implementação do plano anual de formação conjunta em matéria de combate à violência doméstica, pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração pública, da administração interna, da justiça, da igualdade, da educação, do trabalho, solidariedade e segurança social e da saúde.
- 2 - No âmbito da implementação do plano a que se refere o número anterior, é conferida particular ênfase à violência no namoro, através de estratégias de prevenção adequadas e eficazes junto dos destinatários, o mais precocemente possível.
- 3 - O membro do Governo responsável pela área da igualdade assume a coordenação e concretização do plano referido no n.º 1, acompanhando a sua eficiência a nível nacional, incluindo nas regiões autónomas, sem prejuízo da competência própria dos respetivos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

órgãos.

4 - O Governo, mediante proposta do membro do Governo responsável, procede ao reforço da transferência orçamental da verba destinada à formação conjunta e continuada em matéria de combate à violência doméstica, garantindo o exercício de poderes partilhados pelas áreas referidas no n.º 1.

### **Artigo 99.º - Casas de abrigo de vítimas de violência doméstica e alojamento de pessoas em situação de sem-abrigo**

Em 2022, o Governo prossegue a adaptação das casas de abrigo de vítimas de violência doméstica e dos albergues de pessoas em situação de sem-abrigo, por forma a assegurar o acolhimento de animais de companhia, garantindo essa possibilidade relativamente às casas de abrigo ou albergues que sejam criados após a entrada em vigor da presente lei.

### **Artigo 140.º - Financiamento do Programa Escolhas**

Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos do ACM, I. P., aprovados em anexo à Portaria n.º 227/2015, de 3 de agosto, o Programa Escolhas é integrado no orçamento do ACM, I. P., sendo o respetivo financiamento assegurado de acordo com o previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2020, de 15 de setembro, que procede à renovação do Programa Escolhas para o período de 2021 a 2022.

### **Artigo 142.º - Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025**

- 1 - Em 2022, o Governo prossegue a implementação do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 - Portugal contra o racismo (PNCRD 2021-2025), competindo a cada área governativa envolvida na execução das ações e atividades que integram o PNCRD 2021-2025 assegurar a sua implementação e os encargos resultantes das mesmas.
- 2 - Em 2022, o Governo concretiza a autonomização institucional das matérias referentes ao combate à discriminação racial do tratamento das questões migratórias.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 - O Observatório Independente do Discurso de Ódio, Racismo e Xenofobia promove a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento e a criação de parcerias de investigação em matéria de racismo, discriminação e discurso de ódio nas várias áreas e setores abrangidos pelo PNCRD 2021-2025, em articulação com a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, apresentando um relatório anual à Assembleia da República.

### **Artigo 143.º - Medidas de apoio a vítimas de casamento infantil, precoce e forçado**

Em 2022, o Governo desenvolve medidas de apoio a vítimas de casamento infantil, precoce e forçado, tendo em consideração os contributos e recomendações do Grupo de Trabalho para a Prevenção e Combate aos Casamentos Infantis, Precoces e Forçados, designadamente em matéria de atendimento, informação, apoio, encaminhamento e acolhimento de vítimas no âmbito da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.

### **ANEXO I - Mapa de alterações e transferências orçamentais (a que se refere o artigo 7.º)**

34	Transferência de verbas inscritas no orçamento do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P., para o Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (ACM, I. P.), nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das migrações e do trabalho, solidariedade e segurança social.
61	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, por via das lump sums nominativas existentes, para o ACM, I. P., para o financiamento dos programas de recolocação e de reinstalação de beneficiários de proteção internacional, nos termos a definir por protocolo entre as duas entidades.
62	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o ACM, I. P., nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da integração e migrações e da administração interna.
63	Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de 25 % das despesas elegíveis até um montante máximo de € 2 500 000,00 de projetos de organizações não-governamentais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil, cofinanciados



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

	pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, no âmbito das suas atribuições e competências nos termos a definir por protocolo.
--	---

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a presente Proposta de Lei, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, em 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª – “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”;
2. Esta iniciativa foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitir parecer sobre as matérias da sua competência, incidindo, no caso vertente, sobre a área da Igualdade e Não Discriminação;
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2022, na parte respeitante à área da Igualdade e Não Discriminação, está em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, devendo o presente parecer ser remetido à Comissão do Orçamento e Finanças, a fim de instruir a competente elaboração do Relatório Final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do RAR.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Parte IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Explicativa, logo que remetida pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, de acordo com o n.º 5 do artigo 206.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 27 de abril de 2022

A Deputada Relatora

(Emília Cerqueira)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS**

**PARECER SECTORIAL – ÁREA DA JUSTIÇA**

**PROPOSTA DE LEI N.º 4/XV/1.ª (GOV) – APROVA O ORÇAMENTO DO  
ESTADO PARA 2022**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2022.

Por despacho do mesmo dia do Senhor Presidente da Assembleia da República, esta iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente), e às restantes Comissões Parlamentares Permanentes para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Justiça.

A discussão na generalidade desta iniciativa encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 28 e 29 de abril, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá audições de Ministros sectoriais, sendo que a audição da Ministra da Justiça se encontra agendada para o dia 4 de maio, às 9 horas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A discussão e votação na especialidade desta Proposta de Lei encontram-se previstas para os dias 2 a 27 de maio, e a votação final global, para o dia 27 de maio de 2022.

### I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

#### 1. Total das despesas e das receitas consolidadas

Conforme decorre do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2022<sup>1</sup>, a despesa efetiva consolidada do Programa Justiça é de “1610,5 milhões de euros”, o que “excede em 10% a execução provisória de 2021”, e o total da receita consolidada é de “1610,6 milhões de euros”, o que constitui um acréscimo de 5,4% face à execução provisória de 2021.

Quadro 5.29. Justiça (PO06) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	1 393,0	1 522,6	9,3	94,5
Despesas com o pessoal	1 035,5	1 019,7	-1,5	63,3
Aquisição de bens e serviços	333,8	437,4	31,0	27,2
Juros e outros encargos	0,4	0,4	-12,0	0,0
Transferências correntes	17,8	21,4	20,3	1,3
Subsídios	0,0	0,0		
Outras despesas correntes	5,5	43,7	n.r.	2,7
<b>Despesa de capital</b>	37,1	87,9	137,2	5,5
Investimento	36,2	87,6	142,0	5,4
Transferências de capital	0,9	0,3	-61,7	0,0
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>1 430,0</b>	<b>1 610,5</b>	<b>12,6</b>	
Ativos Financeiros	33,5			
<b>Despesa total consolidada (1)</b>	<b>1 463,5</b>	<b>1 610,5</b>	<b>10,0</b>	
<b>Receita total consolidada (2)</b>	<b>1 527,8</b>	<b>1 610,6</b>	<b>5,4</b>	
<b>SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)</b>	<b>64,3</b>	<b>0,1</b>		
<i>por memória</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>2022 Orçamento</b>			
Receitas de Impostos	631,2			
Receitas Próprias	576,5			
Fundos Europeus	113,6			
Transferências entre entidades	289,2			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do relatório que acompanha o OE 2022)

<sup>1</sup> Relatório da responsabilidade do Ministério das Finanças.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Segundo o mesmo relatório, *“Do total da despesa consolidada, 39,2% são representados pela componente de receita de impostos afeta ao Programa (631,2 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de receitas próprias (576,5 milhões de euros), de transferências no âmbito da Administração Pública (289,2 milhões de euros) e de Fundos Europeus (113,6 milhões de euros).”*

Os encargos com o pessoal continuam a ser preponderantes, absorvendo 63,3% da despesa total consolidada, com 1019,7 milhões de euros, seguindo-se a aquisição de bens e serviços com 27,2% (437,4 milhões de euros). Nestas dotações, o relatório destaca *“o IGFEJ, com 213,9 milhões de euros, a DGRSP, com 64 milhões de euros, e o IRN, com 64,8 milhões de euros, destinados ao financiamento da atividade corrente destas entidades”*.

De acordo com o relatório, *“Do total da receita consolidada, 53,8% são representados pelas receitas próprias, sendo o restante financiamento proveniente de receitas de impostos afetos ao Programa (39,2%) e de fundos europeus (7,1%).”*

Quanto às receitas do Programa Justiça, o relatório destaca *“as Taxas, Multas e Outras Penalidades (792,8 milhões de euros), com especial relevo para a cobrança dos vários emolumentos no âmbito dos registos e notariado, a cargo do Instituto dos Registos e Notariado (IRN), com 379,3 milhões de euros e para a cobrança das taxas de justiça e receita emolumentar cobrados pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP (IGFEJ), com 379,4 milhões de euros.”*

### **2. Orçamento geral**

Da análise do mapa 4 anexo à Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup>, verificamos que o orçamento geral do Ministério da Justiça sofre um acréscimo de 10,1% face ao orçamentado em 2021, conforme infra se discrimina:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Unidade: Euros

Designação orgânica	ORÇAMENTO GERAL		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
01 Ação governativa (Gabinetes dos Membros do Governo)	3 629 182	3 705 457	2,1%
02 Gestão Administrativa e Financeira do MJ	26 483 788	26 890 324	1,5%
03 Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos	1 450 102 983	1 525 178 960	5,2%
03 Orgânicas de transferência	15 597 500	15 655 000	0,4%
04 Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção	335 752 959	370 773 370	10,4%
<b>ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO</b>	<b>1 831 566 412</b>	<b>1 942 203 111</b>	<b>6,0%</b>
Projetos (Capítulo 50)	48 385 876	79 583 840	64,5%
<b>TOTAL DO MINISTÉRIO</b>	<b>1 879 952 288</b>	<b>2 021 786 951</b>	<b>7,5%</b>
Restantes investimentos do Plano (Outras fontes)	30 002 519	81 559 174	171,8%
<b>TOTAL</b>	<b>1 909 954 807</b>	<b>2 103 346 125</b>	<b>10,1%</b>

(dados retirados do Mapa 4 – OE 2021 e OE 2022)

### 3. Serviços integrados

#### 3.1. Ação Governativa

No que respeita aos Gabinetes dos membros do Governo, verifica-se que a dotação prevista sofre um acréscimo de 2,1% face ao valor orçamentado em 2021, com especial destaque para o aumento de 8,9% no orçamento do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, conforme se pode verificar do quadro infra:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	01 Ação Governativa		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
Ministra da Justiça	1 507 128	1 491 972	-1,0%
Secretário de Estado Adjunto e da Justiça	1 030 775	1 122 889	8,9%
Secretário de Estado da Justiça	1 091 279	1 090 596	-0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>3 629 182</b>	<b>3 705 457</b>	<b>2,1%</b>

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2021 e OE 2022)

De salientar que o aumento do orçamento do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça (+8,9%, o que corresponde a um acréscimo de 92.114 euros face a 2021) se deve, sobretudo, ao aumento das despesas com pessoal (+10,3%), com outras despesas correntes (+150%) e com a aquisição de bens de capital (+80%), conforme se constata no quadro infra:

Unidade: Euros

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DA JUSTIÇA	OE 2021	OE 2022	VARIAÇÃO %
Segurança e Ordem Públicas – Administração e regulamentação			
Despesas com o pessoal	890 003	982 117	10,3%
Aquisição de bens e serviços correntes	137 272	133 472	-2,8%
Outras despesas correntes	1 000	2 500	150,0%
Aquisição de bens de capital	2 500	4 500	80,0%
Contingência COVID 2019 – prevenção, contenção, mitigação e tratamento			
Aquisição de bens e serviços correntes	0	300	-
<b>TOTAL</b>	<b>1 030 775</b>	<b>1 122 889</b>	<b>8,9%</b>

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados - OE2021 e OE2022)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 3.2. Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Justiça

Os serviços relativos à «Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Justiça» viram as suas despesas aumentadas em 1,5% face ao orçamentado em 2021, conforme se verifica infra:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	02 Gestão Administrativa e Financeira do MJ		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
Secretaria-Geral do MJ	4 891 818	4 904 819	0,3%
Inspeção-Geral dos Serviços da Justiça	1 538 718	1 592 397	3,5%
Direção-Geral da Política da Justiça	6 828 533	7 075 927	3,6%
Centro de Estudos Judiciários	12 114 577	12 196 048	0,7%
Comissão de Proteção às vítimas de crimes	1 110 142	1 121 133	1,0%
<b>TOTAL</b>	<b>26 483 788</b>	<b>26 890 324</b>	<b>1,5%</b>

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2021 e OE 2022)

### 3.3. Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos

Quanto às despesas correspondentes aos «Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos», estas sofreram um acréscimo, de 1,3%, face ao orçamentado em 2021:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	03 Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
Magistratura do Ministério Público	114 613 180	115 613 038	0,9%



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Magistraturas dos Tribunais Administrativos e Fiscais	22 617 455	22 872 106	1,1%
Tribunal da Relação de Lisboa	26 028 133	25 076 637	-3,7%
Tribunal da Relação do Porto	17 587 690	17 720 256	0,8%
Tribunal da Relação de Coimbra	11 279 069	11 202 509	-0,7%
Tribunal da Relação de Évora	10 960 702	10 945 260	-0,1%
Tribunal da Relação de Guimarães	10 965 400	10 638 900	-3,0%
Tribunal Central Administrativo Sul	7 507 665	7 233 505	-3,7%
Tribunal Central Administrativo Norte	5 807 084	6 024 630	3,7%
Direção Geral da Administração da Justiça	258 410 787	271 699 347	5,1%
Instituto dos Registos e do Notariado I.P.	377 117 886	375 488 920	-0,4%
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça IP / Reserva orçamental	15 597 500	15 655 000	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>878 492 551</b>	<b>890 170 108</b>	<b>1,3%</b>

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2021 e OE 2022)

Importa salientar que o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN) sofre uma nova redução de verbas no seu orçamento de funcionamento, de -0,4% (são menos 1.628.966 euros). Com efeito, já no OE 2021 o IRN havia sofrido um corte de 2,6% (menos 10.733.614 euros) no seu orçamento de funcionamento.

### 3.4. Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção

As despesas com os «Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção» sofrem um acréscimo de 10,4%, em relação ao orçamentado em 2021:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	04 Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção		
	2021	2022	Variação %
	Orçamento	Orçamento	



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Polícia Judiciária	125 410 081	126 531 938	0,9%
Direção-Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais	210 342 878	244 241 432	16,1%
<b>TOTAL</b>	<b>335 752 959</b>	<b>370 773 370</b>	<b>10,4%</b>

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2021 e OE 2022)

### 3.5. Investimentos (Capítulo 50)

Relativamente aos projetos (capítulo 50), estes sofrem um aumento de 64,5% em relação ao orçamentado em 2021, conforme infra se discrimina:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	Projetos (Capítulo 50)		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
Direção-Geral de Políticas de Justiça	1 475 211	10 998 677	645,6%
Centro de Estudos Judiciários	454 517	0	-100,0%
Secretaria-Geral do Ministério da Justiça	1 408 894	1 920 498	36,3%
Direção-Geral da Administração da Justiça	9 364 334	14 548 716	55,4%
Instituto dos Registos e do Notariado	4 797 966	20 905 131	335,7%
Polícia Judiciária	11 192 766	19 524 566	74,4%
Direção Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais	19 412 188	11 161 694	-42,5%
Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes	280 000	524 558	87,3%
<b>TOTAL</b>	<b>48 385 876</b>	<b>79 583 840</b>	<b>64,5%</b>

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2021 e OE 2022)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 4. Despesa dos serviços e fundos autónomos

Quanto aos serviços e fundos autónomos do Ministério da Justiça, verificamos o seguinte:

Unidade: Euros

Designação orgânica	03 Órgãos e serviços do Sistema Judiciário e Registos					
	2021 ORÇAMENTO		2022 ORÇAMENTO		VARIAÇÃO	
	RECEITAS	DESPEASAS	RECEITAS	DESPEASAS	RECEITAS	DESPEASAS
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça IP	520 580 425	520 580 425	578 838 677	578 838 677	11,2%	11,2%
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses IP	38 847 692	35 977 947	40 161 888	40 161 888	3,4%	11,6%
Instituto Nacional de Propriedade Industrial IP	21 995 092	21 903 341	22 422 002	22 343 160	1,9%	2,0%
Fundo de Modernização da justiça	5 100 000	5 100 000	5 220 000	5 220 000	2,4%	2,4%
Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça	3 646 219	3 646 219	4 100 127	4 100 127	12,4%	12,4%
<b>Total</b>	<b>590 169 428</b>	<b>587 207 932</b>	<b>650 742 694</b>	<b>650 663 852</b>	<b>10,3%</b>	<b>10,8%</b>

(dados retirados do Mapa AC – desenvolvimento das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos, do OE 2021 e OE 2022)

### 5. Investimentos – Projetos

A cobertura financeira dos investimentos de 2022 para o Programa – Justiça (P006) atinge 161,1 milhões de euros (mais 105,6% do que o orçamentado em 2021), dos quais apenas 51,1 milhões de euros são financiados por fundos nacionais, ao passo que 110,0 milhões de euros são financiados por fundos comunitários<sup>2</sup>, conforme se verifica no quadro infra:

<sup>2</sup> Ou seja, ao contrário do que tem sido habitual em orçamentos anteriores, os projetos associados ao Programa Justiça serão, em 2022, essencialmente financiados por fundos comunitários.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Unidade: Euros

<b>Investimento</b>	<b>OE 2021</b>	<b>OE 2022</b>	<b>VARIAÇÃO %</b>
Financiamento nacional	60 759 769	51 150 442	-15,8%
Financiamento comunitário	17 628 626	109 992 572	523,9%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>78 388 395</b>	<b>161 143 014</b>	<b>105,6%</b>

(dados retirados do Mapa 15-B- Projetos - Resumo por Ministérios - OE2021 e OE2022)

Do total de verbas previstas, 156,3 milhões de euros destinam-se a cobrir projetos em curso, ao passo que a projetos novos são dedicados 4,9 milhões de euros, conforme resulta do quadro infra:

Unidade: Euros

<b>Investimento</b>	<b>OE 2021</b>	<b>OE 2022</b>	<b>VARIAÇÃO %</b>
Projetos novos	8 744 393	4 874 550	-44,3%
Projetos em curso	69 644 002	156 268 464	124,4%
<b>TOTAL</b>	<b>78 388 395</b>	<b>161 143 014</b>	<b>105,6%</b>

(dados retirados do Mapa 15-E - Projetos - Projetos Novos e em curso por Ministérios - OE2021 e OE2022)

O investimento para o Ministério da Justiça encontra-se repartido no Programa 006 – Justiça, verificando-se, por comparação com o investimento previsto para 2021, uma variação positiva de 105,6% nas medidas deste Programa, conforme quadro infra:

Unidade: Euros

<b>Programa 006 – Justiça</b>			
<b>MEDIDAS</b>	<b>OE 2021</b>	<b>OE 2022</b>	<b>VARIAÇÃO %</b>
M001 - Serviços Gerais da Administração Pública – Administração Geral	5 460 528	2 418 239	-55,7%
M009 - Segurança e Ordem Públicas - Administração e Regulamentação	3 704 025	2 942 442	-20,6%



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

M010 - Segurança e Ordem Públicas - Investigação	12 813 169	7 884 658	-38,5%
M012 - Segurança e Ordem Públicas - Sistema Judiciário	25 726 142	27 495 293	6,9%
M013 - Segurança e Ordem Públicas – Sistema Prisional, de Reinserção Social e de Menores	22 753 588	13 845 691	-39,1%
M063 - Outras funções económicas – administração e regulamentação	1 913 700	1 126 325	-41,1%
M065 - Outras funções económicas – diversas não especificadas	2 897 966	5 402 275	86,4%
M068 - Outras funções - diversas não especificadas	0	35 667	-
M082 - Segurança e Ação Social - Violência Doméstica - Prevenção e Proteção à Vítima	874 438	736 599	-15,8%
M084 - Simplex +	344 839	978 815	183,8%
M096 - Contingência COVID-19 - Garantir normalidade	1 900 000	10	-100,0%
M102 - Plano de Recuperação e Resiliência	0	98 277 000	-
<b>TOTAL</b>	<b>78 388 395</b>	<b>161 143 014</b>	<b>105,6%</b>

(dados retirados do Mapa 15-D - Projetos - Resumo por Programas e Medidas - OE2021 e OE2022)

De salientar que, na Medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência, foram afetos 98,3 milhões de euros no total da dotação da despesa não consolidada do programa orçamental da Justiça.

### 6. Despesa por medidas do programa

As medidas orçamentais relativas à Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (47,4%), Sistema Judiciário (26,6%) e Sistema Prisional, de Reinserção e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de Menores (12,6%) são as que se destacam de entre os recursos financeiros afetos ao programa orçamental da Justiça.

**Quadro 5.30. Justiça (PO06) — Despesa por medidas do Programa**  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>2 021,8</b>	<b>100,0</b>
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	2,4	0,1
009 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	958,1	47,4
010 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - INVESTIGAÇÃO	133,9	6,6
012 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA JUDICIÁRIO	538,5	26,6
013 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - SISTEMA PRISIONAL, DE REINserÇÃO SOCIAL E DE MENORES	253,9	12,6
034 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	0,0	0,0
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	21,8	1,1
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	5,4	0,3
068 - OUTRAS FUNÇÕES - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	0,0	0,0
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	4,7	0,2
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,0	0,0
084 - SIMPLEX +	2,0	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	2,6	0,1
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,1	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	98,3	4,9
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>2 021,8</b>	
<b>Diferenças de consolidação</b>	<b>1 610,5</b>	
<b>Diferenças de consolidação de ativos e passivos</b>	<b>1 610,5</b>	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

## 7. Receitas com taxas

No âmbito das receitas com taxas relacionadas com o Ministério da Justiça, destacamos a previsão de um aumento das receitas com taxas de justiça (+12,1%) e uma diminuição das receitas com taxas de registo de notariado (-14,3%), conforme se pode verificar através do quadro infra:

Unidade: Euros

RECEITAS COM TAXAS	OE 2021	OE 2022	Variação %
Taxa de justiça	210 980 589	236 547 221	12,1%
Taxas de registo de notariado	768 952	659 289	-14,3%
Taxas de registo predial	185 477 442	175 723 109	-5,3%



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Taxas de registo civil	99 213 299	105 021 647	5,9%
Taxas de registo comercial	92 805 409	93 516 085	0,8%

(dados retirados do mapa 5 - OE 2021 e OE 2022)

Importa, nesta sede, referir que o relatório que acompanha o Orçamento do Estado realça “a revisão do Regulamento Emolumentar, através do qual se pretende clarificar não apenas a redação, como também a própria forma de tributação dos atos, de modo a tornar mais simples a sua aplicação por parte dos serviços de registo e mais apreensível a sua interpretação pelos utentes, unificando num único diploma toda a tributação, que se encontra dispersa por legislação avulsa. No geral, procura ajustar a tributação dos atos tendo em conta o princípio da proporcionalidade, aumentando o valor de uns, fixados abaixo do custo efetivo do serviço prestado, atenta a natureza do ato e a sua complexidade, e diminuindo o valor de outros, fixados acima do custo efetivo do serviço. Estima-se que esta medida tenha um impacto orçamental, em 2022, de cerca de 1,3 milhões de euros”.

### 8. Outras áreas da Justiça

Embora não esteja integrado no orçamento do Ministério da Justiça, mas nos Encargos Gerais do Estado, refira-se, nesta sede, os orçamentos dos Tribunais Superiores, incluindo o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, bem como o Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República:

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Despesas do subsetor da Administração Central (SI + SFA)		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
03 - Supremo Tribunal de Justiça	12 098 301	12 219 595	1,0%
04 - Tribunal Constitucional	10 483 426	11 034 209	5,3%
04 - Orgânicas de transferência	9 001 288	9 440 303	4,9%
04 - Total - Tribunal Constitucional	19 484 714 <sup>3</sup>	20 474 512	5,1%

<sup>3</sup> Recorde-se que a dotação inicialmente apresentada pelo Governo, na Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (GOV), relativa ao Orçamento de Estado para 2021, era de € 18.838.714. Todavia, em sede de especialidade, foi aprovado um reforço adicional de €646.000 destinado à Entidade para a Transparência.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

05 - Supremo Tribunal Administrativo	7 142 811	7 636 023	6,9%
06 - Tribunal de Contas	27 651 507	29 026 200	5,0%
10 - Conselho Superior da Magistratura	154 804 137	156 730 528	1,2%
10 - Orgânicas de transferência	154 558 284	156 412 983	1,2%
10 - Total - CSM	309 362 421	313 143 511	1,2%
14 - Procuradoria-Geral da República	25 960 305	27 392 931	5,5%
14 - Orgânicas de transferência	22 981 111	24 662 063	7,3%
14 - Total - PGR	48 941 416	52 054 994	6,4%

(dados retirados do Mapa 4 – OE 2021 e OE 2022)

As verbas supra indicadas, correspondem à soma das despesas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, passando-se a discriminar cada uma destas rubricas para melhor se perceber o valor correspondente a cada uma delas:

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços integrados		
	Despesas		
	2021	2022	Variação %
	Orçamento	Orçamento	
Supremo Tribunal de Justiça	12 098 301	12 219 595	1,0%
Projetos - STJ	158 295	216 739	36,9%
<b>TOTAL - STJ</b>	<b>12 256 596</b>	<b>12 436 334</b>	<b>1,5%</b>
Tribunal Constitucional	8 776 256	9 212 570	5,0%
Tribunal Constitucional - reserva orçamental	225 032	227 733	1,2%
<b>TOTAL - Tribunal Constitucional</b>	<b>9 001 288</b>	<b>9 440 303</b>	<b>4,9%</b>
Supremo Tribunal Administrativo	7 412 811	7 636 023	3,0%
Supremo Tribunal Administrativo - projetos	0	123 000	-
<b>TOTAL - STA</b>	<b>7 412 811</b>	<b>7 759 023</b>	<b>4,7%</b>
Tribunal de Contas - sede	18 647 370	18 871 138	1,2%
Tribunal de Contas - seção regional dos Açores	1 560 677	1 579 405	1,2%



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tribunal de Contas - seção regional da Madeira	1 560 677	1 579 405	1,2%
Conselho de Prevenção da Corrupção	208 546	211 049	1,2%
<b>TOTAL - Tribunal de Contas</b>	<b>21 977 270</b>	<b>22 240 997</b>	<b>1,2%</b>
Conselho Superior da Magistratura	150 694 326	152 504 083	1,2%
CSM - reserva orçamental	3 863 958	3 908 900	1,2%
<b>TOTAL - CSM</b>	<b>154 558 284</b>	<b>156 412 983</b>	<b>1,2%</b>
Procuradoria-Geral da República - transf. OE	22 534 544	24 080 641	6,9%
PGR - reserva orçamental	446 567	581 422	30,2%
<b>TOTAL - PGR</b>	<b>22 981 111</b>	<b>24 662 063</b>	<b>7,3%</b>

(dados retirados do Mapa AC – OE 2021 e OE 2022)

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços e Fundos Autónomos		
	Despesas		
	2021	2022	Variação %
	Orçamento	Orçamento	
Tribunal Constitucional - serviços próprios	7 147 786	8 013 569	12,1%
TC - Entidade das Contas	1 520 640	1 520 640	0,0%
TC - Entidade da Transparência	1 815 000 <sup>4</sup>	1 500 000	-17,4%
<b>TOTAL - Tribunal Constitucional</b>	<b>10 483 426</b>	<b>11 034 209</b>	<b>5,3%</b>
Conselho Superior da Magistratura - atividades	154 804 137	156 607 528	1,2%
CSM - projetos	0	123 000	-
<b>Total - CSM</b>	<b>154 804 137</b>	<b>156 730 528</b>	<b>1,2%</b>
Provedor de Justiça	5 344 880	5 274 880	-1,3%
Tribunal de Contas - cofre privativo - sede	4 470 200	5 564 000	24,5%
TC - cofre privativo - Açores	579 237	555 092	-4,2%

<sup>4</sup> Montante que já inclui o reforço adicional de € 646.000 aprovado em sede de especialidade da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2 (GOV), relativa ao Orçamento do Estado para 2021. Note-se que o valor inicial previsto nesta iniciativa era de € 1.169.000, valor igual ao montante inicialmente proposto pelo Governo na Proposta de Lei n.º 5/XIV/1 (GOV), relativa ao Orçamento do Estado para 2020 (também este reforçado na especialidade com mais € 646.000 destinado à instalação da Entidade para a Transparência, dos quais €331.000 para a Entidade da Transparência e € 315.000 para os serviços próprios do Tribunal Constitucional para a criação da Entidade para a Transparência).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

TC - cofre privativo - Madeira	624 800	666 111	6,6%
<b>TOTAL – Tribunal de Contas</b>	<b>5 674 237</b>	<b>6 785 203</b>	<b>19,6%</b>
Procuradoria-Geral da República - atividades	24 431 111	26 234 633	7,4%
PGR - projetos	1 529 194	1 158 298	-24,3%
<b>TOTAL - PGR</b>	<b>25 960 305</b>	<b>27 392 931</b>	<b>5,5%</b>

(dados retirados do Mapa AC – OE 2021 e OE 2022)

Saliente-se do quadro supra o decréscimo de 17,4% na dotação orçamental afeta à Entidade para a Transparência: são menos 315.000 euros nas verbas previstas para esta Entidade.

Permitimo-nos, ainda, destacar a dotação orçamental da Provedoria de Justiça, que sofre uma variação negativa de 1,3%, face ao orçamentado em 2021, conforme se discrimina no quadro infra:

Unidade: Euros

<b>Encargos Gerais do Estado</b>	<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>		
	<b>Despesas</b>		
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Variação</b>
	<b>Orçamento</b>	<b>Orçamento</b>	<b>%</b>
Provedor de Justiça	5 344 880	5 274 880	-1,3%

(dados retirados do Mapa AC – OE 2021 e OE 2022)

### **9. Articulado da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª**

Do articulado da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, são de destacar os seguintes preceitos relevantes em matéria de Justiça:

- Artigo 5.º, n.º 4, alínea d) (Afetação do produto da alienação e oneração de imóveis)
  - estabelece que o estatuído nos n.ºs 1, 2 e 3 deste artigo não prejudica o disposto em legislação especial relativa à programação dos investimentos em infraestruturas e equipamentos para os organismos sob tutela do membro do Governo responsável



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

pela área da justiça, em matéria de afetação da receita (norma idêntica consta da Lei do OE 2021);

- Artigo 7.º (Transferências orçamentais) – autoriza o Governo a proceder, nomeadamente, à transferência de verbas inscritas no orçamento do Camões IP para a Direção-Geral de Política de Justiça no âmbito da cooperação no domínio da justiça (norma idêntica consta da Lei do OE 2021);
- Artigo 8.º, n.º 12 (Alterações orçamentais) – autoriza o Governo a proceder às alterações orçamentais, no âmbito da administração central, necessárias ao reforço da dotação à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, para efeitos do disposto no artigo 172.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, na sua redação atual, incluindo transferências entre programas orçamentais, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental (norma semelhante consta da Lei do OE 2021);
- Artigo 24.º (Reforço do combate à corrupção, fraude e criminalidade económica e financeira) – prevê que o Governo adote, em 2022, as iniciativas necessárias à otimização da capacidade e ao reforço da cooperação entre as inspeções administrativas setoriais e os órgãos de polícia criminal especializados nos segmentos da prevenção e repressão da fraude contra os interesses financeiros do Estado, da corrupção e da criminalidade económico-financeira, bem como a promover o investimento no equipamento tecnológico da Polícia Judiciária (norma idêntica consta da Lei do OE 2021);
- Artigo 28.º (Registos e notariado) – prevê seja concedida aos notários e oficiais do notariado que o requeiram a possibilidade de prorrogação, por mais um ano, da duração máxima da licença de que beneficiam, ao abrigo do n.º 4 do artigo 107.º e do n.º 2 do artigo 108.º do Estatuto do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro, na sua redação atual, nos casos em que esta caduque no ano de 2022 (norma semelhante consta da Lei do OE 2021);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 29.º (Magistraturas) – estabelece que o provimento de vagas junto de tribunais superiores, no Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, nos departamentos centrais e distritais e, bem assim, em lugares de magistrados junto de tribunal de círculo ou equiparado é precedida de justificação da sua imprescindibilidade pelo Conselho Superior de Magistratura, pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou pelo Conselho Superior do Ministério Público, consoante o caso (norma idêntica consta da Lei do OE 2021);
- Artigo 30.º (Prestação de serviço judicial por magistrados jubilados) – permite que, mediante autorização expressa dos respetivos conselhos, os magistrados jubilados possam prestar serviço judicial em 2022, desde que esse exercício de funções não importe qualquer alteração do regime remuneratório atribuído por força da jubilação (norma idêntica consta da Lei do OE 2021);
- Artigo 33.º (Corpo da Guarda Prisional) – determina que o Governo dê, em 2022, continuidade à admissão de efetivos para o Corpo da Guarda Prisional, garantindo o aumento líquido e assegurando o rejuvenescimento, a manutenção de elevados graus de prontidão e a sua eficácia operacional;
- Artigo 157.º (Depósitos obrigatórios e processos judiciais eliminados) – determina, no n.º 1, que os depósitos obrigatórios existentes na Caixa Geral de Depósitos (CGD) em 01/01/2004 e que ainda não tenham sido objeto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça (IGFEJ), em cumprimento do disposto no n.º 8 do artigo 124.º do Código das Custas Judiciais, sejam objeto de transferência imediata para a conta do IGFEJ, independentemente de qualquer formalidade, designadamente de ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos; determina, no n.º 2, que o IGFEJ e os tribunais possam notificar a CGD para, no prazo de 30 dias, efetuar a transferência de depósitos que venham a ser posteriormente apurados e cuja transferência não tenha sido ainda efetuada; e determina, no n.º 3, que os valores depositados na CGD ou à guarda dos tribunais, à ordem de processos judiciais eliminados após o decurso dos prazos de conservação



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

administrativa fixados na lei, consideram-se perdidos a favor do IGFEJ, I.P (norma idêntica consta da Lei do OE 2021);

- Artigo 158.º (Valor das custas processuais) – determina que, em 2022, se mantenha a suspensão da atualização automática da unidade de conta processual prevista no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento das Custas Processuais, mantendo-se em vigor o valor das custas vigente em 2020 (norma idêntica consta da Lei do OE 2021)<sup>5</sup>;
- Artigo 159.º (Custas de parte de entidades e serviços públicos) – estabelece que as quantias arrecadadas pelas entidades e serviços públicos ao abrigo da alínea *d*) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 25.º, e da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 26.º do Regulamento das Custas Processuais, que sejam devidas pela respetiva representação em juízo por licenciado em direito ou em solicitadoria com funções de apoio jurídico, constituam receita própria para os efeitos previstos nos respetivos diplomas orgânicos (norma idêntica consta da Lei do OE 2021);
- Artigo 161.º (Estabelecimentos prisionais de Lisboa, Setúbal e Montijo e reinstalação dos serviços centrais do Ministério da Justiça e dos tribunais de Lisboa) – prevê que o Governo tome as medidas necessárias para a execução do plano que visa o encerramento gradual dos estabelecimentos prisionais de Lisboa e de Setúbal, e que dê continuidade aos trabalhos relacionados com a construção de um novo estabelecimento prisional no concelho do Montijo, bem como as medidas necessárias à reinstalação dos serviços centrais do Ministério da Justiça e dos tribunais de Lisboa (norma idêntica consta da Lei do OE 2021).

---

<sup>5</sup> Importa, a este propósito, referir que já se encontra em vigor norma semelhante, a qual foi incluída na Lei n.º 99/2021, de 31 de dezembro (Contribuições especiais e valor das custas para 2022). Com efeito, por proposta de alteração do PSD, apresentada na especialidade no âmbito da Proposta de Lei n.º 119/XIV/3, foi incluída na referida lei o artigo 9.º (Valor das custas), segundo o qual “*Mantém-se em 2022 a suspensão da atualização automática da unidade de conta processual prevista no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento das Custas Processuais, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, mantendo-se em vigor o valor das custas vigente em 2021*”. Tal norma entrou em vigor e começou a produzir os seus efeitos no dia 1 de janeiro de 2022 – cfr. artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 99/2021. Tal norma foi aprovada na especialidade na Comissão de Orçamento e Finanças em 24 de novembro de 2021, com os votos a favor do PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN e IL, e os votos contra do PS.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as Propostas de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup>, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

Não obstante, a signatária do presente parecer não pode deixar de salientar, nesta sede, que a proposta orçamental para 2022 na área da Justiça é praticamente o decalque do previsto na Proposta de Lei n.º 116/XIV/3 (GOV), rejeitado na generalidade em 27/10/2021, com os votos a favor do PS, contra do PSD, BE, PCP, CDS-PP, PEV, CH, IL, e a abstenção do PAN, Cristina Rodrigues (Ninse), Joacine Katar Moreira (Ninse), sendo que a diferença mais significativa entre este OE 2022 e o OE 2022 “chumbado” em outubro passado reside no facto de o relatório que acompanha o novo OE 2022, da responsabilidade do Ministério das Finanças, deixar de fazer o comparativo com a estimativa de execução de 2021 para passar a fazer a comparação com a execução provisória de 2021, o que fez baixar de 12,2% para 10% o acréscimo de despesa efetiva consolidada.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. A despesa efetiva consolidada do Programa Justiça para 2022 ascende a 1.610,5 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 10% face à execução provisória de 2021.
2. Os encargos com o pessoal continuam a ter um peso preponderante no Programa Orçamental da Justiça, absorvendo 63,3% da despesa total consolidada, com 1019,7 milhões de euros.
3. Em termos de investimento, o Programa Justiça atinge um total de 161,1 milhões de euros (mais 105,6% do que o orçamentado em 2021), dos quais 51,1 milhões de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

euros são financiados por fundos nacionais e 110,0 milhões de euros financiados por fundos comunitários.

4. Destaque-se a verba de 98,3 milhões de euros prevista no Plano de Recuperação e Resiliência, bem como os investimentos na Polícia Judiciária, com 19,5 milhões de euros (mais 74,4% face a 2021), e no Instituto dos Registos e do Notariado, com 20,9 milhões de euros (mais 335,7% face a 2021).
5. As medidas orçamentais relativas à Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (47,4%), Sistema Judiciário (26,6%) e Sistema Prisional, de Reinserção e de Menores (12,6%) são as que se destacam de entre os recursos financeiros afetos ao Programa Orçamental da Justiça.
6. Por comparação com o orçamentado em 2021, destaque-se o seguinte:
  - a. Assiste-se a aumento de 8,9% (o que corresponde a um acréscimo de 92.114 euros) nas despesas do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, o qual se deve se deve, sobretudo, ao aumento das despesas com pessoal (+10,3%), com outras despesas correntes (+150%) e com a aquisição de bens de capital (+80%).
  - b. O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P, sofre uma nova redução de verbas no seu orçamento de funcionamento, de -0,4% (menos 1,6 milhões de euros), pois já no OE 2021 o IRN havia sofrido um corte de 2,6% (menos 10,7 milhões de euros).
  - c. No orçamento do Tribunal Constitucional, a verba prevista para a nova Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, sofre um decréscimo de 17,4% face a 2021: são menos 315.000 euros nas verbas previstas para esta Entidade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

7. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a presente pronúncia deve ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se, quando for apresentada pelo Ministério da Justiça, a informação escrita a que se refere o n.º 5 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 27 de abril de 2022

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

*(Mónica Quintela)*

*(Fernando Negrão)*



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

**Parecer**

**Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª**

**Autor: Deputado  
Miguel Iglésias (PS)**

---

**Aprova o Orçamento do Estado para 2022**



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

**ÍNDICE**

**PARTE I – CONSIDERANDOS E ANÁLISE SECTORIAL**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO**

**PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER**



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**1 . Nota preliminar**

Ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup>, que «*Aprova o Orçamento do Estado pra 2022*».

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 13 de abril de 2022, a iniciativa em análise foi admitida no mesmo dia, baixando à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de emissão de relatório e às restantes Comissões Parlamentares especializadas permanentes, entre as quais a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, para elaboração de parecer setorial.

Cabe, assim, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas emitir parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup>, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República, fundamentando-o com base no articulado da Proposta de Lei, no Relatório do Governo e/ou quadros e mapas que lhe são anexos.

Foi promovida, pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, em 13 de abril de 2022, a audição dos órgãos próprios de Governo das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

A iniciativa em análise cumpre os requisitos legais, formais e regimentais, em observância das alíneas a), b) e c) do n.º1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas exercer as suas competências no acompanhamento e fiscalização política das às áreas que direta ou indiretamente respeitem ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Assim, no que respeita à iniciativa legislativa do Governo em análise, será no âmbito destas matérias que se debruçará o presente parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup>.

Refere-se ainda, por último, que a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas realizará, em data a anunciar, uma audição conjunta com a Comissão de Orçamento de Finanças para ouvir o Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2022, dando assim cumprimento ao n.º 2 e n.º 3 do artigo 211.º do Regimento da Assembleia da República.

## **2 . Análise Setorial**

No âmbito das atribuições e competências da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, do Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2022 (OE2022) constante da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup> destaca-se o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.5 referente ao Programa Orçamental 03 “Representação Externa”, no qual o Governo identifica as políticas e medidas para o setor, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento.

### **A - POLÍTICAS E MEDIDAS ORÇAMENTAIS**

Do ponto de vista das **políticas e medidas orçamentais**, o Governo sublinha que para 2022, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, numa ótica de continuidade e aprofundamento dos eixos e objetivos estratégicos de política, implementará as medidas e ações descritas na Lei das Grandes Opções.

No Relatório do Orçamento do Estado para 2022, o Governo destaca essencialmente **oito eixos fundamentais** para 2022 no âmbito das políticas e medidas orçamentais, cujo conteúdo se desenvolve adiante:

- 1) Política para a Europa;
- 2) Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP);
- 3) Relações multilaterais;

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

- 4) Relações bilaterais;
- 5) Internacionalização da Economia;
- 6) Política de Cooperação para o Desenvolvimento e das parcerias internacionais;
- 7) Ligação às comunidades portuguesas;
- 8) Internacionalização da língua, da cultura e da ciência portuguesas.

#### **1. Política para a Europa**

Neste desígnio, o Relatório do Orçamento do Estado para 2022 anexo à Proposta de Lei em análise identifica como prioritário:

- Implementar e executar, ao nível europeu e nacional, os programas e instrumentos do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e do Plano de Recuperação da UE — Nova Geração, incluindo o Plano de Recuperação e Resiliência nacional e o PT2030;
- Avançar na concretização do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e prosseguir na implementação do Compromisso Social do Porto;
- Defender os interesses nacionais e das nossas regiões autónomas na futura revisão da Parceria Estratégica da Comissão Europeia com as regiões ultraperiféricas;
- Acompanhar a implementação do Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido;
- Participar nos eventos nacionais e europeus integrados na Conferência sobre o futuro da Europa e na elaboração e aprovação das suas conclusões;
- Participar ativamente nos mecanismos de diálogo no âmbito do Estado de Direito;
- Contribuir para a aprovação e implementação do novo pacote legislativo que visa assegurar o cumprimento pela UE da meta de redução de, pelo menos, 55% das emissões (relativamente aos níveis de 1990) até 2030 (Fit for 55);
- Contribuir para o aprofundamento da União Económica e Monetária, em todas as suas dimensões, incluindo iniciativas no âmbito da União

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Bancária e da União do Mercado de Capitais, garantindo uma maior integração, resiliência e competitividade das economias europeias e reforçando o papel internacional do euro;

- Pugnar pela conclusão das negociações da modernização dos acordos comerciais com o Chile e o México, pela operacionalização do acordo UE-Mercosul e apoiar o reforço de um sistema de comércio internacional multilateral assente em regras;
- Avançar na implementação do Mercado Interno, com especial destaque para o Mercado Único Digital, a nova Estratégia Industrial Europeia e a Estratégia para as Pequenas e Médias Empresas;
- Contribuir e participar na definição de uma nova política de reindustrialização da Europa, que garanta maior autonomia estratégica e recupere as cadeias de valor europeias;
- Contribuir para a renovação da política europeia de migração e asilo e para a aprovação do Novo Pacto de Migrações e Asilo;
- Contribuir para a preservação e o fortalecimento do Espaço Schengen;
- Promover uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo e ao extremismo violento nas suas múltiplas vertentes, bem como o combate às ameaças híbridas (incluindo a desinformação);
- Participar no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança, com particular atenção ao relacionamento com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central, bem como da Parceria Oriental, para além do aprofundamento da Bussola Estratégica recentemente aprovada.
- Cumprir com as obrigações decorrentes do estabelecido no Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), conforme Decisão (PESC) 2021/509 do Conselho da UE, de 22 de março, do qual decorre um compromisso internacional de que o Estado português é parte no âmbito das ações da União no que visem preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional. Estas obrigações, são no presente contexto especialmente importantes face à situação de conflito na Ucrânia.

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

### 2. Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)

No âmbito da CPLP, o Governo destaca:

- Implementar o Acordo sobre Mobilidade aprovado na Cimeira de Luanda;
- Reforçar a participação nos projetos e atividades do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, e promover o robustecimento do papel do Instituto no desenho e na coordenação de projetos transversais de promoção da língua portuguesa, com o envolvimento dos Estados membros e de observadores associados;
- Continuar a apostar no desenvolvimento de ações de cooperação, através do Fundo Especial da CPLP;
- Contribuir para o reforço da dimensão económica da cooperação no quadro da CPLP, em linha com as prioridades da presidência *pro tempore* angolana;
- Colaborar estreitamente com a Presidência *pro tempore* de Angola e com o secretariado executivo.

### 3. Relações multilaterais

Sobre as relações multilaterais, o Governo destaca no relatório:

- Realizar a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Oceano e promover a adoção de uma Agenda Global para o Oceano;
- Participar ativamente nos trabalhos das Nações Unidas e nas suas agências especializadas, com particular foco nas missões de paz e de segurança, na defesa e promoção dos direitos humanos;
- Prosseguir a campanha para a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança da Nações Unidas para o mandato 2027-2028;
- Promover uma nova edição do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações e valorizar o facto de Portugal ser considerado, pela Organização Internacional das Migrações, um dos «países campeões» para a implementação daquele pacto;

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

- Promover a agenda das alterações climáticas e a agenda humanitária, assim como a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);
- Participar na Organização do Tratado do Atlântico Norte, tendo nomeadamente em vista as conclusões do processo em curso, de revisão e reforço do pilar político da Aliança, tendo em vista a Cimeira de Madrid e os novos desafios geoestratégicos.
- Valorizar fóruns de diálogo político regional, tirando partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais e com especial relevo para as iniciativas em torno do Mediterrâneo e na relação com África e a União Africana;
- Reforçar o protagonismo de Portugal na Conferência Ibero-Americana (CIB), diligenciando para a implementação do Acordo-Quadro para a Circulação do Talento, participando no processo de escolha dos novos dirigentes da Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) e empenhando-se na implementação de atividades de cooperação ibero-americana, com destaque para a Iniciativa sobre Cidadania Global para o Desenvolvimento Sustentável.

#### **4. Relações bilaterais**

Neste desígnio, o Relatório do Orçamento do Estado para 2022 anexo à Proposta de Lei em análise identifica como prioritário:

- Desenvolver as relações bilaterais com países de todos os continentes, tendo em conta as ligações históricas, culturais, económicas e político-diplomáticas. Neste quadro, adquirirão relevo específico os desenvolvimentos a ocorrer com os Estados Unidos, com França, com Espanha, com a Alemanha, com o Reino Unido; com os países de língua portuguesa, com os países vizinhos do Norte de África, com os países latino-americanos, com países da África Subsaariana, com a Índia; com os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), com

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**  
a Coreia do Sul, com o Japão; e com a China, designadamente a propósito da implementação da Lei Básica em Macau.

## **5. Internacionalização da Economia**

No âmbito da internacionalização da economia, o Governo destaca:

- Participar ativamente na execução do PRR, com enfoque nas medidas direcionadas à promoção da atração de investimento, do comércio externo e das condições de contexto das atividades económicas (em especial com o exterior);
- Implementar o Programa Internacionalizar 2030, desenvolvendo novas medidas de apoio às exportações, ao investimento português no estrangeiro e ao investimento direto estrangeiro no País;
- Robustecer a oferta de áreas de localização empresarial, com vista à captação de investimento produtivo nacional e estrangeiro, através da capacitação dos municípios para a elaboração de dossiers do investidor e apoios de consultadoria.
- Consolidar o processo de modernização dos serviços prestados pela Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP), designadamente na área da transformação digital, no apoio ao investimento e à internacionalização das empresas, com particular destaque para as de pequena e média dimensão.
- Concretizar a participação portuguesa na Hannover Messe.
- Dar continuidade aos trabalhos de preparação e lançamento de procedimentos concursais relativos à OSAKA EXPO 2025;
- Apoiar a formação de jovens com qualificação superior em contexto internacional através do programa INOV CONTACTO.

## **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

### **6. Política de Cooperação para o Desenvolvimento e das parcerias internacionais**

Sobre este eixo, o Governo destaca no seu relatório:

- Adotar e implementar a Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030;
- Assegurar a participação de Portugal nos debates internacionais sobre cooperação para o desenvolvimento nas Nações Unidas, UE, OCDE, CIB e CPLP, designadamente em matéria de eficácia do desenvolvimento, países menos avançados, países frágeis, pequenos Estados insulares em desenvolvimento, ambiente e alterações climáticas, financiamento do desenvolvimento (incluindo o acompanhamento da implementação do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional — Europa Global e do Global Gateway), nexos ação humanitária-desenvolvimento-paz, coerência de políticas;
- Reforçar a mobilização de financiamento de projetos privados em países prioritários através da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID) designadamente através do aprofundamento do relacionamento comercial direto com as instituições financeiras de desenvolvimento europeias e internacionais;
- Aprofundar a parceria privilegiada com os PALOP e Timor-Leste, estruturada nos programas estratégicos de cooperação e concretizada nos programas, projetos e ações de cariz bilateral, dando primazia a setores onde Portugal evidencia mais valias e em alinhamento com as prioridades dos países parceiros;
- Promover e/ou gerir projetos com financiamento da ação externa da UE, incluindo de cooperação delegada, em geografias estratégicas para Portugal (PALOP e Timor-Leste, outros países em África e na América Latina), participando igualmente no desenvolvimento de Iniciativas Equipa Europa em países ou regiões prioritárias;
- Diversificar parcerias com outros atores do desenvolvimento, utilizando instrumentos de cooperação variados, incluindo através da cooperação triangular, de forma a aumentar a presença de Portugal quer em países

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

prioritários, quer em novas geografias, e estabelecer sinergias com outras agências de cooperação;

- Continuar a apoiar os esforços dos parceiros de cooperação, prosseguindo a implementação do Plano de Ação de Resposta Sanitária à Pandemia de COVID-19 entre Portugal e os PALOP-TL, com enfoque na vacinação e abrangendo, sempre que possível, outros países parceiros;
- Aprofundar o apoio a projetos de organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD) no âmbito das linhas de financiamento para projetos de cooperação para o desenvolvimento, ajuda humanitária e educação para o desenvolvimento, incentivando ao mesmo tempo o enfoque no desenvolvimento de projetos de ONGD na área da igualdade de género e empoderamento das mulheres;
- Continuar a aposta na atribuição de bolsas a estudantes dos PALOP-TL para estudos em instituições de ensino superior público em Portugal e no contexto da cooperação técnico-policial;
- No âmbito do PRR, apostar no desenvolvimento de sistemas de informação que suportem os processos de uma forma integrada, nomeadamente por via do reforço da capacidade de gestão de projetos de cooperação, através do desenvolvimento de um Sistema Integrado de Informação para Gestão de Projetos de Cooperação que permita cobrir todo o ciclo de vida dos projetos.

### **7. Ligação às comunidades**

Sobre a ligação às comunidades, o Governo destaca no relatório:

- Continuar a acompanhar prioritariamente a situação das comunidades portuguesas e lusodescendentes na Venezuela e na África do Sul e apoiar as pessoas e instituições mais severamente afetadas pelos efeitos da doença COVID-19;
- No quadro do Novo Modelo de Gestão Consular, continuar a modernizar a rede dos serviços consulares, designadamente através da qualificação

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

dos recursos humanos, da simplificação dos procedimentos e da utilização dos meios eletrónicos de atendimento e processamento de serviços;

- Avançar na reforma da política de vistos e acompanhar a implementação da nova Rede de Processamento de Vistos;
- Prosseguir com o Programa de Apoio ao Investimento da Diáspora;
- Acompanhar, na dimensão externa, a execução do Programa Regressar.

### **8. Internacionalização da língua, da cultura e da ciência portuguesas**

Neste desígnio, o Relatório do Orçamento do Estado para 2022 identifica como prioritário:

- Consolidar e reforçar a rede de ensino no estrangeiro, ao nível do ensino básico e secundário (nas diferentes modalidades e abordagens), do ensino superior (apoiando a oferta graduada de estudos de/em língua portuguesa) e da investigação em estudos portugueses, conferindo particular atenção à necessidade de reforçar metodologias de ensino com recurso a conteúdos, plataformas e suportes digitais;
- Realizar a celebração do Dia Mundial da Língua Portuguesa;
- Realizar o Programa da Ação Cultural Externa para 2022;
- Realizar a Temporada Cruzada Portugal-França 2022;
- Concretizar a participação de Portugal nas comemorações do Centenário da Travessia Aérea do Atlântico Sul e do Bicentenário da Independência do Brasil;
- Realizar a participação portuguesa como país convidado em grandes eventos internacionais de promoção do livro e da literatura, nomeadamente, a Bienal do Livro de São Paulo e a Feira do Livro de Lima.
- Consolidar os programas de apoio à tradução de obras da literatura portuguesa e à internacionalização dos seus autores;
- Participar ativamente na execução do PRR, nomeadamente por via do projeto Digitalização EPE, que pretende qualificar o Ensino Português no

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Estrangeiro, não só nos vários níveis em que intervém (básico, secundário e superior), como também nas suas várias valências, nomeadamente apoiando os processos de ensino e aprendizagem, em modelos híbridos, capacitando docentes e discentes para novas formas de ensino colaborativo e digital. Para este objetivo contribuirá ainda, de forma transversal, a qualificação de unidades de apoio à investigação e criação de comunidades de prática, designadamente nos Centros de Língua Portuguesa e Centros Culturais Portugueses, através da criação de espaços digitais e salas de aula digitais;

- Ainda no âmbito do PRR, desenvolver os projetos Digitalização do Acervo Documental do Instituto Camões (1929-2012), Mapa Digital da Língua Portuguesa e Rede de Bibliotecas do Camões e Rede Museológica da Diáspora.

## **B – QUANTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS E FONTES DE FINANCIAMENTO**

Do ponto de vista da **quantificação das medidas e fontes de financiamento**, o Governo destaca que o Programa Orçamental da Representação Externa, para o orçamento de 2022, evidencia uma dotação de despesa total consolidada de 524,4 milhões de euros, o que representa um aumento de 10,2% face ao orçamento inicial do ano anterior. Face à execução provisória de 2021, o orçamento para 2022 aumenta cerca de 4%.

O Quadro infra reproduzido, constante do Relatório do Orçamento do Estado para 2022, detalhe a Conta do Programa Orçamental em análise:

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

### Quadro 5.21. Representação Externa (PO03) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	413,5	450,7	9,0	85,9
Despesas com o pessoal	203,6	218,1	7,1	41,6
Aquisição de bens e serviços	74,4	101,3	36,3	19,3
Juros e outros encargos	0,0	0,0	-93,8	0,0
Transferências correntes	118,2	103,2	-12,7	19,7
Subsídios	0,0			
Outras despesas correntes	17,2	28,1	63,0	5,4
<b>Despesa de capital</b>	10,5	38,7	267,7	7,4
Investimento	9,5	35,7	274,8	6,8
Transferências de capital	0,0	0,0		
Outras despesas de capital	1,0	3,0	200,6	0,6
Diferenças de consolidação	0,0	0,0		
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>424,0</b>	<b>489,4</b>	<b>15,4</b>	
Ativos Financeiros	80,0	35,0	-56,3	6,7
Passivos Financeiros				
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>504,0</b>	<b>524,4</b>	<b>4,0</b>	
<b>Receita total consolidada (2)</b>	<b>664,2</b>	<b>524,4</b>	<b>-21,0</b>	
<b>SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)</b>	<b>160,2</b>	<b>0,0</b>		
<i>por memória</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Receitas de Impostos	303,0			
Receitas Próprias	69,2			
Fundos Europeus	85,6			
Transferências entre entidades	66,6			
Diferenças de consolidação				

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Neste âmbito, o Governo sublinha no documento que do total de receita consolidada de 524,4 milhões de euros, 57,8% respeitam a receitas de impostos (303 milhões de euros), sendo o restante financiamento proveniente de fundos europeus (85,6 milhões de euros), receitas próprias (69,2 milhões de euros) e transferências no âmbito da Administração Pública (66,6 milhões de euros).

Refere ainda o Governo que a dotação de despesa total consolidada do Programa, de 524,4 milhões de euros, evidencia um aumento nas dotações de despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e investimento.

Neste âmbito, o Relatório assinala que do total da despesa efetiva consolidada, verifica-se que apresentam maior peso as despesas com pessoal (218,1 milhões

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

de euros), destacando-se a estrutura da massa salarial dos serviços internos e dos serviços periféricos externos que integram a Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros (GAF MNE) e respetiva revisão da estrutura da rede externa, no montante de 145,3 milhões de euros, seguindo-se o Camões, I.P., com 38,4 milhões de euros, que incluem os encargos com o mapa de pessoal e reforços da rede externa. Destaca ainda a AICEP, com 28,9 milhões de euros, que integra quadros especializados para a preparação da OSAKA EXPO 2025 e respetiva contratação local (África do Sul, Índia, Nova Iorque e Japão).

Destarte, refere ainda que as dotações referentes a aquisições de bens e serviços, com 101,3 milhões de euros, dos quais 60,2 milhões de euros afetos à GAF MNE, com destaque para os projetos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência para a transformação digital, e a AICEP, com 25 milhões de euros, que visam o plano de promoção e a preparação da Hannover Messe.

Relativamente às transferências correntes, estas ascendem a 103,2 milhões de euros, com particular destaque para as dotações de 46 milhões de euros em contribuições para organizações internacionais e 47,9 milhões de euros em transferências para a rede externa do Camões I.P. (centros culturais e centros de cooperação), no âmbito de protocolos de cooperação, e ainda para organizações não governamentais para o desenvolvimento no âmbito dos projetos de cooperação.

Do total da dotação de despesa não efetiva de ativos financeiros (35 milhões de euros), destaca-se a AICEP, associada a projetos no âmbito do sistema de incentivos a empresas.

O Programa integra a dotação específica «contribuições e quotizações para organizações internacionais» (CQOI) (46 milhões de euros), financiada em 89,1% por receitas de impostos e em 10,9% por transferências provenientes do Fundo para as Relações Internacionais.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

O Quadro seguinte reflete a despesa por medidas do Programa em análise neste Parecer:

Quadro 5.22. Representação Externa (PO03) — Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>576,3</b>	<b>100,0</b>
002 - SERV. GERAIS DA A.P. - NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	404,8	70,2
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	75,1	13,0
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	60,1	10,4
084 - SIMPLEX +	0,4	0,1
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,0	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,6	0,1
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	35,2	6,1
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>611,3</b>	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>524,4</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>489,4</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	35,0	
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Do ponto de vista da estrutura de distribuição da despesa efetiva não consolidada (576,3 milhões de euros) por medidas, a medida 002 — Serviços Gerais da Administração Pública representa 70,2% (404,8 milhões de euros), principalmente evidenciada no orçamento da GAF MNE (264,3 milhões de euros), seguindo-se a medida 003 — Cooperação Económica Externa, com 75,1 milhões de euros, que representa 13%, particularmente significativa no orçamento do Camões, I.P. (48,4 milhões de euros)

Para a contingência COVID-19 (Medidas 095 e 096), foram afetos 0,6 milhões de euros no total da dotação de despesa do Programa Orçamental, destacando-se a GAF MNE com 0,6 milhões de euros.

Por fim, destaca que na Medida 102 — Plano de Recuperação e Resiliência, foram afetos 35,2 milhões de euros para o desenvolvimento de projetos no domínio da reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares no

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

âmbito da transformação digital, destacando-se o orçamento do Camões, I.P., com 21,5 milhões de euros, da GAF MNE com 10,6 milhões de euros, e da AICEP, com 3,1 milhões de euros.

## **PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

Considera-se que a dotação orçamental de 2022 apresentada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros encontra-se em linha com os exercícios orçamentais anteriores, mas com uma diferença substancial no valor do Investimento, de 35,7 milhões de euros, que compara positivamente com o valor orçamentado na proposta de OE de 2021 (12,7 milhões de euros), bem como com a execução provisória de 2021.

Neste âmbito é de realçar a aposta na modernização administrativa e digital, suportada pelo Plano de Recuperação e Resiliência do Ministério dos Negócios Estrangeiros, nomeadamente a sua Componente 19 – Investimento TD-AP-C19-i01 – Reformulação do atendimento dos serviços públicos e consulares, com um valor total de investimento de 15,361 milhões de euros, centrando-se na digitalização dos processos de interação do cidadão no estrangeiro com a administração pública portuguesa, e inserida no Novo Modelo de Gestão Consular, previsto no programa de Governo, visando assegurar o serviço consular 24 horas por dia em qualquer parte do mundo, promovendo novas políticas de gestão, suporte consular e de inovação adequadas à estrutura externa do Estado, reforçar a autonomia da gestão das tecnologias de informação do MNE e dar prioridade à desmaterialização de procedimentos consulares, viabilizando a sua prática online e introduzindo novos pagamentos eletrónicos, melhorando e valorizando os contatos e proximidade entre os cidadãos nacionais e os postos consulares.

Destaca-se em concreto a plataforma e-Cônsul, cujo procedimento de contratação de aquisição de serviços técnicos especializados já foi aberto em

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

janeiro deste ano, destinada a possibilitar a prática de atos consulares e respetivos pagamentos por via exclusivamente eletrónica.

Igualmente, e acarretando a maior fatia do investimento, o projeto eCAC, com um investimento total de 13,162 milhões de euros, centro de atendimento consular iniciado em 2018 resultado de uma parceria entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Agência de Modernização Administrativa no âmbito do programa SIMPLEX+. Este serviço dirigiu-se inicialmente à comunidade portuguesa residente em Espanha, tendo este serviço de atendimento se estendido ao Reino Unido em 2019. Nos últimos dois anos foi alargado a mais oito países, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Itália, Malta, San Marino, Albânia e Países Baixos, beneficiando neste momento potencialmente cerca de 427 mil cidadãos nacionais com cartão de cidadão residentes no estrangeiro e 11 postos onde se registam cerca de 749 mil inscrições consulares. Está em preparação a operação para a rede consular em França, iniciando-se pela cobertura do serviço ao Consulado Geral de Portugal em Paris.

Cessando o atual protocolo em 31 de dezembro de 2022, irá iniciar-se preparação de novo Protocolo que sustentará o serviço do Centro de Atendimento Consular para o triénio 2023-2025, perspetivando-se o alargamento progressivo do serviço CAC à restante rede consular da Europa e prosseguir para o continente africano, nomeadamente Angola.

Conforme igualmente destacado no programa de Governo, estão reunidas igualmente as condições neste exercício orçamental para intervir em todas as agendas multilaterais, da Paz e Segurança à Agenda 2030, da Agenda do Clima ao Pacto para as Migrações, assumindo novas responsabilidades e concretizando as responsabilidades já assumidas.

Sublinha-se a importância da realização em Lisboa da Segunda Conferência Mundial dos Oceanos, este ano, dando impulso a ações com vista ao cumprimento do ODS14, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável dedicado à proteção da vida marinha na Agenda 2030 das Nações Unidas.

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Garante-se o financiamento para o reforço da Cooperação, mantendo o foco principal na cooperação com os países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste, sem esquecer outras parcerias, patente no orçamento previsto para a Cooperação Económica Externa, bem como para o Camões, I.P., com uma aposta igualmente vincada na consolidação e reforço da rede ensino no estrangeiro.

Evidencia-se os Planos Anuais de Ação Externa, coordenados entre os Negócios Estrangeiros e a Cultura, valorizando a diplomacia cultural e as grandes celebrações, com destaque, já em 2022, para a Temporada Cruzada Portugal-França, conforme compromisso do programa de Governo.

Está garantido o contínuo reforço da internacionalização da economia portuguesa, consolidar a rede externa da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), para a qual estão destinados 3,1 Milhões de euros, apostando em mercados estratégicos para a emissão de investimento estrangeiro e no aproveitamento das oportunidades geradas pelos novos instrumentos de política comercial da União Europeia.

Em suma, está garantido o reforço orçamental necessário para desenvolver todos os programas em curso do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em acordo com os oito eixos prioritários delineados, executar o investimento para modernização da rede consular, reforçar os laços com as nossas comunidades, desenvolver as ações necessárias no âmbito da política externa europeia, as relações multilaterais e bilaterais, o reforço da cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, bem como a cooperação para o desenvolvimento, a prioridade na internacionalização da economia, bem como da nossa língua, ciência e cultura.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

**PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER**

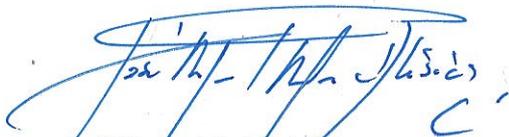
1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que «*Aprova o Orçamento do Estado pra 2022*»;
2. A referida Proposta de Lei e o Relatório Anexo sobre o Orçamento do Estado para 2022 foram objeto de análise e apreciação pela Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, nos termos do presente Parecer;
3. Em especial foram analisadas as áreas relativas à competência da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, nomeadamente o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.5 referente ao Programa Orçamental 03 “Representação Externa”, no qual o Governo identifica as políticas e medidas para o setor, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento.
4. Na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, a Proposta de Lei foi analisada e cumpre os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo plenário da Assembleia da República, cabendo a esta Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas emitir o respetivo Parecer;
5. Em conformidade, a Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que «*Aprova o Orçamento do Estado pra 2022*», no que respeita à área dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (Representação Externa), está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Assembleia da República, assim como de, posteriormente, ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2022.

**O Deputado Autor do Parecer**



(Miguel Iglesias)

**O Presidente da Comissão**



(Sérgio Sousa Pinto)



**Comissão de Defesa Nacional**

---

**Parecer**

Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª (GOV)

**Autor:** Deputado Rui Vilar

---

**Aprova o Orçamento do Estado para 2022**

**Comissão de Defesa Nacional**

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – ANÁLISE SETORIAL**

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

**PARTE IV - CONCLUSÕES**

## Comissão de Defesa Nacional

---

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### 1. Nota Preliminar

Ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República e do 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”.

Por despacho de sua Excelência, o Presidente da Assembleia da República, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de emissão de relatório e às restantes Comissões Parlamentares, entre as quais a Comissão de Defesa Nacional, para elaboração do parecer setorial.

Cabe, assim, à Comissão de Defesa emitir parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República, fundamentando-o com base no articulado da Proposta de Lei, no Relatório do Governo e/ou quadros e mapas que lhe são anexos.

Foi promovida, pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, a audição dos órgãos próprios de Governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A iniciativa em análise cumpre com os requisitos legais, formais e regimentais, em observância das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Defesa Nacional (CDN) exercer as suas competências no acompanhamento e fiscalização política das áreas que direta ou indiretamente respeitem à Defesa Nacional, incluindo a participação de Portugal no âmbito da PESC/PCSD, a cooperação no Domínio da Defesa e as Forças Nacionais Destacadas. Assim, no que respeita à iniciativa legislativa do Governo em análise, será no âmbito destas matérias que se debruçará o presente parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª.

## Comissão de Defesa Nacional

Refere-se ainda, por último, que a Comissão de Defesa Nacional realizará uma audição conjunta com a Comissão de Orçamento e Finanças para ouvir a Senhora Ministra da Defesa Nacional sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2022, dando assim cumprimento ao n. 2 e n.º 3 do artigo 211.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE II – ANÁLISE SETORIAL

No âmbito das atribuições e competências da Comissão de Defesa Nacional, do Relatório do Orçamento do Estado para 2022 (OE2022) constante da Proposta de Lei N.º 4/XV/1.ª destaca-se o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.6 referente ao Programa Orçamental 04 “Defesa”, no qual o Governo identifica as políticas e medidas para o setor da Defesa, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento.

#### A - POLÍTICAS E MEDIDAS ORÇAMENTAIS

Do ponto de vista das **políticas e medidas orçamentais**, o Governo sublinha que na execução das políticas de Defesa Nacional permanece como missão principal a prossecução dos objetivos vitais para a segurança e defesa de Portugal enquanto Estado democrático e euro-atlântico, para a segurança e defesa dos portugueses onde quer que estejam e para a segurança regional e global em colaboração com os aliados e parceiros de Portugal, bem como a gestão eficiente, rigorosa e otimizada dos recursos disponíveis.

De acordo com o texto do Relatório, são estas as premissas que tornam fundamental a continuação do investimento meios e equipamentos para as Forças Armadas, de maneira a que estas possam cumprir com as suas missões com eficácia e garantindo a segurança e bem-estar da população, atuando como reserva estratégica indispensável à resiliência do Estado português face emergências complexas.

De acordo com a proposta do Governo, é ao mesmo tempo necessário que o setor prossiga com a sua adaptação e transformação, por forma a responder aos desafios da inovação tecnológica, a novas ameaças cibernéticas, bem como a compromissos com os aliados de Portugal, que representam uma garantia coletiva vital na dissuasão de ameaças à segurança nacional.

## Comissão de Defesa Nacional

---

O investimento em defesa, no entendimento do documento em análise “gera também valor acrescentado na investigação, na indústria, na inovação e contribuirá para a recuperação, a renovação e a internacionalização da economia portuguesa”, o que é visto como crucial para a projeção internacional do País, assegurando o cumprimento das missões de paz e segurança internacionais, nomeadamente no quadro da ONU, da União Europeia e da NATO.

Assim, o Governo identifica como prioritários seis eixos fundamentais para 2022 no âmbito das políticas e medidas orçamentais, cujo conteúdo se desenvolve adiante:

- 1. Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional;**
- 2. Reconhecer e dignificar os antigos combatentes;**
- 3. Preparar a defesa nacional e, em especial, as Forças Armadas para os desafios da próxima década;**
- 4. Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional;**
- 5. Impulsionar a economia de defesa;**
- 6. Dinamizar a componente externa de defesa nacional;**

- 1. Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional;**

Neste desígnio, o Relatório do Orçamento do Estado para 2022 anexo à Proposta de Lei em análise identifica como prioritário a «*melhoria continua da sustentabilidade do modelo de prestação de serviço, do aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio as famílias dos militares e da conciliação do trabalho com a vida pessoal*», bem como a prossecução e a execução do Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar (2019-2021) e do Plano Setorial da Defesa Nacional para a igualdade (2019-2021).

Para o Governo, manter-se-á igualmente uma «*atenção especial ao estudo e à adequação dos mecanismos de recrutamento e retenção, a par da aposta na formação, procurando dar resposta*

## **Comissão de Defesa Nacional**

*às exigências das áreas tecnologicamente mais densas, como a ciberdefesa e o domínio espacial, de modo a responder às necessidades de qualidade e quantidade de efetivos para as Forças Armadas, tendo em conta as missões que lhes estão atribuídas».*

Salienta-se ainda a continuação do trabalho de reforma do sistema de saúde militar e o projeto do *campus* de saúde militar, a par do desenvolvimento da sustentabilidade da ação social complementar.

### **2. Reconhecer e dignificar os antigos combatentes**

Após a entrada em vigor do Estatuto do Antigo Combatente, a 1 de setembro de 2020, têm vindo a ser adotadas as medidas de natureza técnica e administrativa que permitirão o pleno acesso aos direitos nele consagrados.

O texto do Programa Orçamental 04 sublinha os direitos contemplados neste estatuto que já se encontram em vigor, referindo que o Governo prosseguirá o estudo de benefícios aos antigos combatentes, bem como às viúvas e viúvos de antigos combatentes, em consequência do relatório de implementação da Lei nº 46/2020, que será apresentado pela Unidade Técnica para os Antigos Combatentes (UTAC), no âmbito do acesso aos direitos sociais, económicos e de saúde legalmente estabelecidos.

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

O Governo destaca que prosseguirá com o investimento em meios e equipamentos e em recursos humanos, de forma a garantir que o País disponha de Forças Armadas que salvaguardem a segurança e bem-estar da população, que atuam como reserva estratégica indispensável a uma maior resiliência nacional e que estejam preparadas para os desafios da próxima década, em que se prevê a continuação e até aceleração da inovação em curso nas tecnologias da defesa.

## Comissão de Defesa Nacional

É destacada a Lei de Programação Militar, que será executada assente no desenvolvimento da inovação, gerando valor que se traduz num efeito multiplicador da capacidade operacional, nomeadamente apostando em programas conjuntos e de duplo uso, que tenham uma aplicabilidade em missões civis, como a experiência da resposta a COVID-19 mostrou ser fundamental.

Simultaneamente, o Governo impulsionará a racionalização de meios e das estruturas de comando e a centralização do investimento, das aquisições e da gestão do património.

O documento do Governo em análise destaca muito particularmente, para 2022, o esforço de ampliação das responsabilidades e meios de ciberdefesa, no quadro de uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa.

A responsabilidade ambiental na área da Defesa Nacional também é mencionada, onde se refere que o Governo incentivará a adoção de medidas que reduzam a pegada ambiental da defesa nacional e a inclusão desta área na economia circular, sem que isso afete a eficácia operacional. Para cumprir esse objetivo, promoverá o estudo dos impactos estratégicos que as alterações climáticas podem representar para Portugal, nomeadamente ao nível da multiplicação de riscos e das suas implicações para as missões, dispositivo, capacidades e doutrina das Forças Armadas.

Por fim, ainda sobre a preparação da defesa nacional para as próximas décadas, o Governo dá conta de que Portugal participará no *"Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e na construção da identidade Europeia de Defesa"*. De acordo com o documento, esta participação reforçará a capacidade militar e, simultaneamente, as indústrias de defesa portuguesas, posicionando-se assim Portugal de forma decisiva para o pleno aproveitamento das oportunidades decorrentes da economia da defesa europeia em termos de financiamento, inovação tecnológica, internacionalização e criação de empresas e emprego altamente qualificado e remunerado.

#### **4. Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional**

## Comissão de Defesa Nacional

Não obstante os constrangimentos provocados pela pandemia de COVID-19, o Governo manifesta intenção de continuar a apostar na promoção "*de uma cultura nacional de segurança e defesa e numa comunicação eficaz*", com o objetivo de melhorar o escrutínio democrático pelos cidadãos relativamente à área da Defesa Nacional.

Para tal, são propostas diversas atividades, de entre as quais se destaca a realização da 4ª edição do Seminário de Defesa Nacional, bem como a continuação e aprofundamento das parcerias entre unidades e instituições militares e instituições de ensino e outros interlocutores civis relevantes, com o objetivo de maximizar a interação produtiva entre civis e militares, em geral, e, em particular, entre as mais jovens e a instituição militar. Mas também serão ampliadas as ações no âmbito do sistema educativo, procurando desenvolver iniciativas de promoção de uma educação para a segurança e a defesa, destacando-se para este efeito a previsão do Governo de atualização e ampliação do Referencial para a Educação e a sua promoção ativa junto das autarquias e das escolas.

Prevê-se ainda, sempre que possível, a disponibilização de séries de dados em formato aberto que, aproveitando ainda o vasto acervo histórico da defesa nacional, será mantido o esforço na sua disponibilização através do Portal das Instituições da Memória da Defesa Nacional.

O Governo compromete-se a prosseguir a valorização e a promoção do património e turismo militares e promoverá, segundo o documento, a boa gestão dos bens imóveis disponibilizados para rentabilização.

Por fim, o Governo refere que continuará a trabalhar no desenvolvimento do Laboratório Nacional do Medicamento, em linha com os objetivos políticos traçados.

### **5. Impulsionar a economia de defesa**

No âmbito do desenvolvimento da economia e das indústrias de defesa, o Governo reitera o compromisso com os *clusters* que concorrem para o sucesso da missão das Forças Armadas e nos quais se insere a indústria de defesa, que no seu entendimento é crucial para o eficaz cumprimento das missões das Forças Armadas.

## Comissão de Defesa Nacional

Este setor é apontado como fator de geração de valor e emprego qualificado, de internacionalização, inovação, investigação e desenvolvimento, pelo que o Governo o identifica como fundamental na tarefa prioritária de recuperação da crise pandémica e de renovação da economia portuguesa em 2021.

Na perspetiva orçamental da Defesa Nacional, a despesa em defesa é, em primeiro lugar, *«um investimento nas capacidades necessárias para garantir a liberdade, a segurança e a salvaguarda da vida humana, mas é igualmente um investimento no tecido económico, na inovação tecnológica, em empresas pequenas, médias e grandes, em novos empregos e numa maior capacidade exportadora.»*.

O Governo sublinha a consolidação do papel do Estado na gestão das participações públicas no setor de forma articulada e centralizada, articulando o setor da economia da defesa com as prioridades políticas e estratégicas definidas, bem como incrementar o esforço de internacionalização da indústria de defesa. Para isso, entende ser necessário o reforço das medidas de partilha de oportunidades da economia de defesa junto das empresas portuguesas e, designadamente, junto das associações empresariais.

O documento destaca ainda, neste âmbito, que a nível internacional, procurar-se-á fortalecer a participação em programas conjuntos, no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia (PESCO) em matéria de defesa, do Fundo Europeu de Defesa (FED) ou o *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) da NATO e de outros programas cooperativos multilaterais, potenciando a internacionalização da economia de defesa, e os *clusters* relacionados com esta área.

### 6. Dinamizar a componente externa da defesa nacional

O Governo destaca que, em 2021, a defesa nacional esteve ativamente envolvida na Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, promovendo uma reflexão sobre a dimensão da segurança marítima, assim como sobre as missões da União Europeia; o reforço dos mecanismos de articulação entre mecanismo de proteção civil e militares na resposta a riscos, como pandemias; e o reforço da cooperação com a NATO, incluindo na resposta a ameaças híbridas e emergências complexas, contribuindo para a segurança europeia e nacional.

## Comissão de Defesa Nacional

O Governo refere que Portugal deve assegurar os compromissos com os seus aliados e parceiros num contexto europeu de maior insegurança, decorrente do conflito armado em curso na Ucrânia, nomeadamente através da projeção de Forças Nacionais Destacadas para o flanco leste da NATO, da *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) da Aliança.

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

Por fim, continuará a ser dada prioridade ao desenvolvimento de projetos com valor multiplicador e relevo internacional, como é a edificação do *Atlantic Centre* na Região Autónoma dos Açores.

### B - QUANTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS E FONTES DE FINANCIAMENTO

De acordo com os dados disponibilizados no Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2022 (OE2022) constante da Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª, o Programa Orçamental “04 - Defesa”, evidencia o total da despesa de 2450,7 milhões de euros e de receita 2456,6 milhões de euros, como demonstra a Conta do Programa Orçamental, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do Programa.

Segundo o mesmo documento, que acompanha a Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª, a despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no financiamento por Receita de impostos (1867,4 milhões de euros), representando 76%, referindo-se ainda as receitas próprias com 13% (326,6 milhões de euros).

Na estrutura da receita por classificação económica destacam-se as vendas de bens e serviços, com 5,6%, e as vendas de bens de investimento, com 1,2%.

## Comissão de Defesa Nacional

Assim, nas receitas de vendas de bens e serviços salienta-se a decorrente da alienação das cinco aeronaves F-16 ao Estado Romeno no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 174/2019, de 8 de outubro.

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica destacam-se as despesas com o pessoal, com 46%, aquisição de bens e serviços, com 30,7%, e o investimento, com 17,6%.

Importa ainda realçar a despesa da dotação específica afeta as Pensões de Reserva de cerca de 82,8 milhões de euros inscrita nos orçamentos dos Ramos das Forças Armadas.

Destaca o Governo que as despesas com aquisição de bens e serviços ascendem a 752,3 milhões de euros, destinando-se sobretudo à liquidação do princípio da onerosidade dos imóveis afetos às atividades operacionais das Forças Armadas, nos termos do artigo 4º da Portaria n.º 397/2019, de 21 de novembro (180 milhões de euros). Destaque ainda para as intervenções previstas na Lei de Programação Militar, designadamente contratos de sustentação das aeronaves KC-390 e a regeneração dos motores das aeronaves F-16 e ainda a locação de meios aéreos no âmbito do DECIR — Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais.

A dotação de investimento ascende a 430,6 milhões de euros, dos quais 263,3 milhões de euros se enquadram no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM), em que se destacam as despesas relativas aos programas de aquisição das aeronaves militares de transporte estratégico KC-390 e com a construção de dois navios de patrulha oceânica.

Na distribuição da despesa por dotação específica, verifica-se que apresenta maior peso a dotação com a Lei de Programação Militar, com 413,6 milhões de euros. De destacar o aumento em receita de impostos de 20 milhões de euros da Lei de Programação Militar, conforme previsto na Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

No Programa da Defesa, a medida 004 — Defesa Nacional — Forças Armadas representa 71,5% da dotação de despesa total não consolidada, da qual se destacam os orçamentos dos ramos das Forças Armadas, com 1474,9 milhões de euros, seguindo-se a medida 005 — Defesa Nacional — Administração e Regulamentação, com 387,8 milhões de euros, representando 15,5%.

De salientar na medida 014 — Segurança e Ordem Públicas — Proteção Civil e Luta Contra Incêndios, que contempla a dotação de receitas de Impostos de 63,2 milhões de euros no orçamento da Força Aérea, essencialmente para locação de meios aéreos de combate a

### Comissão de Defesa Nacional

incêndios no âmbito do DECIR previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2019, de 26 de setembro. Adicionalmente, está prevista a dotação de 10 milhões de euros conforme previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2021, de 4 de março, para meios próprios do DECIR.

Por fim, na medida 102 — PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA importa destacar a inscrição pela Força Aérea de uma dotação de 14 milhões de euros para aquisição de meios aéreos próprios pelo Estado para o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

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

O Deputado autor do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE IV - CONCLUSÕES

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª - Aprova o Orçamento do Estado para 2022;

1. A referida Proposta de Lei e o Relatório Anexo sobre o Orçamento do Estado para 2022 foram objeto de análise e apreciação pela Comissão de Defesa Nacional, nos termos do presente Parecer;
2. Em especial foram analisadas as áreas relativas à competência da Comissão de Defesa Nacional, nomeadamente o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.6 referente ao Programa Orçamental 04 "Defesa", no qual se identificam as políticas e medidas para o setor da Defesa, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento;

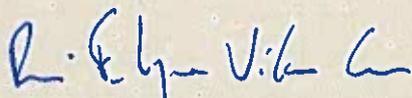
### Comissão de Defesa Nacional

---

3. Na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, a Proposta de Lei foi analisada e cumpre os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo plenário da Assembleia da República, cabendo a esta Comissão de Defesa Nacional emitir o respetivo Parecer;
  
4. Em conformidade, a Comissão Parlamentar de Defesa Nacional é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª - Aprova o Orçamento do Estado para 2022, no que respeita a área da Defesa Nacional, está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, assim como de, posteriormente, ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

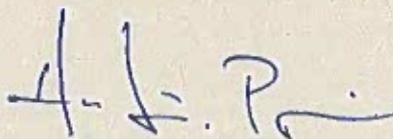
Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2022

**O Deputado Autor do Relatório**



(Rui Vilar)

**O Vice-Presidente da  
Comissão**



(António Prôa)





Comissão de Assuntos Europeus

---

Parecer  
PROPOSTA DE LEI 4/XV/1ª (Gov)  
Orçamento do Estado para 2022

**Autor:** Deputado  
Carlos Brás (PS)



Comissão de Assuntos Europeus

---

## ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – PARECER

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 4/XV/1ª referente ao Orçamento do Estado para o ano de 2022.

Esta iniciativa deu entrada na Assembleia da República, no dia 13 de abril de 2022, tendo sido admitida e remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para elaboração do respetivo relatório e parecer.

Esta apresentação foi efetuada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis.

Nos termos enunciados, compete à Comissão de Assuntos Europeus a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei que aprova o Orçamento de Estado para 2022 na parte respeitante à sua competência em razão da matéria.

Assim, o presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas do Orçamento de Estado para 2022, que integram o âmbito da competência material da Comissão de Assuntos Europeus.

A discussão na generalidade da presente Proposta de Lei encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República dos próximos dias 28 e 29 de abril, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá a audição com o Senhor Secretário de Estado Adjunto dos Assuntos Europeus, agendada para o dia 2 de maio de 2022.

Neste contexto, o presente parecer tem como únicas fontes o articulado da Proposta de Lei nº 4/XV/1ª, o Relatório OE 2022 e os Quadros e Mapas que lhe estão anexos.



## Comissão de Assuntos Europeus

A apreciação na especialidade decorrerá entre os dias 23 e 27 de maio, incluindo as votações na especialidade e a votação final global.

### PARTE II – CONSIDERANDOS

A)

#### ECONOMIA PORTUGUESA: Evolução e Perspetivas para 2022

##### i) Contexto Nacional

O Relatório do Orçamento de Estado para 2022 começa por apresentar uma análise da economia portuguesa e das suas perspetivas para 2022, tendo em conta o cenário económico internacional. Neste contexto, é sublinhado que o Orçamento do Estado é apresentado numa conjuntura muito exigente e complexa decorrente da enorme incerteza provocada pela guerra na Ucrânia. Porém, é também sublinhado que o mesmo é marcado por uma conjuntura de recuperação da economia portuguesa, cuja *resiliência conquistada ao longo dos anos* irá permitir ao País *enfrentar os desafios futuros com um sentido de confiança reforçado*. Refere-se que, para tal contribuíram, três importantes vetores: i) a elevada taxa de vacinação da população portuguesa (93%<sup>1</sup>); ii) a grande resiliência do mercado de trabalho<sup>2</sup> iii) as políticas sustentáveis de finanças públicas, que permitiram colocar a dívida pública numa trajetória descendente e atingir um défice abaixo do limiar dos 3%, e simultaneamente reforçar a credibilidade externa do País.

Em suma, considera-se a conjugação destes vetores irá permitir não apenas mitigar os efeitos adversos das tensões geopolíticas resultantes da guerra, mas também assegurar a estabilidade e segurança no financiamento, aspeto que se reveste de grande

---

<sup>1</sup> Portugal integra o grupo de países com maior taxa de vacinação completa.

<sup>2</sup> Um nível de emprego superior em 0,6% ao nível de 2019 e uma taxa de desemprego mais baixa em 18 anos.

### Comissão de Assuntos Europeus

importância face ao clima de profunda incerteza que se vive. Afirma-se, por isso, que tal *“permite ter confiança no percurso de recuperação e de crescimento da economia portuguesa”*. Permitindo assim alcançar uma maior coesão social e económica e uma maior robustez para responder aos desafios com que estamos confrontados.

Ancorada neste propósito, a proposta de Orçamento do Estado para 2022 estabelece seis prioridades:

- Mitigação do choque geopolítico;
- Reforçar os rendimentos das famílias;
- Apoiar a recuperação das empresas;
- Investir com foco na transição climática e digital;
- Recuperação dos serviços públicos e
- Consolidação orçamental

Estas prioridades incorporam a ambição de se *“alcançar uma recuperação completa face aos desafios que o contexto geopolítico nos coloca”*. Sublinha-se, a este propósito, que a estratégia seguida no passado recente conjugada com as prioridades agora apresentadas permitirão responder aos desafios da emergência que a pandemia ainda coloca, mas sobretudo *“permitirão mitigar os riscos que enfrentamos, responder mais uma vez às necessidades dos portugueses, protegendo as famílias e empresas, recuperando a economia e construindo um futuro melhor para o nosso País”*.

Por último, salientar que tais objetivos encontram suporte nas projeções apresentadas que indicam que a economia portuguesa deverá crescer 4,9% este ano, ultrapassando assim o nível de PIB registado no período pré-pandémico. Além disso, estima-se igualmente que o País prossiga a trajetória de convergência real de rendimento com a média europeia que se verificou entre 2016-2019, a qual foi retomada a partir do segundo trimestre de 2021. Este crescimento, em conjunto com a redução da despesa associada a medidas de emergência adotadas durante a pandemia, deverá permitir reduzir a dívida pública para 120,7% e o défice orçamental para 1,9%.

## ii) Enquadramento Internacional

1. Neste capítulo, começa-se por apresentar uma análise da conjuntura económica internacional e um cenário macroeconómico, sendo referido que *“a atividade económica e o comércio mundiais registaram uma forte recuperação em 2021, após uma quebra sem precedentes em 2020 causada pela pandemia de COVID-19. Neste contexto, o PIB mundial aumentou cerca de 6% em termos reais em 2021 (-3,1% em 2020) e superou o nível pré-pandemia, refletindo principalmente o forte crescimento da economia chinesa (8,1%) e a rápida recuperação da economia norte-americana (com um crescimento de 5,7%). Por sua vez, o PIB aumentou 7,5% no Reino Unido e 5,3% na área do euro”*.

Nesta sequência, é mencionado que a política orçamental da generalidade das economias avançadas em 2021 permaneceu expansionista, em virtude da necessidade de apoiar a recuperação económica. Situação que acarretou alguns desequilíbrios orçamentais, bem como um aumento do endividamento público. Tendo esta política orçamental sido complementada *“pela manutenção de uma política monetária com orientação muito acomodatória, com reflexo em taxas de juro de curto prazo (taxas de juro a três meses) historicamente baixas nos EUA e na área do euro (0,16% e -0,55%, em média anual, em 2021)”*.

Refere-se, no entanto, que a partir do segundo semestre de 2021, existiram fortes pressões inflacionistas sobretudo nas economias avançadas<sup>3</sup> em virtude da subida acentuada dos preços das matérias-primas, em particular as energéticas (petróleo e gás

---

<sup>3</sup> Nos EUA, a inflação atingiu os 7% no final de 2021, registando o valor mais alto dos últimos 40 anos. Na área do euro foi atingido o máximo histórico no quarto trimestre de 2021: total e preços de energia de 4,7% e 26% respetivamente, em termos homólogos.

Comissão de Assuntos Europeus

natural) e, conseqüentemente, da eletricidade, mas também do impacto dos constrangimentos da oferta de diversos bens e da recuperação dos serviços mais afetados pela pandemia.

No final de 2021 verificou-se uma desaceleração da economia da área do euro em resultado do aumento das restrições à atividade (sobretudo no setor dos serviços) devido ao agravamento da pandemia de COVID-19, e também à diminuição da atividade económica alemã.

B)

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS PARA 2022

i) Hipóteses Externas

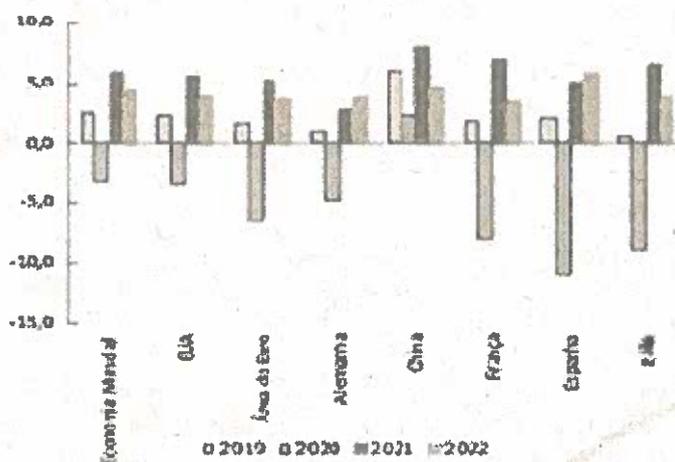
O Relatório do Orçamento de Estado para 2022, refere neste contexto, que até fevereiro, as projeções das instituições internacionais apontavam para a continuação de uma forte expansão da atividade económica mundial em 2022, superando-se a quebra provocada nos dois anos anteriores pela pandemia COVID-19.

Contudo, perante as graves adversidades relacionadas com a guerra na Ucrânia, iniciada em 24 fevereiro, a generalidade das instituições e organismos internacionais tem procedido à revisão em baixa do crescimento económico mundial e à revisão em alta da taxa de inflação para o ano de 2022.

No que concerne à área do euro, as previsões de crescimento para 2022 foram revistas em baixa pelo BCE (já após a eclosão da guerra na Ucrânia), para 3,7% (menos 0,5 pp face à previsão de dezembro de 2021). O crescimento esperado deverá ser em grande parte impulsionado pelo elevado investimento consagrado no Next Generation EU e por condições de financiamento relativamente favoráveis nos próximos anos.

Devido à enorme incerteza em torno do impacto que a guerra na Ucrânia tem na economia da área do euro, para além das projeções de referência acima indicadas, salienta-se que “o BCE fez projeções para o PIB de 2022 com base em dois cenários: «adverso» e «severo». Os quais correspondem à imposição de sanções mais rigorosas à Rússia, cortes na oferta de gás da Rússia, com repercussões no aumento dos custos energéticos e numa diminuição da produção da área do euro. “Também as tensões geopolíticas seriam mais prolongadas, gerando perturbações financeiras adicionais e uma incerteza mais duradoura. Deste modo, o crescimento do PIB expectável seria entre 2,3% e 2,5% em 2022 (em vez de 3,7%)”.

**Gráfico 1.5. Previsão do PIB a preços constantes**  
(taxa de variação real em percentagem)



Fontes: FMI, *World Economic Outlook* (Interim), janeiro de 2022; BCE, março de 2022.

Estas previsões, refere o Relatório, para além de continuarem rodeadas de uma elevada incerteza, perspectiva-se, ainda assim, que, após uma recuperação significativa da procura externa dirigida a Portugal em 2021, ocorra um forte crescimento deste indicador em 2022. Com efeito, estima-se que as importações da área do euro devam

Comissão de Assuntos Europeus

crescer para 7% para o conjunto do ano, de acordo com as previsões do BCE<sup>4</sup>, prosseguindo o dinamismo registado no segundo semestre de 2021. Também é salientado que durante este período, se verificou um crescimento assinalável das importações de bens e serviços dos principais parceiros comerciais de Portugal, com especial destaque para Espanha, Alemanha e Itália, associado à reabertura das economias.

**Quadro 1.5. PIB e importações dos principais parceiros comerciais de Portugal**  
(variação homóloga real em percentagem)

	PIB							Importações						
	TDE 1	2021		2022			TDE 1	TDE 2	2021		2022			Preço bbl
		Q1	Q2	Q1	Q2	Q3			Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
Área do euro	5,3	-4,1	-4,3	14,6	4,5	4,6	3,7	6,7	-2,3	-1,6	71,8	101,6	101,7	7,0
Espanha	3,8	-8,8	-4,3	17,7	3,6	3,2	3,8	13,9	-3,5	-3,9	45,6	113,3	121,1	8,5
Alemanha	2,9	-2,9	-2,8	16,4	2,9	3,8	3,8	6,3	-4,1	-2,7	11,8	9,5	12,5	4,9
Franga	7,0	-4,3	3,7	11,9	3,3	3,4	3,5	3,6	-2,7	-2,5	23,2	3,9	16,7	8,4
Itália	6,6	-6,1	4,1	17,6	3,3	4,2	3,9	14,2	-3,9	3,0	31,8	14,0	12,9	5,4
Resto do Mundo	7,4	-6,3	-3,0	21,5	8,3	4,6	4,7	3,8	-2,9	-2,9	23,6	16,4	-3,5	9,0

Fontes:

Para valores trimestrais e ano de 2021 — Eurostat; e Instituto de Estatística do Reino Unido. Previsões para 2022 para o PIB — FMI, *World Economic Outlook (Interim)*, janeiro de 2022 e BCE para a área do euro, março de 2022; para as importações, OCDE, *Economic Outlook*, dezembro de 2021 e para a área do euro — BCE, março de 2022.

Também, relativamente ao mercado de futuros é destacado que o preço do petróleo tenderá a aumentar em 2022, para 104,6 USD/bbl (93 €/bbl), comparado com 71 USD/bbl (60 €/bbl) em 2021, sendo sublinhado que o contexto atual se caracteriza por uma elevada volatilidade. No que diz respeito ao preço em dólares das matérias-primas não energéticas, o BCE prevê um aumento em torno de 7% em 2022 (34% em 2021).

No que concerne à política monetária, estima-se que esta seja menos acomodatória a partir de 2022. É sublinhado que “num contexto de crescimento dos preços, de

<sup>4</sup> Revista em alta face à anterior projeção, de dezembro de 2021 (6,1%),

Comissão de Assuntos Europeus

*incerteza devido à guerra na Ucrânia e do fim do PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) no final de março (total de 1,85 biliões de euros), o Conselho do BCE decidiu, a 10 de março de 2022, acelerar a redução de compras líquidas de ativos ao abrigo do APP (programa de compras de ativos anunciado em janeiro de 2015) durante o segundo trimestre deste ano (para um total de 90 mil milhões de euros, em vez dos 120 mil milhões de euros previsto em dezembro de 2021), mantendo em aberto as opções para os meses seguintes, dependendo da avaliação da conjuntura económica".* Por outro lado, e tendo em conta as previsões do BCE, as taxas de juro de curto prazo da área do euro deverão manter-se em valores reduzidos (-0,4%, em média anual, em 2022), mas com uma tendência crescente, com vista ao controlo da inflação. Acresce mencionar ainda a previsão do BCE que projeta uma depreciação do euro face ao dólar para 1,12 em 2022.

ii) Cenário Macroeconómico

Relativamente à economia portuguesa, projeta-se a continuação de uma trajetória de recuperação, com um crescimento de 4,9%, prevendo-se que a economia se situe 0,7% acima do nível pré-pandemia registado em 2019. É referido que o crescimento previsto para 2022 *beneficia de uma forte recuperação das exportações, em particular da exportação de serviços, que, em 2021, ainda se encontrava mais de 20 pp abaixo do nível de 2019.* Também se prevê que o levantamento das restrições à mobilidade internacional e o ritmo de vacinação a nível global irão contribuir para uma recuperação acentuada do turismo e serviços de transporte associados (sobretudo a partir do segundo trimestre de 2022). Projeta-se igualmente um contributo significativo do investimento, favorecido pela implementação do PRR e pelo forte crescimento do investimento público, superior a 30%.



### Comissão de Assuntos Europeus

Refere ainda o Relatório que *“face à proposta de Orçamento do Estado para 2022 apresentada em outubro de 2021, o crescimento foi revisto em baixa em 0,6 pp em consequência do conflito militar na Ucrânia, principalmente devido aos seus efeitos nos preços e nas quantidades transacionadas de matérias-primas (energia, cereais entre outras), bem como das sanções económicas amplamente implementadas.*

C)

#### PROGRAMAS ORÇAMENTAIS E POLÍTICAS SECTORIAIS

##### i) Representação Externa (P003) – Políticas e medidas

O Relatório do Orçamento do Estado para 2022 refere que, *numa ótica de continuidade e aprofundamento dos eixos e objetivos estratégicos de política, implementará as medidas e ações descritas na Lei das Grandes Opções.*

Por conseguinte, participará ativa e empenhadamente no processo de construção europeia. Para tal participará na agenda política e legislativa da União Europeia, com particular atenção às questões do Estado de Direito, da governação económica, da implementação do Compromisso Social do Porto e da autonomia estratégica da UE.

Com efeito, Portugal dará prioridade à implementação de medidas que visem uma recuperação robusta das economias europeias, conforme preconizado pelo Roteiro para a Recuperação — Rumo a uma Europa Mais Resiliente, Mais Sustentável e Mais Justa, e que deem resposta à dimensão social, humana e sanitária da crise pandémica. Também a luta contra as alterações climáticas assumirá grande relevância, dando especial atenção à aprovação e implementação do novo pacote legislativo que visa assegurar o cumprimento pela UE da meta de redução de, pelo menos, 55% das emissões (relativamente aos níveis de 1990) até 2030 (Fit for 55). Será ainda dada

### Comissão de Assuntos Europeus

especial atenção à relação da União Europeia com o Reino Unido, bem como aos desafios comuns que a União terá de continuar a enfrentar, com destaque para as migrações, a transição energética ou o alargamento.

No domínio da política externa da União, será conferida máxima prioridade às relações entre a Europa, a África, a Índia, a América Latina e, ainda, à relação transatlântica.

Reafirma-se também o empenho de Portugal em continuar a defender o multilateralismo efetivo, no âmbito do sistema das Nações Unidas, na promoção da paz e segurança, dos direitos humanos, da Agenda do Clima, da Biodiversidade, do Desenvolvimento Sustentável, das Migrações e dos Oceanos, prosseguindo a campanha para a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança da Nações Unidas para o mandato 2027-2028. Também será *reforçada a intervenção em todos os pilares da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*. Além disso, continuará a empenhar-se fortemente nas demais organizações multilaterais a que pertence.

Neste contexto, elencam-se as seguintes medidas concretas de política no domínio da UE :

- *“Implementar e executar, ao nível europeu e nacional, os programas e instrumentos do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e do Plano de Recuperação da UE — Nova Geração, incluindo o Plano de Recuperação e Resiliência nacional e o PT2030;*
- *Avançar na concretização do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e prosseguir na implementação do Compromisso Social do Porto;*
- *Defender os interesses nacionais e das nossas regiões autónomas na futura revisão da Parceria Estratégica da Comissão Europeia com as regiões ultraperiféricas;*

### Comissão de Assuntos Europeus

- *Acompanhar a implementação do Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido;*
- *Participar nos eventos nacionais e europeus integrados na Conferência sobre o futuro da Europa e na elaboração e aprovação das suas conclusões;*
- *Participar ativamente nos mecanismos de diálogo no âmbito do Estado de Direito; Contribuir para a aprovação e implementação do novo pacote legislativo que visa assegurar o cumprimento pela UE da meta de redução de, pelo menos, 55% das emissões (relativamente aos níveis de 1990) até 2030 (Fit for 55);*
- *Contribuir para o aprofundamento da União Económica e Monetária, em todas as suas dimensões, incluindo iniciativas no âmbito da União Bancária e da União do Mercado de Capitais, garantindo uma maior integração, resiliência e competitividade das economias europeias e reforçando o papel internacional do euro;*
- *Pugnar pela conclusão das negociações da modernização dos acordos comerciais com o Chile e o México, pela operacionalização do acordo UE-Mercosul e apoiar o reforço de um sistema de comércio internacional multilateral assente em regras;*
- *Avançar na implementação do Mercado Interno, com especial destaque para o Mercado Único Digital, a nova Estratégia Industrial Europeia e a Estratégia para as Pequenas e Médias Empresas;*
- *Contribuir e participar na definição de uma nova política de reindustrialização da Europa, que garanta maior autonomia estratégica e recupere as cadeias de valor europeias;*
- *Contribuir para a renovação da política europeia de migração e asilo e para a aprovação do Novo Pacto de Migrações e Asilo; Contribuir para a preservação e o fortalecimento do Espaço Schengen;*
- *Promover uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo e ao extremismo violento nas suas múltiplas vertentes, bem como o combate às ameaças híbridas (incluindo a desinformação);*

Comissão de Assuntos Europeus

- *Participar no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança, com particular atenção ao relacionamento com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central, bem como da Parceria Oriental, para além do aprofundamento da Bussola Estratégica recentemente aprovada;*
- *Cumprir com as obrigações decorrentes do estabelecido no Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), conforme Decisão (PESC) 2021/509 do Conselho da UE, de 22 de março, do qual decorre um compromisso internacional de que o Estado português é parte no âmbito das ações da União no que visem preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional. Estas obrigações, são no presente contexto especialmente importantes face à situação de conflito na Ucrânia”.*

D)

TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS ENTRE PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA

No que concerne às transferências financeiras, importa referir que as transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia refletem, do lado da despesa, a contribuição de Portugal em Recursos Próprios para o Orçamento Geral da UE e, do lado da receita, o recebimento das participações da UE no cofinanciamento de projetos apoiados por fundos europeus no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual da UE, e em particular, do Orçamento Geral da UE, bem como o recebimento de subvenções ao abrigo do Instrumento de Recuperação Europeia — Next Generation EU.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Foram consideradas estimativas e previsões para o MRR — Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o React-EU — Assistência da Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa e o FTJ — Fundo de Transição Justa.

Comissão de Assuntos Europeus

No quadro seguinte assinalam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registados nos anos de 2019 e 2020, os valores provisórios para o ano de 2021 e a previsão para o ano de 2022.

**Quadro 4.19. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia**  
(milhões de euros)

	2019	2020	2021 Valores Provisórios	2022 Orçamento
<b>1. Transferências de Portugal para a U.E.</b>	<b>1 904,5</b>	<b>2 173,0</b>	<b>2 608,5</b>	<b>2 584,1</b>
Recursos próprios tradicionais <sup>(a)</sup>	232,0	204,8	305,8	247,1
Recursos próprios IVA	302,1	293,4	315,6	335,1
Recursos próprios RNB	1 307,4	1 568,9	1 734,1	1 776,1
Compensação ao Reino Unido	105,8	134,8	0,0	0,1
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	13,8	14,4	0,0	0,1
Recursos Próprios Plástico	0,0	0,0	167,3	169,1
Financiamento da redução do RNB Áustria/Dinamarca/Alemanha/Holanda/Suécia	0,0	0,0	115,2	117,1
Diversos <sup>(h)</sup>	0,0	37,4	49,4	0,1
Restituições e reembolsos <sup>(b)</sup>	-10,1	-39,7	-8,0	0,1
Despesas de cobrança DA <sup>(c)</sup>	-46,4	-41,0	-70,9	-61,1
<b>2. Transferências da UE para Portugal (e)</b>	<b>4 234,9</b>	<b>4 855,5</b>	<b>7 908,1</b>	<b>7 462,1</b>
<b>2.1 PT2020 (f)</b>	<b>4 234,9</b>	<b>4 855,5</b>	<b>5 056,8</b>	<b>3 931,1</b>
FEDER	1 606,1	1 873,4	2 255,7	1 292,1
FSE	906,1	1 042,2	1 075,2	702,1
FEAC	22,4	28,1	23,7	30,1
Fundo de coesão	395,2	452,9	388,9	422,1
Fundo de solidariedade da UE	0,8	44,9	18,0	0,1
FEADER	502,4	578,4	385,5	557,1
FEAMP	53,9	56,5	61,6	70,1
FEAGA <sup>(g)</sup>	766,7	786,7	860,0	855,1
Restituições e reembolsos <sup>(h)</sup>	-18,8	-7,6	-11,7	0,1
<b>2.2 Next Generation EU (MRR, React e FTJ) - Subvenções</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2 851,3</b>	<b>2 950,1</b>
Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	0,0	0,0	1 807,9	2 265,1
ReactEU	0,0	0,0	1 043,4	678,1
Fundo de Transição Justa	0,0	0,0	0,0	7,1
<b>2.3 PT2030</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>580,1</b>
FEDER	0,0	0,0	0,0	129,1
FSE	0,0	0,0	0,0	418,1
Fundo de coesão	0,0	0,0	0,0	32,1
<b>Saldo global (2-1)</b>	<b>2 330,4</b>	<b>2 682,6</b>	<b>5 299,6</b>	<b>4 877,1</b>

Notas: (a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia. Em 2021, inclui disponibilização condicional de RPT não cobrados. | (b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de exercícios anteriores e de Juros respeitantes a Recursos Próprios. | (c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU. | (d) Despesas de cobrança previstas no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE, EURATOM, de 26 de maio, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 20% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para os anos de 2019 e 2020; Despesas de cobrança previstas no n.º 2 do artigo 9.º da Decisão do Conselho n.º 2020/2053/UE, EURATOM, de 14 de dezembro, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para os anos de 2021 e 2022. | (e) Trata-se de fluxos de tesouraria, não sendo comparáveis com os valores que constam da proposta de Orçamento do Estado para 2022, que refletem a previsão de execução orçamental dos projetos, ou seja, nesse caso receita é registada no momento em que ocorre a despesa. Não inclui Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC). | (f) C montantes incluídos em cada fundo englobam os períodos de programação QREN (QFP UE 2007-2013) e PT2020 (QFP UE 2014-2020) | (g) Inclui medidas veterinárias. | (h) Devoluções e restituições à Comissão Europeia no âmbito dos diversos Fundos.

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.

**i) Transferências de Portugal para a União Europeia**

De referir, ainda, que o atual sistema de recursos próprios assenta em quatro principais fontes de receita da União<sup>6</sup>: i) os recursos próprios tradicionais, constituídos pelos direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas, em conformidade com a pauta aduaneira comum; ii) o recurso próprio Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), através da aplicação de uma taxa uniforme sobre a matéria coletável harmonizada do IVA calculada de forma simplificada; iii) o recurso próprio resultante da taxa de mobilização uniforme aplicada ao peso dos resíduos das embalagens de plástico não reciclados gerados em cada Estado-Membro; iv) o recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB), fixado anualmente, como recurso complementar no quadro do processo orçamental, resultante da aplicação de uma taxa de mobilização relativamente à soma dos rendimentos nacionais brutos dos Estados-Membros a preços de mercado.

Importa referir também que, Portugal financia ainda, a redução do recurso próprio RNB a favor da Áustria, Alemanha, Dinamarca, Países Baixos e Suécia.

Para o exercício de 2022, os valores previstos atingem 2584,5 milhões de euros e registam um ligeiro decréscimo face a 2021. A previsão tem por base o Orçamento Geral da União Europeia para 2022, constituindo este a próxima etapa na implementação do QFP da UE 2021-2027 e uma oportunidade para colocar o orçamento da UE no centro da recuperação. Refere-se que se preveem ainda outros

---

<sup>6</sup> Nos termos da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, entrou em vigor a 1 de junho de 2021, com efeitos retroativos a 1 de janeiro, e revogou a Decisão 2014/335/EU, Euratom

Comissão de Assuntos Europeus

impactos advenientes da apresentação, no decorrer do ano, de possíveis orçamentos europeus retificativos, à semelhança do que se tem verificado em anos anteriores.

De salientar que, paralelamente, a Comissão Europeia implementou, ainda em 2021, as medidas necessárias para o lançamento rápido do Next Generation EU, que fornecerá um suporte sem precedentes para investimentos e reformas em toda a UE.

Importa lembrar que o elemento central do Next Generation EU é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência — um instrumento para a concessão de subvenções e empréstimos para apoiar essas mesmas reformas e investimentos.

Neste contexto, refere-se que o orçamento europeu anual se eleva a 169,5 mil milhões de euros em dotações de autorização para a UE em 2022, sendo estas despesas cobertas pelas dotações dentro dos limiares do orçamento de longo prazo (QFP da UE) e a financiar pelos recursos próprios. A este montante acresce um “pacote” estimado em 143,5 mil milhões de euros sob a forma de subvenções no quadro do instrumento Next Generation EU e cujas despesas serão financiadas pela contratação de empréstimos nos mercados de capitais<sup>7</sup>.

*ii) Transferências da União Europeia para Portugal*

No que concerne à evolução prevista para 2022, as transferências da União Europeia para Portugal situam-se em 7462,4 milhões de euros, um valor inferior ao ano anterior, derivado do ciclo de programação do PT2020 e do início do ciclo de programação do PT2030.

---

<sup>7</sup> Registados como “receita externa afetada” do orçamento da UE.



### Comissão de Assuntos Europeus

---

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia ao abrigo dos Acordos de Parceria resultam da calendarização de transferências associada à própria dinâmica dos períodos de programação e da execução de despesa dos diferentes programas operacionais. A certificação da despesa, assim como o ritmo de pagamentos aos beneficiários, não são processos homogêneos, dependendo do ciclo de vida dos projetos, desde a fase de abertura de candidaturas e da sua aprovação até à apresentação da execução e despesa pelos beneficiários, da certificação dessa despesa à Comissão Europeia e, por fim, dos reembolsos/transferências.

Estes fluxos financeiros refletem a entrada destes montantes no país, disponibilizados pela Comissão Europeia.

Neste contexto, prevê-se que relativamente ao FEADER, os montantes a receber em 2022, sejam de 557,5 milhões de euros, evidencia os pagamentos a realizar pela UE ao abrigo da reprogramação aprovada na UE (Regulamento Delegado (UE) 2021/399 da Comissão, de 19 de janeiro de 2021) que inclui a dotação de recursos adicionais.

No âmbito do FEAMP, prevê-se que venha a ocorrer um acréscimo ligeiro de pagamentos de projetos no âmbito deste fundo, em virtude de se estar a aproximar o final do período de programação do PT2020.

Já no que concerne ao Next Generation EU, em subvenções prevê-se receber um montante total de 2950,7 milhões de euros em 2022, um acréscimo do valor estimado para 2021 (+99,4 milhões de euros), 2265 milhões de euros por via do MRR e 678,2 milhões de euros por via do REACT-EU.

Relativamente aos montantes do MRR referem-se a previsões de recebimentos de verbas no âmbito do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no PRR nacional.

Comissão de Assuntos Europeus

---

No tocante ao REACT-EU, as projeções para 2022 consideram o reforço da segunda tranche. No que diz respeito ao Acordo de Parceria Portugal 2030 (PT2030) e ao Fundo para a Transição Justa, constata-se que o calendário previsto para estes recebimentos estará dependente do momento da aprovação do Acordo de Parceria e, subsequentemente, da aprovação dos respetivos Programas Operacionais.

Conclui-se, portanto, que nestes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia - o saldo global é de 4.877,9 milhões de euros favorável a Portugal. (ver quadro 4.19 acima indicado)

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

O Deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de exprimir a sua opinião, nos termos do nº 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

- 1 - O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 4/XV/1ª referente ao Orçamento do Estado para o ano de 2022.
- 2 - A presente Proposta de Lei foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Assuntos Europeus emitir parecer sobre as matérias da sua competência.
- 3 - A discussão e votação na generalidade da presente Proposta de Lei encontram-se agendadas para as reuniões plenárias da Assembleia da República, nos dias 28 e 29 de abril.

Comissão de Assuntos Europeus

---

4 - A apreciação na especialidade no âmbito das matérias acompanhadas pela Comissão de Assuntos Europeus está prevista para o dia 2 de maio com a audição do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Europeus.

5 - Em relação às transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia verifica-se um saldo positivo favorável a Portugal no valor de 4. 877,9 milhões de euros.

6 - O debate na especialidade e a votação final global da presente Proposta de Lei, decorrerá entre os dias 23 e 27 de maio de 2022.

**PARTE V – PARECER**

1 - Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus considera que a Proposta de Lei 4/XV/1ª, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais exigidos para ser discutida e votada em Plenário.

2 - Deve o presente parecer ser remetido, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento e Finanças.

Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2022

O Deputado Autor do Parecer



(Carlos Brás)

O Presidente da Comissão



(Luís Capoulas dos Santos)



Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

**Parecer**

Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª (Gov)

**Autor:** Carlos Pereira  
(PS)

---

Aprova o Orçamento do Estado para 2022



Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III - CONCLUSÕES**

## **PARTE I – CONSIDERANDOS**

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º4/XV/1.ª, referente ao Orçamento do Estado para 2022, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República portuguesa e dos artigos 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República.

Esta iniciativa do Governo deu entrada na Assembleia da República a 13 de Abril de 2022, tendo sido admitida e baixado à Comissão de Orçamento e Finanças que a distribuiu pelas restantes Comissões Parlamentares Permanentes para elaboração dos respetivos pareceres.

É da competência da Comissão de Economia, Obras públicas, Planeamento e Habitação proceder à elaboração de parecer sobre a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022, na parte que respeita à sua competência material, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Assim, o presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas do orçamento do Estado para 2022 que se inserem no âmbito da competência direta desta comissão, contantes na Proposta de Lei n.º4/XV/1.ª.

As matérias cujo acompanhamento compete a esta Comissão encontram-se dispersas, principalmente, sob a tutela governamental dos seguintes Ministros: Ministro da Economia e do Mar; Ministro das Infraestruturas e Habitação; Ministra da Presidência; Ministro do Ambiente e da Ação Climática; Ministro dos Negócios Estrangeiros.

De acordo com o artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, Comissão de Economia, Obras públicas, Planeamento e Habitação nomeou, o Senhor Deputado Carlos Pereira (PS) como autor do parecer da Comissão.

### **1. CENÁRIO MACROECONÓMICO SUBJACENTE AO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022**

Segundo as projeções do Governo constantes no OE2022, a economia portuguesa deverá crescer 4,9% em 2022, situando-se assim 0,7% acima do nível pré-pandemia registado em 2019.

Esta evolução decorre, em larga medida, de uma forte recuperação das exportações, em particular da exportação de serviços, que, em 2021, ainda se encontrava mais de 20 pp abaixo do nível de 2019. O levantamento das restrições à mobilidade internacional e o ritmo de vacinação a nível global contribuirão para uma recuperação forte do turismo e serviços de transporte associados, especialmente a partir do segundo trimestre de 2022. Antecipa-se

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

igualmente um contributo significativo do investimento, que beneficiará da implementação do PRR e do forte crescimento do investimento público, superior a 30%. Em relação e à proposta de Orçamento do Estado para 2022 apresentada em outubro de 2021, o crescimento foi revisto em baixa em 0,6 pp em consequência do conflito militar na Ucrânia, principalmente devido aos seus efeitos nos preços e nas quantidades transacionadas de matérias-primas (energia, cereais entre outras), bem como das sanções económicas.

Ao nível do mercado de trabalho, estima-se que o emprego cresça 1,3% em 2022, resultando na diminuição da taxa de desemprego para 6%, prevendo-se deste modo um valor inferior ao verificado no período anterior à pandemia (2019).

Em termos de inflação, prevê-se uma aceleração, de 1,3% em 2021 para 3,7% em 2022, no caso do Índice de Preços no Consumidor, e de 0,9% para 4% no caso do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor. Estas estimativas têm subjacentes níveis de inflação mais altos durante o primeiro semestre, desacelerando no segundo semestre de 2022. A maior aceleração verificada no IHPC, traduz a perspetiva de recuperação dos efeitos da pandemia do setor da restauração e hotelaria, tendo também subjacente um diferencial positivo entre Portugal e a área do euro, em linha com o verificado em 2021 e nos primeiros meses de 2022.

O governo sublinha que esta inflação é vista como transitória, em linha com as projeções do banco de Portugal e as estimativas do BCE para a área do euro. O aumento da inflação em 2022 reflete essencialmente a subida do preço das matérias-primas, em particular as energéticas, e constrangimentos nas cadeias de abastecimento globais. É esperado que estes efeitos se dissipem a partir do final do ano.

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Quadro 1.6. Cenário macroeconómico 2022  
(taxa de variação; percentagem; pontos percentuais)

	2021	2022 <sup>1º</sup>
	INE	MF OE 22
<b>PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)</b>		
<b>PIB</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>
Consumo privado	4,5	3,8
Consumo público	4,1	1,3
Investimento (FBCF)	6,4	7,9
Exportações de bens e serviços	13,1	13,1
Importações de bens e serviços	12,9	11,1
<b>Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)</b>		
Procura interna	5,1	4,3
Procura externa líquida	-0,2	0,6
<b>Evolução dos preços (taxa de variação, %)</b>		
Deflador do PIB	0,7	2,5
Taxa de inflação (IPC)	1,3	3,7
IHPC	0,9	4,0
<b>Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)</b>		
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	2,1	1,3
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,6	6,0
Produtividade aparente do trabalho	2,8	3,5
<b>Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)</b>		
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	0,7	1,6
Saldo da balança corrente	-1,1	-1,7
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-3,0	-3,4
Saldo da balança de capital	1,8	3,3

Nota: <sup>1º</sup> previsão.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística — Contas Nacionais; Ministério das Finanças.

## 2. ECONOMIA e MAR (PO09)

### i) Políticas e medidas setoriais

#### *Financiamento, capitalização empresarial e dinamização do mercado de capitais*

No contexto da pandemia de COVID-19 e dos consequentes efeitos negativos na economia, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) prevê várias medidas como o acesso a financiamento em condições competitivas no panorama europeu, a capitalização empresarial e a dinamização do mercado de capitais, tendo como objetivo último o aumento da resiliência financeira do tecido económico nacional.

A ação do Banco Português de Fomento (BPF) será orientada para os dois pilares prioritários: i) expandir a atual oferta através do desenvolvimento de novos produtos que permitam responder às falhas de mercado identificadas (por exemplo, em determinados segmentos ou maturidades) numa lógica de complementaridade com instituições e investidores privados, e não em concorrência direta com as mesmas; e ii) construir novas competências que permitam afirmar a credibilidade do BPF enquanto agente fundamental na economia, em particular como parceiro das empresas portuguesas.

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

No sentido de colmatar o problema de subcapitalização estrutural do tecido empresarial português, ampliado pela pandemia, foi criado o Fundo de Capitalização e Resiliência (FCR), que terá como função a capitalização e o acesso de empresas não-financeiras a soluções de capital, com particular ênfase para o necessário reforço de solvabilidade para benefício do período de recuperação e relançamento da economia.

O PRR prevê também o aumento de capital do BPF, dotando-o da capacidade financeira para o desenvolvimento da parceria nacional de implementação do programa InvestEU.

### ***Investimento e inovação na indústria***

De forma a recuperar a economia das dificuldades criadas pela pandemia e guerra na Ucrânia e dar resposta às exigências impostas pelos processos de transição digital e climática, será prosseguido um processo de transformação estrutural, que passará pelo aumento da preponderância da indústria transformadora na economia, particularmente direcionado para as PME enquanto elemento central do tecido empresarial português.

O Governo destaca as Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial e as Agendas Verdes para a Inovação Empresarial, integradas na dimensão Resiliência do PRR, também neste âmbito, através da Missão Interface — renovação da rede de suporte C&T e orientação para o tecido produtivo —, apostar-se-á na capacitação do sistema científico e tecnológico nacional e no consequente reforço da sua articulação com a indústria, para assegurar uma eficaz transferência de tecnologia e de conhecimento

Será dada continuidade à política de clusters, com o apoio e acompanhamento necessário para garantir a concretização das medidas previstas nos pactos setoriais para a competitividade e internacionalização, avaliando e revendo os mesmos à luz dos novos desenvolvimentos.

Também será incentivada a adoção e uma maior disseminação de tecnologias digitais pelas empresas, nomeadamente através dos polos de inovação digital, criando condições para que as entidades, quer individualmente quer de forma colaborativa, tenham acesso a competências de formação digital e apoios adequados às suas necessidades.

### ***Turismo***

Neste setor o governo prosseguirá com a consolidação das medidas de apoio já iniciadas, tendo sempre presente a superação das metas definidas na Estratégia Turismo 2027, para repor a confiança dos consumidores e das empresas, seriamente afetada pela pandemia, e criar condições que permitam gerar negócio, prosseguindo o desígnio de tornar Portugal um dos destinos mais sustentáveis e competitivos do mundo.

Neste sector, destacam-se três pilares, no pilar Apoiar as Empresas, dá-se continuidade às medidas de apoio financeiro através de instrumentos flexíveis e adaptados às exigências do momento, envolvendo soluções de capitalização empresarial, a par do apoio no processo de

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

consolidação das suas estratégias operacionais. Já no pilar, Fomentar a Segurança, destacam-se medidas como o Programa Adaptar 2.0 (em parte já concretizado) e a valorização do Selo Clean & Safe, uma boa prática internacionalmente reconhecida, assim como o alargamento do Certificado Digital COVID-19 a novas áreas e utilizações. O pilar Gerar Negócio envolve, entre outras iniciativas, o lançamento de campanhas de promoção dirigidas ao mercado internacional e ao mercado interno, este fundamental no processo de retoma, o reforço da oferta comercial de produtos diferenciados, capazes de atrair novos mercados, de maior valor acrescentado, o apoio ao esforço de posicionamento das empresas nos mercados, bem como o desenvolvimento de novas plataformas de negócio.

Em relação ao desígnio de afirmar Portugal como um dos destinos mais competitivos e sustentáveis do mundo, previsto na Estratégia Turismo 2027, assume-se o pilar Construir o Futuro o objetivo estratégico de promover uma verdadeira transformação do setor do turismo, posicionando-o num patamar superior de desenvolvimento, mais sustentável, mais responsável e inclusivo e capaz de gerar mais valor acrescentado.

Alinhada com os objetivos estratégicos definidos, mas igualmente com as prioridades de política pública para 2030, a aposta na promoção da sustentabilidade das empresas e dos destinos turísticos é concretizada por um conjunto de medidas, das quais o ambicioso Plano Turismo + Sustentável lançado pelo Governo é o eixo principal.

### ***Comércio e Serviços***

Os setores do comércio e serviços terão de uma agenda mobilizadora, cujas ações deverão estar integradas com os objetivos do Plano de Recuperação e Resiliência e da Estratégia Portugal 2030. Este plano terá de ser concretizado por ações que ajudem a debelar os constrangimentos decorrentes da situação epidemiológica e por ações que, a curto, médio e longo prazo, permitirão transformar os setores do comércio e serviços e posicioná-los num patamar superior de criação de valor, contribuindo de forma expressiva para o crescimento do PIB e para uma distribuição mais justa da riqueza.

No âmbito da criação de condições favoráveis ao desenvolvimento e incremento da competitividade das empresas, proceder-se-á a uma revisão dos regimes jurídicos que foram objeto de avaliação, designadamente o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração.

O governo pretende também, avaliar o novo Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, para além disso, serão desenvolvidos guias interativos de apoio à implementação e interpretação dos regimes aplicáveis, a construir a partir, também, das fichas técnicas de fiscalização normalizadas que foram elaboradas oportunamente para um conjunto de áreas de atividade económica.

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

A valorização da produção nacional contará com o Programa Portugal Sou Eu, ainda no que diz respeito à marcação de produtos, será dado destaque à promoção do Rótulo Ecológico da União Europeia junto dos operadores económicos.

Será lançado um processo de inventariação das feiras e mercados nacionais e dos seus fatores distintivos em termos históricos e socioculturais, associado às particularidades do território em que se inserem. Será ainda atribuída prioridade, nas medidas a adotar, à valorização das atividades económicas nos territórios do interior e ao comércio transfronteiriço. Serão ainda potenciadas sinergias entre os setores do comércio e do turismo, através da dinamização de um programa específico que promova o país como destino de compras, o que incluirá, designadamente, a criação de roteiros que promovam e divulguem os pontos de venda mais emblemáticos, incluindo os estabelecimentos de comércio com história.

Recorrendo aos meios do PRR será estimulado um novo impulso às empresas do setor do comércio e serviços. No vetor da digitalização, serão dinamizadas estruturas de promoção da transição digital, as quais procurarão, em proximidade, levar a cabo um processo de acompanhamento sustentado dos operadores económicos, sensibilizando-os e aconselhando-os quanto às soluções disponíveis e, adicionalmente, fomentando dinâmicas de urbanismo comercial. A componente Empresas 4.0, integrada na dimensão da Transição Digital, reforçará a digitalização das empresas, ora através da adoção tecnológica por parte dos operadores económicos e pela digitalização dos seus modelos de negócio.

### ***Consumidor***

No âmbito da defesa dos direitos do consumidor, destacam-se o apoio a projetos prosseguidos pelas entidades que integram a Rede de Apoio ao Consumidor Endividado que visem o apoio, o aconselhamento e o acompanhamento dos consumidores em situação de endividamento.

Reforçar-se-á a cooperação com os parceiros europeus e internacionais, através da participação em ações coordenadas, designadamente no domínio da supervisão, controlo e fiscalização do mercado. Serão potenciados domínios da modernização e da simplificação, em particular com projetos que facilitem a interação dos consumidores quando do exercício dos seus direitos, sem esquecer o reforço das ações de informação, sensibilização e capacitação.

Serão potenciados os métodos de resolução extrajudicial de litígios e promovido o seu funcionamento online.

No plano da União Europeia, o Governo continuará empenhado no desenvolvimento da Nova Agenda do Consumidor, particularmente no que diz respeito ao acompanhamento do processo de negociação de diretivas europeias, visando alcançar o mais elevado nível de proteção dos consumidores.

### **Mar**

O governo compromete-se a prosseguir a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 (ENM 2021-2030), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2021, de 4 de junho, este é o instrumento de política pública que orientará a ação governativa relativa ao mar na concretização dos objetivos e medidas definidos. A nova estratégia alinha-se com os objetivos da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável promovida pela ONU e com as orientações e medidas do Pacto Ecológico Europeu e da Estratégia para a Biodiversidade da União Europeia 2030, estando estabelecidos dez objetivos específicos para a década e 13 áreas de intervenção prioritária.

De forma a garantir a implementação da ENM 2021-2030 serão estabelecidas redes de cooperação funcional, que apoiarão a respetiva monitorização e a avaliação, e reforçar-se-á o acompanhamento e a monitorização da política do mar, nomeadamente através de indicadores e estatísticas na área do mar, mediante o desenvolvimento da Plataforma SEAMInd, que permitirá monitorizar os resultados da ENM nas vertentes económica, social e ambiental, incluindo no que se refere à aplicação de fundos públicos na área do mar, através da articulação com o ITI Mar.

### ***O digital como fator de competitividade da economia***

Neste plano, o governo destaca o Plano de Ação para a Transição Digital que consiste na promoção da aproximação entre setores e no envolvimento dos vários agentes nas atividades económicas. Nesse sentido será concretizada uma rede nacional de *test-beds* e de *Digital Innovation Hubs* (polos de inovação digital), com o objetivo de transferir e disseminar conhecimento avançado para as PME, bem como estimular a experimentação de novos produtos e serviços de forte componente digital, afiguram-se como desafios essenciais à concretização do pilar empresas do referido plano de ação.

Será também impulsionada a criação de espaços associados ao conceito de zonas livres tecnológicas por forma a contribuir para o posicionamento do País como líder em I&D, atrair investimento estrangeiro e projetos internacionais, promover os recursos nacionais e contribuir para a criação de conhecimento. Numa ótica da digitalização das empresas, o Governo pretende continuar a apoiar o setor comercial tradicional de bairro, para que possam integrar tecnologia na sua operação diária, mas também reforçar a sua presença em canais de comércio eletrónico em articulação com a logística.

Ir-á também ser promovido o processo contínuo de elevação da maturidade digital das empresas em domínios de enorme relevância, como a privacidade, a cibersegurança e a sustentabilidade, através de selos de certificação.

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

O Governo apostará no reforço da modernização da interação do Estado com cidadãos e empresas, em particular por via da capacitação digital dos serviços, bem como da adoção inteligente de tecnologias de informação e de soluções transversais que proporcionem simplificação, interoperabilidade e partilha — interna e externa —, propiciando economias de escala, redução de custos de contexto, redução de custos operacionais e a melhoria dos fluxos de comunicação. Neste domínio, será dado enfoque à simplificação do cumprimento de obrigações, através de princípios de desmaterialização, transparência e reforço da acessibilidade, numa abordagem integrada e omnicanal na relação com os setores da indústria, comércio, serviços e turismo.

ii) Orçamento

O Programa Orçamental Economia e Mar evidencia, no orçamento para 2022, uma dotação de despesa total consolidada de 3539,9 milhões de euros. A despesa efetiva consolidada deverá situar-se em 1415,8 milhões de euros. A receita total consolidada para 2022 cifra-se em 3557,7 milhões de euros.

Quadro 5.36. Economia e Mar (PO09) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	357,9	636,0	77,7	18,0
Despesas com o pessoal	100,6	110,0	9,4	3,1
Aquisição de bens e serviços	62,1	116,9	88,2	3,3
Juros e outros encargos	0,1	0,2	38,6	0,0
Transferências correntes	178,2	238,8	34,0	6,7
Subsídios	13,6	12,3	-9,4	0,3
Outras despesas correntes	3,3	157,8	n.r.	4,5
<b>Despesa de capital</b>	174,0	779,3	347,8	22,0
Investimento	11,9	27,0	126,2	0,8
Transferências de capital	162,1	752,3	364,1	21,3
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	0,1	0,5	797,8	
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>532,0</b>	<b>1 415,8</b>	<b>166,1</b>	
<b>Ativos Financeiros</b>	950,9	2 117,5	122,7	59,8
<b>Passivos Financeiros</b>	5,0	6,6	33,0	0,2
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>1 487,8</b>	<b>3 539,9</b>	<b>137,9</b>	
<b>Receita total consolidada</b>	<b>1 858,0</b>	<b>3 557,7</b>	<b>91,6</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>370,2</b>	<b>17,8</b>		
<i>por memória:</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Receitas de Impostos	67,4			
Receitas Próprias	2 005,5			
Fundos Europeus	1 418,9			
Transferências entre entidades	47,6			
Diferenças de consolidação	0,5			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

No total da despesa consolidada, os ativos financeiros assumem o maior peso relativo da estrutura da despesa (59,8%), o que reflete não só os instrumentos de apoio ao financiamento

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

das empresas, nomeadamente pela intervenção em áreas de capital de risco e/ou *business angels*, bem como a inscrição do Fundo de Capitalização e Resiliência (FCR).

As transferências de capital assumem igualmente uma importante parcela no Programa Orçamental (21,3%), assente nos apoios não reembolsáveis concedidos através da Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI) financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência e pelo quadro comunitário de apoio Portugal 2020, designadamente pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

Na despesa coberta por receitas próprias, no valor de 2005,5 milhões de euros, enquadra-se, entre outros, o Fundo de Contragarantia Mútuo, cuja função consiste no mecanismo de resseguro público do sistema nacional de garantia mútua, atividade exercida através do pagamento de contragarantias, onerando ativos financeiros.

A receita total consolidada é maioritariamente constituída por fundos europeus e receita própria, sendo o saldo orçamental do Programa, no valor de 17,8 milhões de euros, originado sobretudo no IAPMEI e no Fundo Revive Natureza (FRN).

Quadro 5.37. Economia e Mar (PO09) — Dotações específicas  
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2021	2022	Variação (%)
	Execução provisória	Orçamento	
<b>009 - ECONOMIA E MAR</b>	<b>14,5</b>	<b>16,4</b>	<b>13,4</b>
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	14,5	16,4	13,4
IVA TURISMO	14,5	16,4	13,4

Fonte: Ministério das Finanças.

Neste programa, encontra-se a dotação específica (IVA Turismo), que tem origem em receita de impostos consignada ao desenvolvimento do turismo regional.

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Quadro 5.38. Economia e Mar (PO09) — Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>1 479,5</b>	<b>100,0</b>
040 - AGRICULTURA, PECUÁRIA, SILV, CAÇA, PESCA - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	33,8	2,3
061 - COMÉRCIO E TURISMO - COMÉRCIO	1,0	0,1
062 - COMÉRCIO E TURISMO - TURISMO	108,4	7,3
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	68,1	4,6
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	491,4	33,2
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,0	0,0
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,0	0,0
084 - SIMPLEX +	1,4	0,1
086 - COMERCIO E TURISMO - IMPOSTO ESPECIAL DE JOGO	188,8	12,8
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	0,4	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	4,1	0,3
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	582,1	39,3
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>4 615,2</b>	
Diferenças de consolidação	0,5	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,0	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>3 539,9</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>1 415,8</b>	
<i>Par Memória:</i>		
Ativos Financeiros	3 128,9	
Passivos Financeiros	6,9	
Consolidação de Operações financeiras	1 011,7	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na despesa destaca-se a medida 102 – Plano de Recuperação e Resiliência, representando 39,3% da dotação de despesa total não consolidada, com projetos previstos nas componentes Capitalização e Inovação Empresarial, Empresas 4.0 e Descarbonização da Indústria, nas dimensões Transição Climática e Resiliência, assim como na componente «Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul». As medidas orçamentais 065–Outras funções económicas–Diversas não especificadas (33,2%), maioritariamente a cargo do IAPMEI e 086–Comércio e turismo–Imposto especial de jogo (12,8%), da exclusiva responsabilidade do Turismo de Portugal, I.P., traduzem as medidas de política de dinamização do tecido empresarial e de consolidação da marca Portugal nas várias vertentes de oferta turística.

### 3. INFRESTRUTURAS E HABITAÇÃO (PO016)

#### i) Políticas e medidas setoriais

##### *Habitação*

No setor da habitação, o Governo destaca quatro objetivos estratégicos, o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (1º Direito); Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis; Reabilitação do Parque Habitacional do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

(IHRU); Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário. Em complemento dos quatro objetivos referidos, serão promovidos outros instrumentos tais como, a Manutenção da promoção, por parte dos agentes privados, de oferta habitacional para arrendamento, em condições de estabilidade e a custos abaixo do mercado, nomeadamente no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, do Programa Porta 65 e do regime de habitação a custos controlados; Garantia da qualidade construtiva global do parque habitacional, presente em programas de apoio ao financiamento da reabilitação, como o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020) e o Reabilitar para Arrendar; Salvaguarda de instrumentos complementares à recém-criada Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, para dar resposta a acontecimentos imprevisíveis ou excecionais, no âmbito do Programa Porta de Entrada; Reforço dos programas de mobilidade habitacional, nomeadamente no âmbito dos projetos-piloto a desenvolver no quadro do Grupo de Trabalho — Habitar no Interior; Concretização do Programa «Da Habitação ao Habitat», através da promoção de um guia de boas práticas para a execução de programas em curso, incluindo a sua aplicação no património público gerido pelo IHRU e pelas autarquias.

### ***Infraestruturas ferroviárias e rodoviárias***

Neste setor o governo dá enfoque na requalificação e modernização da rede ferroviária nacional, alicerçada no Programa de Investimentos Ferrovia 2020. Destacam-se como principais intervenções em curso, e respetivo investimento no ano de 2022, a modernização da Linha da Beira Alta, a construção da nova Linha do Alentejo, que liga Évora a Elvas, a modernização da Linha do Norte, entre Ovar e Gaia, a modernização da Linha de Sines, a modernização da Linha de Cascais e a eletrificação das Linhas do Oeste e do Algarve.

É também dado destaque ao programa de investimentos da CP — Comboios de Portugal, E.P.E. (CP) com a aquisição de novo material circulante e recuperação e modernização de material circulante.

No setor rodoviário, os principais investimentos a desenvolver em 2022 serão os previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), bem como na Resolução do Conselho de Ministros nº 46-A/2021, de 3 de maio.

É referido também o projeto regional, Sistema de Mobilidade do Mondego (SMM) — Metrobus e a sua prossecução e compra de material circulantes e restantes sistemas.

### ***Infraestruturas aeroportuárias e portuárias***

Neste setor é realçada a realização de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que enquadre e estude todas as alternativas viáveis para a Ampliação da Capacidade Aérea de Lisboa, procedendo o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) à assunção de encargos plurianuais com a aquisição de serviços destinada à elaboração do relatório da AAE, com o

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

objetivo de realizar o concurso público internacional para a realização da AAE e os estudos técnicos necessários para avaliar as três alternativas apresentadas: Aeroporto Humberto Delgado (principal), com o Aeroporto do Montijo (complementar); Aeroporto do Montijo (principal), com o Aeroporto Humberto Delgado (complementar); Aeroporto localizado no Campo de Tiro de Alcochete.

Já no setor portuário, estão previstos investimentos nos portos de Setubal, Lisboa, Sines e Algarve, Aveiro e Figueira da Foz, Leixões e Viana do Castelo.

### ***Telecomunicações e conectividade digital***

Nesta área, o governo refere que serão reforçadas o desenvolvimento de iniciativas que potenciem a melhoria do posicionamento estratégico de Portugal no âmbito da conectividade internacional, visando suportar a transformação digital da sociedade e da economia, melhorando a competitividade portuguesa na economia digital global e aumentando a autonomia tecnológica nacional. E que os objetivos inerentes à implementação dos portais de ligação de dados da Europa (European Data Gateways) e ao estabelecimento da Plataforma Atlântica de conectividade e de dados centrada em Portugal serão endereçados.

### **ii) Orçamento**

A dotação de despesa total consolidada do Programa Infraestruturas e Habitação prevista para 2022 é de 5970,2 milhões de euros, o que excede em 25,9% a execução provisória de 2021. O total da receita consolidada prevista para 2022 ascende a 6028,1 milhões de euros, o que excede em 13,8% o provisoriamente executado em 2021 e integra a componente de receitas de impostos afeta ao Programa, sendo o restante financiamento assegurado em grande medida por receitas próprias.

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Quadro 5.58. Infraestruturas e Habitação (PO16) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	1 050,1	1 379,2	31,3	23,1
Despesas com o pessoal	369,8	411,6	11,3	6,9
Aquisição de bens e serviços	451,5	666,1	47,5	11,2
Juros e outros encargos	114,4	95,9	-16,2	1,6
Transferências correntes	77,7	69,5	-10,5	1,2
Subsídios	1,1	1,0	-7,6	0,0
Outras despesas correntes	35,5	135,0	280,0	2,3
<b>Despesa de capital</b>	1 867,1	2 563,4	37,3	42,9
Investimento	1 839,2	2 393,1	30,1	40,1
Transferências de capital	27,8	170,3	n.r.	2,9
Outras despesas de capital	0,0			
Diferenças de consolidação	2,0	0,0		
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>2 919,1</b>	<b>3 942,6</b>	<b>35,1</b>	
Ativos Financeiros	1 026,0	28,7	-97,2	0,5
Passivos Financeiros	795,5	1 998,9	151,3	33,5
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,0	0,0		
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>4 740,6</b>	<b>5 970,2</b>	<b>25,9</b>	
<b>Receita total consolidada</b>	<b>5 298,9</b>	<b>6 028,1</b>	<b>13,8</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>558,3</b>	<b>57,9</b>		
<i>por memória:</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Receitas de Impostos	713,4			
Receitas Próprias	4 321,9			
Fundos Europeus	614,4			
Transferências entre entidades	320,4			
<b>Diferenças de consolidação</b>				

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Da receita total do Programa (6028,1 milhões de euros), apresentam maior relevância a receita própria associada a taxas, multas e outras penalidades, relativa à cobrança de portagens e licenciamentos pela utilização de bens do domínio público, da responsabilidade da Infraestruturas de Portugal, SA (IP, SA), bem como das taxas no âmbito da atividade de comunicações eletrónicas e da utilização de frequências previstas pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e das taxas de segurança aérea cobradas pelas entidades dos setores de regulação de supervisão da área da mobilidade dos transportes e da aviação civil.

A despesa total consolidada do Programa (5970,2 milhões de euros) assenta sobretudo no investimento previsto pelas empresas públicas, designadamente: a IP, SA, decorrente da execução dos contratos de parcerias público-privadas rodoviárias, na renovação e desenvolvimento da rede ferroviária (Ferrovia 2020) e no âmbito do setor rodoviário elegível no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR); a CP entre outros.

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Quadro 5.59. Infraestruturas e Habitação (PO16) — Dotações específicas  
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2021	2022	Variação (%)
	Execução provisória	Orçamento	
<b>016 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO</b>	<b>784,9</b>	<b>938,8</b>	<b>19,6</b>
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	165,1	263,0	59,3
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	619,8	675,8	9,0
CONSIGNAÇÃO IRS - ALOJAMENTO LOCAL		0,5	
CONTRIBUIÇÃO DE SERVIÇO RODOVIÁRIO	619,8	675,3	9,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro 5.60. Infraestruturas e Habitação (PO16) — Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>4 921,8</b>	<b>100,0</b>
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	73,2	1,5
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	1,0	0,0
030 - HABITAÇÃO E SERV. COLECTIVOS - HABITAÇÃO	72,7	1,5
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	1,4	0,0
052 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	93,3	1,9
053 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - INVESTIGAÇÃO	46,3	0,9
054 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	282,7	5,7
055 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	1 817,3	36,9
056 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES AÉREOS	2,3	0,0
057 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - TRANSPORTES MARÍTIMOS E FLUVIAIS	4,5	0,1
058 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - SISTEMAS DE COMUNICAÇÕES	57,5	1,2
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	13,8	0,3
079 - TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	2 133,0	43,3
084 - SIMPLEX +	0,2	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	1,2	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	1,3	0,0
101 - PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS	17,9	0,4
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	302,3	6,1
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>6 949,4</b>	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>5 970,2</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>3 942,6</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	28,7	
Passivos Financeiros	1 998,9	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A estrutura da despesa do Programa Orçamental reparte-se por 18 medidas, com destaque para as relativas às Parcerias Público-Privadas, da responsabilidade da IP, SA, com um peso de 43,3%, os Transportes Ferroviários, com um peso de 36,9%, que, em conjunto, apresentam 80,2% da despesa total prevista.

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

A medida Plano de Recuperação e Resiliência tem um peso de 6,1% nas dotações de despesa total não consolidada do Programa, com responsabilidade repartida entre o IHRU, IP e a IP, SA.

### **4. GOVERNAÇÃO (PO02)**

#### ***Planeamento***

Nesta área, em 2022, o Ministério do Planeamento estará focado na gestão global e no acompanhamento da implementação dos vários instrumentos apoiados pelos fundos europeus, assim como na concretização do recentemente criado PlanAPP: Conclusão da negociação com a Comissão Europeia e lançamento dos programas operacionais que concretizam o Portugal 2030; Acompanhamento da realização e resultados dos investimentos e reformas do PRR; Acompanhamento da execução física e financeira do Portugal 2020 e preparação do seu encerramento, no sentido da execução e do cumprimento dos objetivos e metas; Implementação do PlanAPP e reforço do processo de planeamento estratégico associado designadamente à elaboração das Grandes Opções e do Programa Nacional de Reformas.

No âmbito do PRR, o foco será o cumprimento das metas e marcos que permitirão a Portugal cumprir o calendário de pedidos de desembolsos à Comissão Europeia e manter assim os fluxos financeiros que permitam concretizar os investimentos e reformas a que Portugal se propôs no PRR.

O programa Portugal 2030 terá o seu início de implementação no decurso de 2022 e o governo perspetiva que, decorrente do mecanismo de antecipação, poderá já neste primeiro ano observar níveis de execução compatíveis com as necessidades de dinamização da economia na fase pós-pandemia.

Já em relação ao Portugal 2020, mantém-se o acompanhamento, visando o objetivo de concretização da meta de execução para 2022 de 17%, que permitirá obter uma taxa acumulada de execução de 88% no final daquele ano.

### **5. AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA (PO015)**

#### **i) Políticas e medidas setoriais**

## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

No contexto do Programa Ambiente e Ação Climática (P015) as matérias da competência da 6ª Comissão dizem respeito aos transportes e mobilidade urbana, pelo que se destacam-se as seguintes políticas e medidas:

### ***Transportes e mobilidade urbana***

Em 2022, o governo no que diz respeito à política de investimento e de atuação ao nível dos transportes e mobilidade urbana, destaca os seguintes temas: “Manutenção das políticas de apoio e promoção do transporte público coletivo, designadamente através do Programa de Apoio à Redução Tarifária dos Transportes Públicos (PART) e do Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP); Prosseguir o desenvolvimento dos planos de reforço e expansão das redes de metro de Lisboa e do Porto; Continuar o processo de capacitação das autoridades de transporte para que estas possam gerir e planear de forma cada vez mais eficiente e eficaz as várias redes de transporte do País; Promover a mobilidade ativa enquanto aposta para uma melhoria da qualidade de vida das pessoas nas cidades e da atratividade do espaço urbano; Continuar o processo de capacitação das autoridades de transporte para que estas possam gerir e planear de forma cada vez mais eficiente e eficaz as várias redes de transporte do País; Promover soluções inovadoras e inteligentes de mobilidade, de bens e pessoas, que promovam e fomentem a descarbonização das cidades.”

### **6. REPRESENTAÇÃO EXTERNA (PO04)**

O Programa Representação Externa (PO004), detém nas suas competências a matéria relacionada com a internacionalização da economia que converge com as competências da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, pelo que se justifica elaborar uma breve avaliação das medidas associadas a esta matéria.

Assim, no âmbito da internacionalização da economia portuguesa, o Governo propõe, Participar ativamente na execução do PRR, com enfoque nas medidas direcionadas à promoção da atração de investimento, do comércio externo e das condições de contexto das atividades económicas (em especial com o exterior); Implementar o Programa Internacionalizar 2030, desenvolvendo novas medidas de apoio às exportações, ao investimento português no estrangeiro e ao investimento direto estrangeiro no País; Robustecer a oferta de áreas de localização empresarial, com vista à captação de investimento produtivo nacional e estrangeiro, através da capacitação dos municípios para a elaboração de dossiers do investidor e apoios de consultadoria. Consolidar o processo de modernização dos serviços prestados pela Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal (AICEP), designadamente na área da transformação digital, no apoio ao investimento e à internacionalização das empresas, com particular destaque para as de pequena e média dimensão. Concretizar a participação portuguesa na *Hannover Messe* e dar continuidade aos trabalhos de preparação e lançamento de procedimentos concursais relativos à OSAKA EXPO

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

2025; Apoiar a formação de jovens com qualificação superior em contexto internacional através do programa INOV CONTACTO.

**ALTERAÇÕES FISCAIS RELACIONADAS DIRETAMENTE COM AS ÁREAS DA COMISSÃO**

Salientam-se as seguintes medidas de apoio as empresas no investimento, inovação, tesouraria e simplificação: “É criado o Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR) que apoia até 25% o investimento das empresas no primeiro semestre de 2022; Melhoria do regime fiscal “patent box”, posicionando-o como um dos regimes mais favoráveis na União Europeia e servindo como um relevante instrumento fiscal na atração de investimento em tecnologia e inovação; Eliminação do Pagamento Especial por Conta, aumento do número de prestações no âmbito dos processos de execução fiscal e suspensão em 2022 do agravamento das tributações autónomas das empresas com prejuízo; Incentivos e subsídios às empresas, no âmbito do PRR, no valor 900 milhões de euros em 2022, para a Inovação (360 M€), descarbonização da indústria (182 M€), a digitalização (152 M€), Qualificações (130 M€); Criação do Fundo de Capitalização e Resiliência no valor de 1300 milhões de euros, para ajudar as empresas mais afetadas pela pandemia a recuperar a sua atividade; Capitalização do Banco de Fomento em 250 M€ para, no quadro do InvestEU, apoiar a capitalização e resiliência financeira das empresas mobilizando investimentos públicos e privados; Apoio aos setores mais afetados pela pandemia – Linha “Retomar”, com uma dotação global de até 1.000 milhões de euros de garantias públicas, para incentivar a reestruturação e/ou o refinanciamento dos créditos em moratórias ou a concessão de liquidez adicional às empresas.”

**PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O Relator do presente parecer reserva a sua opinião para o debate em plenário da iniciativa, a qual é, de resto, de elaboração facultativa conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

**PARTE III – CONCLUSÕES**

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º4/XV/1.ª, referente ao Orçamento do Estado para 2022.
2. Esta apresentação foi efetuada nos termos da alínea d) do n.º1 do artigo 197.º da Constituição da República portuguesa, para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da mesma Lei.
3. Compete à Comissão de Economia, Obras públicas, Planeamento e Habitação, para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º e do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

da República, emitir o competente parecer sobre a referida Proposta de Lei, relativamente às matérias do seu âmbito de atuação.

4. O presente relatório e parecer incidem exclusivamente sobre as matérias do âmbito de competência da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação.
5. Nestes termos, a Comissão de Economia, Obras públicas, Planeamento e Habitação considera que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 204.º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de elaboração do Relatório Final.

Palácio de S. Bento, 27 de abril de 2022.

**O Deputado Autor do Parecer**

***(Carlos Pereira)***

**O Presidente da Comissão**

***(Afonso Oliveira)***



## COMISSÃO DE AGRICULTURA E PESCAS

### PROPOSTA DE LEI N.º 4/XV

*Aprova o Orçamento do Estado para 2022*

#### PARECER

##### I. CONSIDERANDÓS

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo apresentou, à Assembleia da República, para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa, a Proposta de Lei n.º 4/XV, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2022*.

Reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, a Proposta de Lei foi admitida a 13 de abril de 2022, tendo nessa data por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, baixado à Comissão de Orçamento e Finanças, como Comissão competente, para efeitos de emissão do competente Parecer, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

À Comissão de Agricultura e Pescas cumpre, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, emitir parecer sobre a referida Proposta de Lei, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção, para efeitos de remessa à Comissão Parlamentar competente, para prossecução da demais tramitação.

Face ao exposto, o presente Parecer incide exclusivamente sobre as áreas do Orçamento do Estado para 2022 que se integram no âmbito da competência material da 7.ª Comissão, ou seja, sobre as áreas da Agricultura, Florestas e Pescas.

Para efeitos da elaboração do presente Parecer, o deputado relator, debruçou-se sobre a proposta de lei n.º 4/XV, bem como os mapas anexos e o relatório do Orçamento do Estado para 2022, da autoria do Governo.

##### II. APRECIÇÃO DOS CENÁRIOS PREVISTOS NA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022

###### 1. Cenários Macroeconómicos

Embora o presente Parecer incida, exclusivamente, sobre as matérias do âmbito de intervenção da Comissão de Agricultura e Pescas, cumpre nesta sede proceder a um breve enquadramento do Orçamento do Estado para 2022, que a Proposta de Lei consubstancia.

Importa referir que o orçamento se encontra estruturado tendo em consideração o enquadramento internacional que aponta para grande instabilidade e imprevisibilidade, em resultado do conflito entre a Ucrânia e Rússia. O impacto da guerra na Ucrânia na economia mundial tem originado a revisão em baixa das projeções pelas várias instituições. No entanto, relativamente à economia portuguesa, apenas o Banco de Portugal e o Conselho das Finanças Públicas apresentaram projeções tendo em conta os efeitos da guerra. O Governo prevê, para o ano de 2022, um crescimento da economia de 4,9%, ou seja um valor estimado de 0,7% acima do nível pré-pandemia registado em 2019.

**Figura 1 – Taxa de Variação dos Principais Indicadores de cenário macroeconómico (em %) Em 2021 e 2022 por instituições distintas**

	2021	2022 <sup>(a)</sup>		
	INE	BE	BdP	CFP
<b>PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)</b>				
PIB	4,9	4,9	4,9	4,4
Consumo privado	4,5	3,8	3,5	3,6
Consumo público	4,1	1,3	1,5	2,5
Investimento (F&CF)	6,4	7,9	9,2	6,1
Exportações de bens e serviços	13,1	13,1	14,2	10,4
Importações de bens e serviços	12,9	11,1	12,3	8,6
<b>Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)</b>				
Procura interna	5,1	4,3	1,6	4,3
Procura externa líquida	0,2	0,6	-	0,5
<b>Evolução dos preços (taxa de variação, %)</b>				
Deflator do PIB	0,7	2,5	-	2,5
INPC	0,9	4,0	4,0	3,9
<b>Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)</b>				
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	2,1	1,3	1,4	1,1
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,6	6,0	5,9	6,4
Produtividade aparente do trabalho	2,8	3,5	-	3,6
<b>Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)</b>				
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	0,7	1,6	-0,4	-0,6
Saldo da balança corrente	-1,1	-1,7	-	-2,3
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-3,0	-3,4	-4,1	-3,6

Notas: (a) previsão.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística — Contas Nacionais; Banco de Portugal — Boletim Económico, março de 2022; Conselho — Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2016 17 de março 2022

Fonte: Relatório do OE 2022

Para o mesmo ano de 2022, o Governo prevê uma taxa de inflação de cerca de 4% em linha com o Banco de Portugal (BdP) e Conselho de Finanças Públicas (CFP). De acordo com o relatório do OE 2022, o Governo visa mitigar o impacto da inflação na economia com medidas como redução do ISP equivalente a uma redução da taxa de IVA de 23% para 13%, subsídios para as empresas intensivas em uso de gás e linhas de crédito que ascendem a 459 milhões de euros, e ainda, apoios para as famílias, em particular as mais vulneráveis, através de diversos subsídios que visam mitigar o aumento do preço das botijas de gás e dos bens alimentares.

Na figura 2 estão indicadas as estimativas de ações de mitigação do choque geopolítico, embora as medidas não estejam todas contempladas no articulado da proposta de lei do OE 2022.

**Figura 2 - Principais medidas de mitigação do choque geopolítico em 2022**

Medidas de mitigação do choque geopolítico	2022	
	MC	% PIB
<b>Recelta</b>	<b>-647</b>	<b>-0,3</b>
<b>Combustíveis</b>	<b>-647</b>	<b>-0,3</b>
Suspensão do aumento da taxa carbono	-360	-0,2
Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	-170	-0,1
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-117	-0,1
<b>Despesa</b>	<b>688</b>	<b>0,3</b>
<b>Combustíveis</b>	<b>208</b>	<b>0,1</b>
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	75	0,0
AUTOvoucher	133	0,1
<b>Gás e eletricidade</b>	<b>310</b>	<b>0,1</b>
Subsídio às empresas pela subida custos do gás	160	0,1
Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade	150	0,1
<b>Famílias mais carenciadas</b>	<b>55</b>	<b>0,0</b>
<b>Agricultura e pescas</b>	<b>65</b>	<b>0,0</b>
<b>Apoio aos refugiados</b>	<b>50</b>	<b>0,0</b>
<b>Total de medidas</b>	<b>-1 335</b>	<b>-0,6</b>
Recelta de fundos europeus	210	0,1
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-1 125</b>	<b>-0,5</b>
<i>Por memória</i>		
Linha de crédito de apoio à produção	400	0,2
Linha de crédito de apoio à seca	50	0,0
Linha de crédito de apoio à suinicultura e leite de vaca cru	9	0,0
<b>Total linhas de crédito às empresas</b>	<b>459</b>	<b>0,2</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Ao nível dos investimentos estruturais para 2022, o Governo indica-os no relatório (página 109). Nas áreas da agricultura são indicados os "projetos de modernização e reabilitação de regadios existentes e do desenvolvimento de regadio eficiente, convergindo para níveis de execução que consolidarão, nos próximos anos, os investimentos neste domínio. No conjunto das intervenções no domínio ambiental, incluindo a vertente agrícola, estão previstos níveis de investimento, em 2022, da ordem dos 55 milhões de euros."

## 2. Políticas Sectoriais para 2022 e Recursos Financeiros

O Orçamento do Estado para 2022 prevê 21 programas sectoriais entre os quais o de “Agricultura e Alimentação” e “Ambiente e Ação Climática” onde se inclui medidas na área das florestas.

O programa sectorial “Agricultura e Alimentação” tem previsto para 2022 um orçamento de 1445,7 M€ e o “ambiente e ação climática” um orçamento de 3797,8 M€.

Figura 3- Financiamento dos programas sectoriais(M€)

Programas	2022 Orçamento
Orgãos de Soberania	4 971,7
Governança	1 973,6
Representação Externa	524,4
Defesa	2 450,7
Segurança Interna	2 311,6
Justiça	1 610,5
Finanças	22 172,0
Gestão da Dívida Pública	89 978,6
Economia e Mar	3 539,3
Cultura	619,4
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 123,4
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 691,2
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	22 011,2
Saúde	13 578,1
Ambiente e Ação Climática	3 797,8
Infraestruturas e Habitação	5 970,2
Agricultura e Alimentação	1 445,7
<b>Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)</b>	<b>187 769,6</b>
Fluxos para outros Programas Orçamentais (2)	40 302,0
<b>Despesa total consolidada da Administração Central (3)=(1)-(2)</b>	<b>147 467,6</b>
<i>Por memória:</i>	
Dotações centralizadas MF (4)	1 708,7
<b>Despesa total consolidada da Administração Central - Mapa 1 (5)=(3)+(4)</b>	<b>149 176,2</b>
Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados (6)	69 886,4
Diferenças de consolidação (despesa efetiva) (7)	2,5
<b>Despesa efetiva consolidada da Administração Central - Quadro 4.2 (conta AC) (8)=(5)-(6)+(7)</b>	<b>79 292,3</b>

Nota: Não inclui os valores da dotação provisional e das dotações centralizadas do Ministério das Finanças, bem como diferenças de consolidação.

Fonte: Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório do OE 2022

### 3. Orçamento para o Programa Ambiente e Ação Climática

De acordo com a orgânica do XXIII Governo Constitucional o programa “Ambiente e Ação Climática” inclui políticas de silvicultura e a reforma da floresta, numa perspetiva de “*desenvolvimento sustentável e de coesão social e territorial*”.

A previsão, para o ano de 2022, da despesa total consolidada do Programa Ambiente e Ação Climática fixa-se 3798,2 em milhões de euros, que de acordo com o relatório que acompanha a PPL nº4/XV representa um crescimento de 42,4 % face à previsão de execução para 2021.

O valor da despesa total consolidada do programa Ambiente e Ação Climática (3798,2 M€) é composto por despesas correntes (1619,6 M€), que representam 42,6% da despesa total, despesas de capital (601,2 M€), que representam 15,8%, e por ativos e passivos financeiros. As transferências correntes nomeadamente o Fundo Ambiental (fundo que passou a integrar vários fundos entre os quais o Fundo Florestal Permanente), financiam algumas medidas extraordinárias com é por exemplo os apoios no âmbito da Seca 2022.

**Figura 4. - Despesa Total Consolidada do Programa Ambiente e Ação Climática, (em milhões de euros)**

Classificação Económica	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	1 558,0	1 619,6	3,9	42,6
Despesas com o pessoal	224,7	246,0	9,5	6,5
Aquisição de bens e serviços	185,7	253,3	36,4	6,7
Juros e outros encargos	266,8	255,4	-4,3	6,7
Transferências correntes	866,7	705,6	-18,6	18,6
Subsídios	4,5	4,5	1,0	0,1
Outras despesas correntes	9,7	154,7	n.r.	4,1
<b>Despesa de capital</b>	415,7	601,2	44,6	15,8
Investimento	279,5	574,8	105,6	15,1
Transferências de capital	136,1	26,4	-80,6	0,7
Outras despesas de capital				
<b>Diferenças de consolidação</b>	40,4			
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>2 014,1</b>	<b>2 220,8</b>	<b>10,3</b>	
Ativos financeiros	91,1	148,9	63,4	3,9
Passivos financeiros	562,1	1 428,1	154,1	37,6
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>2 667,3</b>	<b>3 797,8</b>	<b>42,4</b>	
<b>Receita total consolidada</b>	<b>3 189,6</b>	<b>3 798,2</b>	<b>19,1</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>522,3</b>	<b>0,4</b>		
<i>por memória.</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Recetas de Impostos	396,9			
Recetas Próprias	2 616,9			
Fundos Europeus	561,0			
Transferências entre entidades	222,9			
<b>Diferenças de consolidação</b>				

Fonte: Ministério das Finanças.

Fonte: Relatório do OE 2022 MFAP

#### **4. Orçamento para o Programa Agricultura**

A previsão para o ano de 2022 da despesa total consolidada do Programa Agricultura e Alimentação atinge o montante de 1 423,3 milhões de euros, o que resulta do somatório das despesas correntes (925,7M€), das despesas de capital (506,6 M€) e dos ativos e passivos financeiros (13,5M €). De acordo como os quadros do relatório do Governo a despesa total deste programa em 2022 é cerca de 24% superior ao valor estimando para a execução em 2021.

É de referir que Programa Orçamental "Agricultura e Alimentação" passa a incorporar o setor das pescas, antes integrado no Ministério do Mar, composto pela Direção-Geral do Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, Autoridade de Gestão do Programa Operacional MAR2020 e Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P.

O valor da despesa total consolidada do programa Agricultura que integra medidas de política em matéria agrícola, agroalimentar e desenvolvimento rural é financiado maioritariamente por fundos europeus, assente nas atribuições do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pesca, I.P. (IFAP) como organismo pagador do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). As receitas de impostos garantem a contrapartida pública nacional dos projetos cofinanciados, como também grande parte da despesa fixa das entidades que integram o Ministério.

Para 2022 p Governo mantém a consignação de 10M€ de receita do Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP) ao IFAP com destino aos projetos de apoio à Agricultura e Pescas no âmbito do PDR 2020.

De acordo com a informação disponibilizada pelo Governo as transferências correntes e de capital assumem para 2022 uma representatividade na estrutura da despesa de 56,8% (30,5% + 26,3%), financiando as medidas de política nas áreas da agricultura, da silvicultura, da produção agroalimentar e agroflorestal, do desenvolvimento rural e das pescas.

**Figura 5- Despesa Total Consolidada do Programa a Agricultura e Alimentação, (em milhões de euros)**

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	861,5	925,7	7,6	64,0
Despesas com o pessoal	172,2	187,9	9,6	13,0
Aquisição de bens e serviços	97,7	151,0	54,8	10,4
Juros e outros encargos	2,3	3,2	38,5	0,2
Transferências correntes	536,8	441,6	-17,7	30,5
Subsídios	33,1	30,8	-6,9	2,1
Outras despesas correntes	19,4	111,1	473,9	7,7
<b>Despesa de capital</b>	294,3	506,6	72,1	35,0
Investimento	54,0	126,8	134,5	8,8
Transferências de capital	239,9	379,6	58,2	26,3
Outras despesas de capital	0,3	0,2	-51,4	0,0
Diferenças de consolidação	4,0			
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>1 159,8</b>	<b>1 432,3</b>	<b>23,6</b>	
Ativos financeiros	0,0	0,4	n.r.	0,0
Passivos financeiros	33,1	13,1	-60,5	0,9
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>1 192,9</b>	<b>1 445,7</b>	<b>21,3</b>	
<b>Receta total consolidada</b>	<b>1 425,5</b>	<b>1 445,8</b>	<b>1,5</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>232,6</b>	<b>0,1</b>		
<i>por memória:</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidadas</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Recetas de impostos	291,2			
Recetas Próprias	188,4			
Fundos Europeus	785,5			
Transferências entre entidades	180,5			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Relatório do OE 2022 MFAP.

## 5. Apreciação Genérica das Políticas para a Área da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural

No domínio da **Floresta**, as medidas de política em 2022 estão assentes nos objetivos relativos à Conservação da natureza e Florestas, tutela do Ministério do Ambiente e Ação Climática.

No que concerne à floresta, o Governo indica que em 2022 serão reforçadas as operações territoriais em curso e lançados novos projetos e programas, dirigidos a sistemas territoriais com necessidades prementes de estruturação, ordenamento e gestão, como os florestais com elevada perigosidade de incêndio, os de elevada suscetibilidade à desertificação e os de elevado capital natural. É assumido que será o PRR a permitir assegurar o financiamento das intervenções ao nível do ordenamento e gestão ativa dos territórios.

No âmbito do Programa de Transformação da Paisagem (PTP), o Governo indica que pretende dar continuidade a: (1) Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP), (2) Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP), através da efetiva e implementação da mesma, (3) Programa integrado de apoio às aldeias localizadas em territórios de floresta — Condomínio de Aldeia e (4) Programa Emparcelar para Ordenar.

No âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, é indicado que será definido um programa nacional estratégico de redução de combustível, através da execução da rede primária de faixas de gestão de combustível e no planeamento de áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível. O Governo assume que pretende iniciar o trabalho de avaliação e pagamento de servidões integradas nas faixas de interrupção de combustível da rede primária de faixas de gestão de combustível.

Sobre a reforma da floresta, é referido o “desenvolvimento” de medidas que mobilizem o investimento, a gestão e a valorização dos territórios agrícolas, florestais e agroflorestais, complementado com novos apoios financeiros e com investimentos financiados pelo PRR.

É ainda compromisso para 2022 a implementação de um projeto-piloto para a instalação de um observatório para a fitossanidade florestal e para o estudo da adaptação das espécies florestais às alterações climáticas; a atribuição de um Prémio Nacional das Florestas; a promoção de contratos-programa com organizações de produtores florestais (OPF), tendo em vista a prestação de serviços de gestão florestal, monitorização e controlo de agentes bióticos nocivos, prevenção de fogos rurais, implementação de processos de certificação da gestão florestal sustentável ou extensão florestal.

Na página 30 do relatório do Orçamento do Estado para 2022 o Governo indica que pretende investir na Preservação das florestas e combate aos incêndios rurais, com verbas de 115 milhões de euros para desenvolver uma resposta estrutural capaz de valorizar o capital natural e de proteger Portugal de incêndios rurais graves

No âmbito do bem-estar animal, o Governo compromete-se trabalhar no sentido de executar até 2023 o Censo Nacional dos Animais Errantes, em parceria com a Universidade de Aveiro, que em 2022, permitirá caracterizar a população de animais errantes em território nacional e identificar os principais problemas relacionados com a presença de animais errantes, do ponto de vista das populações, do bem-estar animal e dos animais de outras espécies — selvagens e domésticos. Em 2022, o Governo refere ainda que será atribuído um prémio nacional para as melhores práticas em bem-estar dos animais de companhia.

No domínio da Agricultura e Alimentação, as medidas de política em 2022 assentam em objetivos semelhantes aos definidos para os anos anteriores, embora destacando de forma mais genérica as prioridades:

- Melhoria da competitividade das atividades económicas e dos territórios, salvaguardando a sustentabilidade da exploração dos recursos naturais.
- Dinamização da investigação científica e tecnológica nas áreas da agricultura, da produção agroalimentar e agroflorestal, do desenvolvimento rural e ainda da silvicultura, desenvolvendo a Agenda da Inovação para a Agricultura 20|30 — Terra Futura
- Garantia da proteção, qualidade e segurança da produção agroalimentar
- Aperfeiçoamento das condições de suporte ao desenvolvimento económico, social e ambiental nas áreas da agricultura, da silvicultura, da produção agroalimentar e agroflorestal, e do desenvolvimento rural.

- Reforçar a importância estratégica do abastecimento do pescado às populações no contexto da segurança alimentar e da autonomia estratégica
- Apoiar a pesca e a aquicultura inovadora e sustentável, reestruturando e modernizando a frota pesqueira, tornando-as energeticamente mais eficientes,
- Tornar os portos de pesca autossuficientes energeticamente e promover a digitalização das atividades existentes, executar um plano plurianual de dragagens e de monitorização de infraestruturas marítimas dos portos pequenos

O relatório do Governo faz menção aos MAR 2020, ao contrário do PDR 2020 que não tem detalhe financiado. Sobre o Programa MAR2020, é referido que o programa dispõe de 508 milhões de euros para apoios públicos, dos quais 392 milhões de euros correspondem à comparticipação do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e 116 milhões de euros à comparticipação nacional.

## 7. Fundos Comunitários (Transferências da EU para Portugal)

Figura .6- Fluxos Financeiros Portugal / União Europeia (em milhões de euros)

	2015	2020	2021 valores Provisórios	2022 Orçamento
<b>1. Transferências de Portugal para a U.E.</b>	<b>1 904,5</b>	<b>2 173,0</b>	<b>2 608,5</b>	<b>2 584,5</b>
Recursos próprios tradicionais <sup>(a)</sup>	232,0	204,8	305,8	247,3
Recursos próprios IVA	302,1	293,4	315,6	335,2
Recursos próprios RNB	1 307,4	1 568,9	1 734,1	1 776,8
Compensação ao Reino Unido	105,8	134,8	0,0	0,0
Financiamento redução do RNB Áustria/Dinamarca/Holanda/Suécia	13,8	14,4	0,0	0,0
Recursos Próprios Plástico	0,0	0,0	167,3	169,7
Financiamento da redução do RNB Áustria/Dinamarca/Alemanha/Holanda/Suécia	0,0	0,0	115,2	117,5
Diversas <sup>(a)</sup>	0,0	37,4	49,4	0,0
Restituições e reembolsos <sup>(h)</sup>	-10,1	-39,7	-8,0	0,0
Despesas de cobrança DA <sup>(d)</sup>	-46,4	-41,0	-70,9	-61,8
<b>2. Transferências da UE para Portugal (e)</b>	<b>4 234,9</b>	<b>4 855,6</b>	<b>7 908,1</b>	<b>7 462,4</b>
<b>2.1 PT2020 (f)</b>	<b>4 234,9</b>	<b>4 855,6</b>	<b>5 056,8</b>	<b>3 931,5</b>
FEDER	1 606,1	1 873,4	2 255,7	1 292,6
FSE	906,1	1 042,2	1 075,2	702,8
FÉAC	22,4	28,1	23,7	30,6
Fundo de coesão	395,2	452,9	388,9	422,8
Fundo de solidariedade da UE	0,8	44,9	18,0	0,0
FEADER	502,4	578,4	385,5	557,5
FEAMP	53,9	56,5	61,6	70,0
FEAGA <sup>(g)</sup>	766,7	786,7	860,0	855,2
Restituições e reembolsos <sup>(h)</sup>	-18,8	-7,5	-11,7	0,0
<b>2.2 Next Generation EU (MRR, React &amp; FTI) - Subvenções</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2 851,3</b>	<b>2 950,7</b>
Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	0,0	0,0	1 807,9	2 165,0
ReactEU	0,0	0,0	1 043,4	678,2
Fundo de Transição Justa	0,0	0,0	0,0	7,4
<b>2.3 PT2030</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>580,2</b>
FEDER	0,0	0,0	0,0	129,2
FSE	0,0	0,0	0,0	418,7
Fundo de coesão	0,0	0,0	0,0	32,3
<b>Saldo global (2-1)</b>	<b>2 330,4</b>	<b>2 682,6</b>	<b>5 259,6</b>	<b>4 877,9</b>

Notas: (a) Os montantes expressos no quadro correspondem a valores brutos disponibilizados à Comissão Europeia. Em 2021, inclui disponibilização condicional de RPT não cobrados. | (b) Inclui os pagamentos de ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de exercícios anteriores e de Juros respeitantes a Recursos Próprios. | (c) Respeita aos montantes recebidos por Portugal referentes a restituições de anos anteriores nos recursos próprios IVA, RNB e Correção ao RU. | (d) Despesas de cobrança previstas no nº 3 do artigo 2º da Decisão do Conselho nº 2014/335/UE, EURATOM, de 26 de maio, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 20% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para os anos de 2019 e 2020, Despesas de cobrança previstas no nº 2 do artigo 9º da Decisão do Conselho nº 2020/2053/UE, EURATOM, de 14 de dezembro, relativa ao Sistema de Recursos Próprios da União Europeia, correspondente a 25% dos Recursos Próprios Tradicionais apurados para os anos de 2021 e 2022. | (e) Trata-se de fluxos de tesouraria, não sendo comparáveis com os valores que constam da proposta de Orçamento do Estado para 2022, que refletem a previsão de execução orçamental dos projetos, ou seja, nesse caso a receita é registada no momento em que ocorre a despesa. Não inclui Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC). | (f) Os montantes incluídos em cada fundo englobam os períodos de programação QREN (QFP UE 2007-2013) e PT2020 (QFP UE 2014-2020) | (g) Inclui medidas veterinárias. | (h) Devoluções e restituições à Comissão Europeia no âmbito dos diversos Fundos.

Fontes: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.

De acordo com o relatório que acompanha a proposta de lei que aprova do Orçamento do Estado para 2022, as transferências entre Portugal e a EU em 2022 é ter em conta as subvenções emergentes do programa Next Generation.

Está previsto que em 2022 se verifique um decréscimo das verbas do PT 2020 e um crescimento das verbas dos novos fundos (PT 2030 e Next Generation).

O relatório indica que: para o FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural), a previsão dos valores a receber para 2022, no montante de 557,5 milhões de euros, evidencia os pagamentos a realizar pela UE ao abrigo da reprogramação aprovada na UE (Regulamento Delegado (UE) 2021/399 da Comissão, de 19 de janeiro de 2021) que inclui a dotação de recursos adicionais. No âmbito do FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas), prevê-se que venha a ocorrer um acréscimo ligeiro de pagamentos de projetos no âmbito deste fundo, em virtude de se estar a aproximar o final do período de programação do PT2020.

## **8. Proposta de lei**

A Lei do Orçamento do Estado para 2022 prevê que o Governo fica autorizado a:

- Apoiar a esterilização nos centros de recolha oficial de animais, com uma verba de 10 M€, e reforçar o investimento em hospitais veterinários universitários, com vista a melhorar a prestação de serviços veterinários de assistência a famílias carenciadas e associações zoófilas (art.210º).
- Adoção consciente (211º).
- Introduzir um artigo sobre o apoio a eucaliptos (art.155º).
- Contribuição dos recursos florestais (248º).
- Recuperação do Pinhal de Leiria no montante de 1.5 M€ (150º).
- Consignar, até ao montante de € 10 000 000, ao financiamento da contrapartida nacional dos programas PDR 2020 e MAR 2020 preferencialmente em projetos dirigidos ao apoio à agricultura familiar e à pesca tradicional e costeira, na proporção dos montantes dos fundos europeus envolvidos, devendo esta verba ser transferida do orçamento do subsector Estado para o orçamento do IFAP, I. P. (art.204º). Artigo semelhante a anos anteriores.
- Reforço da Agricultura Familiar (156º).
- Majorar os subsídios relativos à utilização de gasóleo colorido e marcado semelhante aos anos anteriores (art.202º) Artigo semelhante a anos anteriores.
- Atribuir um Subsídio à pequena pesca artesanal e costeira e à pequena aquicultura, semelhante aos anos anteriores (art. 208º). Artigo semelhante a anos anteriores.

## **II. Opinião do Deputado Relator**

Considerando que a Proposta de Lei em apreço irá ser objecto de Parecer no âmbito da Comissão de Orçamento e Finanças, comissão competente para a qual irá ser remetido, nos termos regimentais, o presente Parecer, que incide, unicamente, sobre o âmbito da competência material da 7.ª Comissão, e sendo a opinião do Relator de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, o Deputado Relator abstém-se de, nesta sede, emitir outras considerações políticas sobre a mesma Proposta, reservando a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em Sessão Plenária.

## **III. Conclusões**

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XV, que *Aprova o Orçamento do Estado para 2022*.

Esta apresentação foi feita nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa.

A mesma Proposta de Lei reúne todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo sido admitida a 13 de abril de 2022.

Encontra-se agendada a reunião prevista no n.º 6 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, para efeitos de apreciação da Proposta de Lei no que concerne às matérias da competência da 7.ª Comissão, concretamente audição da Senhora Ministra da Agricultura e Senhor Ministro do Ambiente e Ação Climática.

Existe ainda um período de trabalho em especialidade, onde os Deputados dos diferentes Grupos Parlamentares terão a oportunidade de solicitarem os esclarecimentos que entenderem por convenientes, bem como de debaterem, sectorialmente, a proposta de Orçamento do Estado para 2022, entre si e, especialmente, com as associações representativas dos sectores dos domínios do sector agroflorestal e pesca.

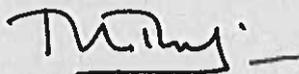
A Comissão de Agricultura e Pesca deve, nesta sede, constatar a conformidade formal da Proposta de Lei, que espelha a vontade política do XXIII Governo Constitucional para as áreas de intervenção da mesma Comissão.

#### **IV. Parecer**

A Comissão de Agricultura e Pescas, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República emite Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 4/XV, que Aprova o Orçamento do Estado para 2022, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção, e remete o presente Parecer à Comissão de Orçamento e Finanças, enquanto Comissão parlamentar competente, nos termos do n.º 2 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, para prossecução da demais tramitação.

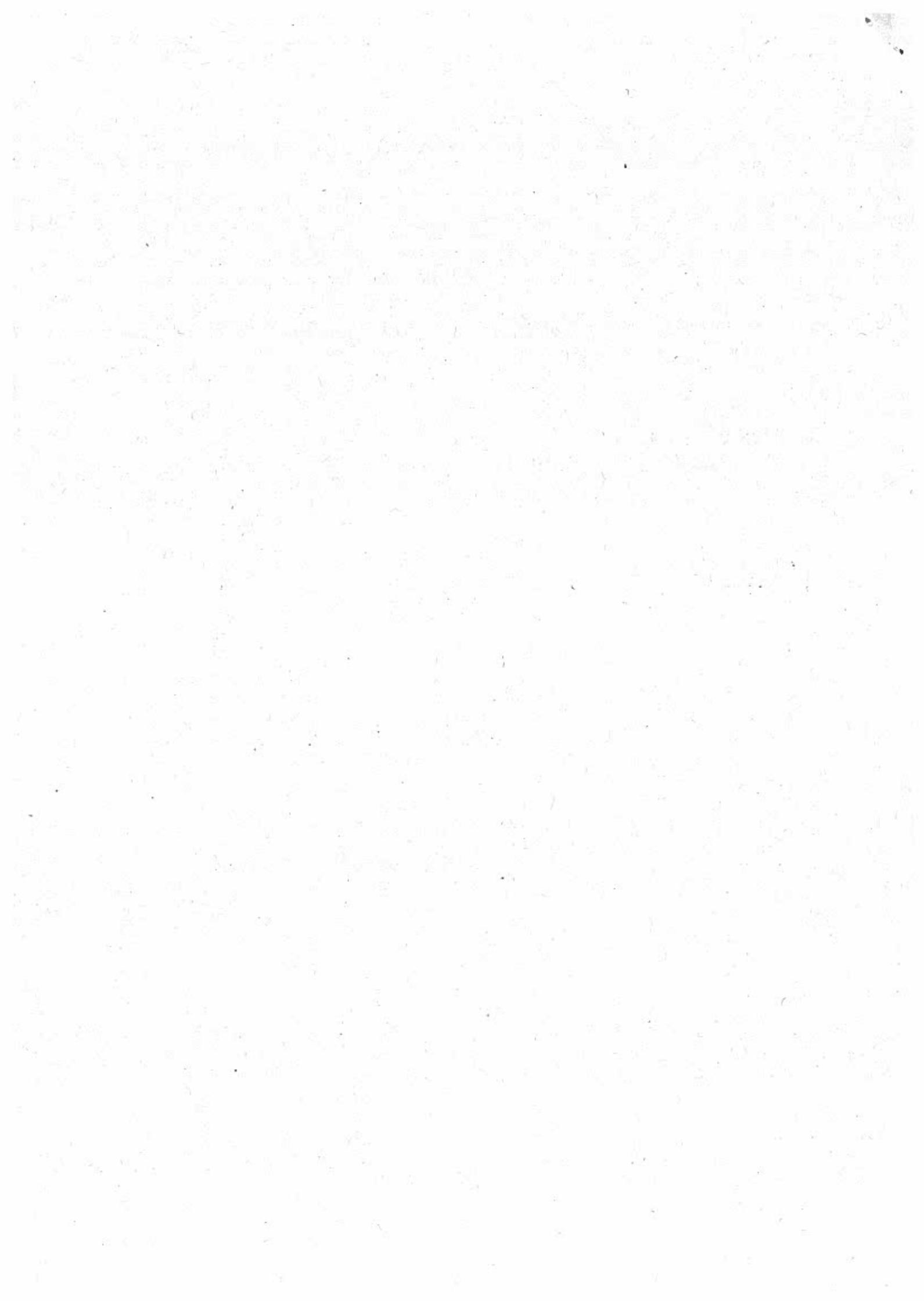
Palácio de São Bento, 22 de abril de 2022

*O Deputado Relator,*

  
(Paulo Ramalho)

*O Presidente da Comissão,*

  
(Pedro do Carmo)





Comissão de Educação e Ciência

---

Parecer [Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª \(GOV\)](#)

**Autor:** Deputada Carla Madureira (PSD)

---

**Aprova o Orçamento do Estado para 2022**



Comissão de Educação e Ciência

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – ANÁLISE SETORIAL**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª \(GOV\)](#), que “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”, segundo os termos da alínea d) do número 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), preenchendo-se, assim, os requisitos formais estabelecidos pelo artigo 124.º do RAR. A referida Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República a 13 de abril de 2022, tendo sido admitida e baixado, por despacho do Presidente da Assembleia da República, no mesmo dia à Comissão de Educação e Ciência cumprindo o disposto no n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

Por força deste n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b), do n.º 1 do artigo 206.º do RAR, compete à Comissão de Educação, Ciência, a emissão de Parecer setorial relativo à Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2022.

Assim, o presente parecer incidirá, exclusivamente, sobre as áreas do Orçamento do Estado que se integrem no âmbito da competência material da Comissão de Educação e Ciência.

A discussão, na generalidade, da [Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª](#), está agendada para as reuniões plenárias dos dias 28 e 29 de abril. A audição, no âmbito da discussão na especialidade, da Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior está agendada para o dia 2 de maio; enquanto, a audição do Ministro da Educação, está marcada para o dia 10 do mesmo mês.

## PARTE II – Análise setorial

### A) Orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

#### a) Políticas e medidas

O Governo, no texto do relatório do Orçamento de Estado 2022, sublinha que *“O reforço da capacidade de inovação e de investigação e desenvolvimento (I&D), juntamente com a qualificação dos portugueses, exige um esforço de responsabilização coletiva, de forma a garantir um processo efetivo de convergência europeia até 2030. Enquadram também o reforço do investimento público e privado em I&D e o reforço da qualificação dos portugueses a consagrar através de um Contrato de Legislatura entre o Governo e as instituições de ensino superior públicas para o período 2022-2026, com o objetivo de fixar um quadro estável e planeado do financiamento público para a ciência, a tecnologia e o ensino superior durante a presente legislatura. Estes termos incluem ainda o reforço e a valorização da estratégia Portugal Espaço 2030, no contexto da valorização do posicionamento atlântico de Portugal na Europa, tendo servido de referência ao planeamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para 2021-2026 e do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.”*

Entende o Governo que garantir um processo de convergência europeia até 2030 exige continuar esta trajetória dos últimos anos, bem como assegurar quatro dos desafios que Portugal enfrenta, designadamente:

- (i) alargar a base social de participação no ensino superior para uma sociedade baseada no conhecimento;
- (ii) diversificar e especializar o processo de ensino/aprendizagem no ensino superior, intensificando a atividade de I&D e a articulação entre ensino e investigação;
- (iii) empregar melhor, com mais e melhor integração entre educação, investigação e inovação e uma articulação com as empresas, o tecido produtivo, administração Pública e as instituições sociais;
- (iv) reforçar e expandir a internacionalização do ensino superior e das atividades de I&D, estimulando a atração de recursos humanos qualificados para Portugal em estreita articulação com novas atividades económicas de maior valor acrescentado, incluindo em sistemas espaciais e na utilização de sistemas de observação da Terra e a sua integração com atividades económicas em vários setores de atividade.

Assim, de forma a alcançar os objetivos elencados, as dotações fixadas para 2022 enquadram um conjunto de metas, incluindo:

- **Atingir uma taxa média de frequência no ensino superior de seis em cada dez jovens com 20 anos até 2030** (enquanto hoje é de 5,1 em cada 10), assim como alargar as qualificações de toda a população, garantindo atingir 50% de graduados de educação terciária na faixa etária dos 30-34 anos até 2030 (enquanto, no segundo trimestre de 2021, era de 45,5%);
- **Continuar a trajetória de aumento da despesa em I&D, para alcançar um investimento global em I&D de 3% do PIB até 2030**, com a despesa pública a atingir 1,3% do PIB e a despesa privada cerca de 1,8% do PIB. Este objetivo implica o esforço coletivo de aumentar o investimento público e privado em I&D, reconhecendo que a despesa total em I&D em Portugal atingiu 3202 milhões de euros em 2020, cerca de mil milhões de euros superior ao valor atingido em 2015;
- **Reforçar a participação nacional em atividades de investigação e inovação no âmbito de redes europeias e dos quadros comunitários de investigação e inovação** (incluindo os programas Horizonte Europa, ERASMUS+, Digital Europa e o Programa Europeu do Espaço, entre outros), assim como no contexto da participação nacional em organizações europeias, incluindo o reforço da valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia. De salientar que as instituições nacionais atraíram, em 2020, cerca de 1,9% do orçamento anual do Programa Horizonte 2020, o maior valor de sempre, representando mais de 200 milhões de euros, ou seja, o dobro do valor atraído há dez anos.

**a) Orientações programáticas**

O Governo identifica as seguintes orientações programáticas para o Ensino Superior, Ciência e Tecnologia:

1. Reforçar a estratégia política em curso para o ensino superior: modernização, qualificação e diversificação;
2. Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando o conhecimento e a inovação e estimulando a partilha da excelência em I&D nos contextos europeu e internacional;
3. Reforço e valorização da estratégia Portugal Espaço 2030 no contexto da valorização do posicionamento Atlântico de Portugal na Europa.

**1. Reforçar a estratégia política em curso para o ensino superior: modernização, qualificação e diversificação**

Para cumprir este desígnio, o Governo apresenta um quadro de contínuo reforço do ensino superior, que foi particularmente discutido em 2016-2017, no quadro da avaliação realizada pela OCDE e apresentada no início de 2018. Considera, entre outros aspetos, a crescente corresponsabilização por parte das instituições de ensino superior, nomeadamente na renovação dos seus quadros docente e de investigação, garantindo ainda as seguintes prioridades:

- Apoiar o reforço e a modernização do ensino superior, respetivamente pelo Plano PRR e através de:
  - Programa Impulso Jovens STEAM, com o objetivo de promover e apoiar iniciativas orientadas exclusivamente para aumentar a graduação superior de jovens em áreas de ciências, tecnologias, engenharias, artes e matemática (STEAM — Science, Technology, Engineering, Arts and Mathematics).
  - Programa Impulso Adultos, com o objetivo de apoiar a conversão e a atualização de competências de adultos ativos através de formações de curta duração no ensino superior, de nível inicial e de pós-graduação, assim como a formação ao longo da vida. Pretende-se apoiar programas promovidos e a implementar por parte das IES, em parceria ou consórcio com empresas, empregadores públicos e/ou privados e incluindo autarquias e entidades públicas locais, regionais e nacionais. Podem assumir a forma de escolas, alianças e/ou programas, orientados para a formação superior inicial e pós-graduada de públicos adultos (incluindo diplomas de pós-graduação de curta duração e mestrados), em todas as áreas do conhecimento, visando a formação ao longo da vida, assim como reforçar a afirmação nacional e internacional das IES.
- Promover a efetiva democratização do acesso ao ensino superior, designadamente através de:

- Reforço do alojamento de estudantes deslocados, através do financiamento do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES) pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), envolvendo IES e outras entidades;
- Reforço da ação social escolar, designadamente através do aumento do apoio para suporte à frequência de mestrados;
- Estímulo ao ingresso no ensino superior dos estudantes provenientes das vias profissionalizantes do ensino secundário;
- Aposta no apoio social a estudantes carenciados, incluindo o reforço do Programa +Superior para apoiar bolseiros no interior do País;
- Estímulo à inclusão social dirigido a minorias e aos cidadãos com necessidades educativas especiais nas instituições científicas e de ensino superior;
- Valorizar as instituições e a sua identidade e autonomia, estimulando a diversificação e a internacionalização do ensino superior num quadro de referência europeia, dando especial ênfase à especialização da formação pós-graduada e de formações curtas iniciais (i.e., CTeSP), em articulação com a formação inicial tradicional (i.e., licenciaturas) e a formação ao longo da vida;
- Valorizar o acesso ao ensino superior, diversificando e especializando diferentes perfis de oferta inicial e pós-graduada, assim como atraindo estudantes adultos e estrangeiros e respondendo aos crescentes desafios de estimular a coesão territorial através do conhecimento, assim como uma cultura de integração cultural e científica dos novos estudantes (designadamente, apoiando o movimento EXARP);
- Estimular a formação em competências digitais, designadamente através da Iniciativa Nacional Competências Digitais, INCoDe2030, num esforço coletivo das instituições do ensino superior em estreita colaboração com o setor privado;
- Continuar a promover a iniciativa *Study & Research in Portugal*, bem como outras atividades de diplomacia académica e científica, para a valorização e a promoção do ensino superior no contexto internacional.

## **2. Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando o conhecimento e a inovação e estimulando a partilha da excelência em I&D nos contextos europeu e internacional**

O Governo assume que constituem objetivos para 2022 continuar o reforço das instituições de I&D, a consolidação dos mecanismos de promoção do emprego científico, a par do incentivo à qualificação avançada dos recursos humanos, assim como o estímulo à diversificação das fontes de financiamento público e privado da atividade científica em associação com a criação de emprego qualificado em Portugal.

Pretende continuar a consolidar, reforçar e alargar a atual estrutura institucional de unidades de I&D, públicas e privadas, estimulando a sua qualidade, reconhecendo e valorizando a sua diversidade e garantindo o acesso aberto ao conhecimento científico (i.e., Ciência Aberta).

É ainda objetivo da ação política promover novos horizontes de crescimento e de afirmação, nomeadamente visando a diversificação da natureza e da intensidade do financiamento para atividades de ciência e tecnologia, reforçando o potencial de reconhecimento internacional e procurando a apropriação por parte da sociedade, designadamente através do estímulo à constituição de laboratórios colaborativos orientados para a criação de emprego qualificado.

O reforço da capacidade de inovação e do investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) em 2022 será particularmente estimulado no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência e do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027 (i.e., PT2030), designadamente através de:

- Agendas de inovação empresarial e projetos mobilizadores, com o objetivo de promover e apoiar iniciativas orientadas para intensificar a atividade de I&D e a articulação entre investigação e inovação, reforçando o emprego científico e qualificado em articulação com as empresas, o tecido produtivo, a Administração Pública e as instituições sociais;
- Missão Interface, estimulando o reforço, a modernização e a capacitação das instituições de interface, designadamente centros tecnológicos e laboratórios colaborativos, apoiando a atração de recursos humanos qualificados para Portugal em estreita articulação com novas atividades económicas de maior valor acrescentado.

As prioridades políticas assumidas para a legislatura serão ainda prosseguidas, em 2022, com as seguintes iniciativas:

- Estimular o reforço das unidades de I&D e dos laboratórios associados, a consagrar e valorizar no âmbito do exercício nacional de avaliação de todas as unidades de 2018-2019 e do futuro exercício nacional de avaliação a decorrer em 2022-2023;
- Estimular o reforço da investigação clínica em estreita colaboração com unidades de cuidados de saúde e, em particular, no âmbito de centros académicos clínicos, a consagrar e valorizar no contexto do regime legal aprovado em 2018 e em estreita colaboração com a instalação da Agência de Investigação Clínica e Inovação Biomédica (AICIB);
- Reforçar a Iniciativa Nacional Competências Digitais, INCoDe2030, através do estímulo a atividades de I&D em áreas emergentes do conhecimento, incluindo sistemas avançados de informação e inteligência artificial, designadamente pela Administração Pública, assim como o desenvolvimento de novos mercados de trabalho;
- Estimular a relação entre o conhecimento e a sociedade, valorizando o reconhecimento social da ciência, a promoção da cultura científica, a comunicação sistemática do conhecimento e dos resultados das atividades de I&D e a apropriação social do conhecimento, continuando a reforçar o papel da Ciência Viva — Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica. Inclui o reforço das atuais redes Ciência Viva, designadamente dos 20 centros Ciência Viva, das 11 escolas Ciência Viva e de mais de 500 clubes Ciência Viva nas Escolas, lançando ainda uma nova rede de quintas Ciência Viva.

Quanto à internacionalização do sistema científico será continuado o apoio a consórcios e parcerias de âmbito estratégico que afirmem Portugal e os portugueses na Europa e no mundo e que reforcem a capacidade de atração de recursos humanos qualificados para Portugal. Em particular, deve ser salientada a participação nacional relevante no Programa-quadro Europeu de Investigação e inovação Horizonte Europa 2021-2027, e em parcerias internacionais, entretanto estimuladas através do Programa GoPortugal — Global Science and Technology Partnerships Portugal.

### **3. Reforço e valorização da estratégia Portugal Espaço 2030 no contexto da valorização do posicionamento Atlântico de Portugal na Europa**

O Governo pretende valorizar o posicionamento atlântico de Portugal no mundo, potenciando a atração de financiamento e mobilizando diversos atores, tanto nacionais quanto internacionais, em termos de uma abordagem inovadora e integrativa, incluindo:

- A implementação da estratégia Portugal Espaço 2030, incluindo a dinamização de novas indústrias do Espaço (New Space), a atração de investimento estrangeiro e a colaboração das instituições científicas e de ensino superior na promoção de uma nova década de valorização de sistemas espaciais e de observação da Terra, para estimular a atração de recursos humanos qualificados e de novas atividades económicas de maior valor acrescentado em Portugal em todos os setores de atividade;
- O desenvolvimento e promoção da Agência Espacial Portuguesa, Portugal Space, num novo quadro de relacionamento institucional de valorização de sistemas espaciais e de observação da Terra na ciência, na economia e na defesa e segurança, quer a nível nacional quer europeu e transatlântico, incluindo três eixos estruturantes, designadamente: (i) estímulo a utilizadores de dados espaciais e a novos mercados; (ii) estímulo à produção de dados, através de novos equipamentos, tecnologias de satélites e o apoio a lançadores de pequenas dimensões; (iii) capacitação científica e técnica e apoio à cultura científica para o Espaço;
- O apoio continuado à operação de satélites e à criação do primeiro operador nacional de satélites, GEOSAT, em 2021, juntamente com a capacitação científica e tecnológica nacional em sistemas de observação da Terra e de gestão do tráfego espacial (i.e., *Space Traffic Management and Awareness*, em articulação com sistemas avançados de informação e de inteligência artificial;
- O reforço da valorização da participação de Portugal na Agência Espacial Europeia, designadamente no âmbito da copresidência do Conselho Ministerial da ESA, que Portugal assumiu para o período 2020-2023;
- Continuar a implementação e reforço do *Azores International Satellite Launch Programme* (ISLP) e dos procedimentos para a instalação e operação de uma infraestrutura espacial para o lançamento de mini e microssatélites na Região

Autónoma dos Açores, assim como para reforçar as atividades espaciais na ilha de Santa Maria num contexto de crescente competitividade internacional;

- Reforçar a agenda Interações Atlânticas e a promoção do Centro Internacional de Investigação do Atlântico (AIR Centre — Atlantic International Research Centre), promovendo uma efetiva instituição internacional em rede, em paralelo e em articulação com a instalação do Observatório para o Atlântico.

No que aos termos e estímulos propostos no Orçamento do Estado para 2022 diz respeito, o Governo entende que o ano de 2022 consagra o esforço em curso no âmbito dos programas PRR e PT2030, assente nos principais compromissos abaixo elencados:

1. O aumento do valor total da dotação das instituições de ensino superior públicas (universitárias e politécnicas), juntamente com a reposição do valor relativo ao decréscimo do valor das propinas e contratação dos investigadores integrados no âmbito do Programa PREVPAP, no sentido do reforço das carreiras académicas e do estímulo ao emprego científico, garantindo a aplicação atempada do regime legal de graus e diplomas em vigor, como revisto em 2018, e estimulando a abertura, mobilidade e diversificação de carreiras dos corpos docente e de investigação;
2. O reforço para apoios sociais, diretos e indiretos, a estudantes, a atribuir através da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), pretendem garantir as seguintes metas:
  - a. Reforçar os apoios sociais a estudantes, facilitando o acesso ao ensino superior de todos os estudantes que terminem o ensino secundário e aumentando gradualmente o total de bolsas para atingir cerca de 90 mil bolsas a conceder anualmente até ao final da legislatura (enquanto eram cerca de 64 mil em 2014-2015 e cerca de 85 mil em 2020-2021), devendo ser ainda implementados em complemento: (i) o reforço das bolsas para apoiar a participação em mestrados; (ii) o reforço dos empréstimos a estudantes; e (iii) a promoção do aumento do apoio a estudantes com necessidades educativas especiais, potenciando a sua formação superior e integração profissional e concorrendo para a criação de comunidades académicas mais inclusivas;
  - b. Reforçar o número de novas bolsas atribuídas no âmbito do Programa +Superior, atingindo até 3 mil novas bolsas em 2021-2022 (enquanto eram cerca de mil em 2014-2015 e cerca de 1900 em 2019-2020), com um acréscimo no impacto financeiro do programa através de financiamento comunitário, assim como ajustando o processo de atribuição das bolsas de forma a reforçar a mobilidade para as regiões do País com menor procura e menor pressão demográfica;
3. O lançamento dos programas Impulso Jovem STEAM e Impulso Adultos, através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), com um investimento de 260 milhões de euros para 2022-2026;

4. O reforço do alojamento de estudantes do ensino superior a preços regulados, duplicando, até 2026, a atual oferta de alojamentos para estudantes do ensino superior (i.e., aumentando essa oferta para 30 mil camas até 2030). O financiamento do Programa Nacional para o Alojamento de Estudantes do Ensino Superior (PNAES) através do PRR, com um investimento de 375 milhões de euros para 2022-2026, exige um esforço de responsabilização coletivo, envolvendo o Governo, as instituições de ensino superior, as autarquias e outras entidades públicas e privadas;
5. As atividades de I&D e formação avançada, a atribuir através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), visam garantir as seguintes metas:
  - Reforço da capacidade de formação doutoral, designadamente para atingir cerca de 4 mil novos doutoramentos por ano até 2030, e cerca de 3 mil até 2023 (enquanto foram cerca de 2 mil em 2020);
  - Aposta no Programa de Estímulo ao Emprego Científico, lançado em 2017, para investigadores doutorados, apoiado em instrumentos e relações de contratação diversificadas, com centros de decisão distintos e diversificados;
  - Afirmação das unidades de I&D e consolidação reforçada da rede dos atuais 40 laboratórios associados para o estímulo de atividades de I&D de caráter básico ou fundamental, juntamente com o apoio a políticas públicas orientadas para responder a desafios sociais, ambientais e económicos, de uma forma que facilite o desenvolvimento de carreiras de investigação;
  - Consolidação do funcionamento dos atuais 35 laboratórios colaborativos, reunindo instituições científicas e académicas com o setor produtivo, como previsto no âmbito do Programa Interface, iniciado em 2018;
  - Reforço continuado das atividades de I&D através do apoio competitivo e periódico à realização de projetos de I&D em todas as áreas do conhecimento;
  - Valorização da relação entre o conhecimento e a sociedade, estimulando o reconhecimento social da ciência, a promoção da cultura científica, a comunicação sistemática do conhecimento e dos resultados das atividades de I&D e a apropriação social do conhecimento;
6. Estimular, através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), os seguintes processos de internacionalização da nossa base académica, científica e tecnológica:
  - Reforçar a progressiva internacionalização das instituições de ensino superior, de modo a contribuir para duplicar a participação de Portugal no próximo Programa- Quadro Europeu de Investigação e Inovação, incluindo os programas Horizonte Europa, Digital Europa e Espaço Europa, face ao atual programa-quadro;

- Apostar na inserção das instituições de ensino superior em redes europeias, fomentando a mobilidade de estudantes, docentes e investigadores, de modo a garantir atingir as seguintes metas: (i) duplicar os estudantes em mobilidade internacional em todas as instituições públicas até 2023; (ii) explorar o potencial de evolução do Programa Erasmus (2021-2027), nas diversas vertentes elegíveis do ensino superior;
- Estimular a integração das instituições de ensino superior nos campus interuniversitários europeus, através da constituição de alianças transnacionais que partilhem estratégias de médio e longo prazos;
- Mobilizar todas as instituições de ensino superior para a implementação do Programa Study and Research in Portugal, de modo que o número de estudantes estrangeiros a estudar em Portugal duplique até final de 2023, representando nessa altura cerca de 25% do total de estudantes inscritos nas instituições públicas;
- Mobilizar todas as instituições de ensino superior para o reforço da sua participação efetiva nas iniciativas e atividades a desenvolver no âmbito da rede nacional de alto nível PERIN — Portugal in Europe Research and Innovation Network;
- Mobilizar todas as instituições de ensino superior para o Programa Ciência LP — Centro internacional para a formação avançada em ciências fundamentais de cientistas oriundos de países de língua portuguesa, nos termos do acordo assinado entre o Estado Português e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO);
- Mobilizar as instituições de ensino superior para a capacitação de quadros da Administração Pública e de empresas de países de língua portuguesa, incluindo iniciativas promovidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Mobilizar todas as instituições de ensino superior para a iniciativa GoPortugal — Global Science and Technology Partnerships Portugal, coordenada pela FCT.
- Valorizar o posicionamento atlântico de Portugal no mundo, potenciando a atração de financiamento e mobilizando diversos atores, tanto nacionais quanto internacionais, em termos de uma abordagem inovadora e integrativa, incluindo: (i) as iniciativas em curso no âmbito do Centro Internacional de Investigação do Atlântico — AIR Centre; (ii) a implementação da estratégia Portugal Espaço 2030, incluindo a colaboração das instituições de ensino superior no desenvolvimento e promoção da Agência Espacial Portuguesa, Portugal Space; (iii) o lançamento do Azores International Satellite Launch Programme (ISLP) e dos procedimentos para a instalação e operação de uma infraestrutura espacial para o lançamento de mini e micro satélites na Região Autónoma dos Açores;

7. O planeamento de fundos comunitários a atribuir através dos programas PRR e PT 2030 em termos de apoios competitivos para atividades de qualificação, de I&D e inovação, incluindo apoios para a modernização das instituições académicas e científicas, o desenvolvimento de agendas e consórcios de inovação empresarial, a promoção de infraestruturas, o estímulo à competitividade e ao desenvolvimento económico e apoios à coesão territorial, bem como o apoio ao desenvolvimento de formações curtas e pós-graduadas, são adequadas ao reforço dessas atividades;
8. O apoio à realização de I&D pelas empresas e, em particular, o apoio à contratação de investigadores doutorados por empresas, continua a ser estimulado ao abrigo do sistema de incentivos fiscais para atividades de I&D, SIFIDE e incluindo aquelas em colaboração com as instituições científicas e de ensino superior.

**b) Quantificação das medidas e fontes de financiamento**

Conforme é referido no relatório já citado, o Programa Orçamental da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior apresenta um total de receita consolidada de 3124,9 milhões de euros e de dotação de despesa total consolidada de 3124,8 milhões de euros, o que excede em 18,7% a execução provisória de 2021.

**Quadro 5.43. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO11) — Conta do Programa Orçamental**  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	2 231,5	2 604,5	16,7	83,3
Despesas com o pessoal	1 565,0	1 689,0	7,9	54,1
Aquisição de bens e serviços	307,3	398,3	29,6	12,7
Juros e outros encargos	0,4	0,3	-3,3	0,0
Transferências correntes	334,9	486,5	45,3	15,6
Subsídios	0,1	0,1	-18,8	0,0
Outras despesas correntes	23,8	30,4	27,5	1,0
<b>Despesa de capital</b>	361,6	518,1	43,3	16,6
Investimento	135,2	298,8	120,9	9,6
Transferências de capital	226,3	219,3	-3,1	7,0
Diferenças de consolidação	34,2	1,4		
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>2 627,2</b>	<b>3 124,0</b>	<b>18,9</b>	
Ativos Financeiros	5,1	0,1	-97,9	0,0
Passivos Financeiros		0,7	n.r.	0,0
<b>Despesa total consolidada (1)</b>	<b>2 632,3</b>	<b>3 124,8</b>	<b>18,7</b>	
<b>Receita total consolidada (2)</b>	<b>3 281,0</b>	<b>3 124,9</b>	<b>-4,8</b>	
<b>SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)</b>	<b>648,7</b>	<b>0,1</b>		
<i>por memória</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>2022 Orçamento</b>			
Receitas de Impostos	1 557,5			
Receitas Próprias	668,7			
Fundos Europeus	709,2			
Transferências entre entidades	188,0			
Diferenças de consolidação	1,4			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

A componente da despesa financiada por receitas de impostos ascende a 1557,5 milhões de euros, sendo o restante financiamento proveniente de fundos europeus (709,2 milhões de euros), receitas próprias das entidades que compõem o Programa (668,7 milhões de euros) e transferências entre entidades (188 milhões de euros).

Do total da dotação de despesa efetiva, que se distribui pelos principais agrupamentos económicos, as despesas com pessoal representam cerca de 54,1% da dotação de despesa total consolidada, com destaque para os orçamentos das Instituições de Ensino Superior (IES).

As transferências correntes ascendem a 486,5 milhões de euros, representando cerca de 15,6% da dotação de despesa total consolidada do Programa, integrando o financiamento das Bolsas de Ação Social pelo Fundo de Ação Social da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), bem como as Bolsas de Investigação a realizar pela FCT.

As dotações de aquisições de bens e serviços ascendem a 398,3 milhões de euros, representando cerca de 12,7% da dotação de despesa, concorrendo em especial os orçamentos das IES, nomeadamente em despesas de aquisição de vários serviços essenciais ao desenvolvimento da sua atividade. Importa ainda destacar as transferências de capital, que ascendem a 219,3 milhões de euros (7%), realizadas no âmbito dos investimentos da FCT no incentivo ao financiamento da contratação em emprego científico, nas áreas de projetos e unidades de I&D.

A despesa em investimentos apresenta uma dotação de 298,8 milhões de euros (aumentando o peso no orçamento inicial para 2021 de 5,2% para 9,6% em 2022), relacionados com infraestruturas para acolhimento e apoio aos estudantes universitários.

O Programa integra a dotação específica para financiamentos das áreas do Ensino Superior e Ação Social, que, no conjunto das fontes de financiamento, apresenta uma dotação de despesa prevista no Orçamento do Estado para 2022 de cerca de 1412 milhões de euros, o que excede em 1,6% a execução provisória de 2021.

**Quadro 5.44. Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (PO11) — Despesa por medidas do Programa**  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>4 995,0</b>	<b>100,0</b>
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	28,8	0,6
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	951,4	19,0
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	86,2	1,7
016 - EDUCAÇÃO - INVESTIGAÇÃO	458,8	9,2
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	2 968,2	59,4
019 - EDUCAÇÃO - SERVIÇOS AUXILIARES DE ENSINO	275,1	5,5
084 - SIMPLEX +	1,0	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	4,5	0,1
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	1,8	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	219,3	4,4
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>5 080,9</b>	
Diferenças de consolidação	1,4	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>3 124,8</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>3 124,0</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	85,1	
Passivos Financeiros	0,7	
<b>Consolidação de Operações financeiras</b>	<b>85,0</b>	

Nota: A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas neste Programa, salienta-se a medida 018, relacionada com a Educação — Estabelecimentos de Ensino Superior, com 2968,2 milhões de euros, representando 59,4% do total da dotação de despesa efetiva não consolidada do Programa, da qual se destaca o orçamento do conjunto das IES, com 2963,8 milhões de euros, seguindo-se a medida 004 — Serviços Gerais da AP — Investigação Científica de Caráter Geral, com 951,4 milhões de euros, representando 19%, destacando-se a Fundação para a Ciência e Tecnologia (937,9 milhões de euros).

A dotação de despesa no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência ascende a 219,3 milhões de euros, representando 4,4% da dotação de despesa total, enquanto para a contingência COVID-19 (medidas 095 e 096) está prevista uma dotação de despesa de 6,3 milhões de euros.

## **B) Orçamento do Ministério da Educação**

### **b) Políticas e medidas**

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado de 2022, o Governo assenta a sua ação no compromisso de garantir o acesso universal a uma educação inclusiva e de qualidade, que promove a igualdade de oportunidades e impulsiona a mobilidade social.

Este compromisso determina uma intervenção multinível nas políticas públicas, concebidas em diálogo com os agentes educativos, e um investimento contínuo nas alunas e nos alunos, nas suas famílias, na aprendizagem ao longo da vida e nos profissionais da educação e formação.

As políticas educativas para 2022 dão continuidade e consolidam os desígnios políticos plasmados no Programa do Governo, nomeadamente:

- (i) o reforço de uma escola pública de qualidade garantindo-lhe, de forma sustentável, os docentes em número, qualidade e motivação necessários à sua missão;
- (ii) a valorização da escolaridade obrigatória;
- (iii) a redução das desigualdades à entrada e à saída da escola;
- (iv) a garantia de que todos possam aceder a um sistema capaz de responder na medida das necessidades;
- (v) o aumento das competências e das qualificações da população;
- (vi) o acompanhamento da transição digital e ecológica para a inovação.

A operacionalização destes desígnios, a que o Governo se propõe, consubstancia-se na implementação de dois planos estruturais: o Plano 21/23 Escola+ e o Plano de Recuperação e Resiliência.

O Plano 21/23 Escola+, integra um conjunto de medidas que visam recuperar aprendizagens na sequência dos impactos decorrentes da pandemia de COVID-19, estruturadas em três eixos de atuação fundamentais para o sucesso escolar: *Ensinar e Aprender* (Eixo 1), *Apoiar as Comunidades Educativas* (Eixo 2) e *Conhecer e Avaliar* (Eixo 3).

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) integra a estratégia global de Portugal e da União Europeia de resposta de estabilização de curto prazo e de promoção da recuperação e resiliência, a médio e longo prazos, que promove a elevação das qualificações e das competências e a apropriação das estratégias pedagógicas e educativas à ciência, à inovação e ao digital.

No que se refere ao reforço da escola pública dotada de docentes em número, qualidade e motivação necessárias, o Governo pretende iniciar o processo de:

- **Alteração do regime de recrutamento**, com a introdução de fatores de estabilidade reforçada no acesso à carreira e no desenvolvimento dos projetos pedagógicos, com a redução da mobilidade entre escolas, sempre que se justifique, com a vinculação direta em quadro de

agrupamento ou quadro de escola e com a reorganização dos quadros de zona pedagógica (permitindo reduzir as respetivas áreas geográficas, quando adequado);

- **Desenvolvimento**, em articulação com o ensino superior, **de um modelo de formação de professores coerente com as necessidades**;
- **Criação de incentivos à carreira docente e ao desenvolvimento de funções docentes em zonas do país onde a oferta é escassa** e onde a partilha de recursos se mostre fundamental para a manutenção da oferta educativa e formativa.

**No que respeita à educação pré-escolar**, pretende o Governo:

- Robustecer a oferta da Rede Nacional da Educação Pré-Escolar;
- Continuar a promover a capacitação da rede social e solidária da educação pré-escolar, nos termos do Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário;
- Investir na deteção precoce de questões relacionadas com o desenvolvimento da linguagem, acompanhado de um programa de estimulação da competência linguística.

**No que respeita aos ensinos básico e secundário** no ano letivo de 2021-2022, o Governo coloca a tónica na adoção de medidas para a recuperação das aprendizagens com ênfase nos anos iniciais e transições entre ciclos e no apoio ao trabalho dos docentes.

Para tal, pretende:

- Apostar na recuperação das aprendizagens e no desenvolvimento de competências, procedendo ao reforço :
  - Dos instrumentos de apoio à aprendizagem da leitura e da escrita, sobretudo no primeiro ciclo do ensino básico;
  - Dos recursos das bibliotecas escolares e das bibliotecas digitais;
  - Do Apoio Tutorial Específico;
  - Dos programas de mentorado entre alunos;
  - Da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania para aumentar, a participação dos jovens na vida das escolas e da turma, assim como no Orçamento Participativo das escolas;
- Investir na diversificação curricular e no desenvolvimento de projetos de autonomia
  - No trabalho a desenvolver para a promoção da igualdade de oportunidades, para o reforço ao apoio de alunos de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, com um trabalho de articulação com a comunidade.
  - Alargar a rede de clubes de Ciência Viva na escola, como meio de potenciar a literacia científica e a ciência experimental;
  - Reforçar a formação artística através da articulação com o Plano Nacional das Artes e o Programa da Educação Estética e Artística e da manutenção do investimento no ensino artístico especializado;

- A prossecução das medidas previstas no Plano de Ação para a Transição Digital, que preconizam a integração transversal das tecnologias nas diferentes áreas curriculares, visando a melhoria da qualidade das aprendizagens e a inovação do sistema educativo, dotando docentes e alunos de acrescidas competências e literacia digital; para além da crescente disponibilização de equipamentos a alunos, a docentes e às escolas, serão criados laboratórios de educação digital, produzidos e disponibilizados recursos digitais e incentivado o ensino da computação, programação e robótica;
- Investir na desmaterialização de processos de avaliação;
- Reforçar os programas de escolas bilingues e a introdução de diferentes línguas estrangeiras;
- Desenvolver o Desporto Escolar, com o objetivo de incentivar a atividade física e os hábitos de vida saudável nas comunidades educativas;
- Inovar o ensino profissional, através da diversificação da rede de oferta, robustecendo a das ofertas de dupla certificação.

Quanto à educação e formação de adultos e à aprendizagem ao longo da vida, pretende o Governo:

- Dinamizar e implementar o Plano Nacional de Literacia de Adultos, através de projetos locais promovidos pelos centros Qualifica, em conjunto com instituições empregadoras e organizações comunitárias, mobilizando diferentes modalidades conducentes à certificação ao longo da vida, na reconversão de setores em descontinuidade, na requalificação em áreas de modernização tecnológica e na promoção de melhores condições de empregabilidade;
- Prosseguir a atualização do Catálogo Nacional de Qualificações.

O Governo define, ainda, que, no ano de 2022, será prosseguido o esforço de investimento nas escolas, em articulação com a conclusão do processo de descentralização, assegurando-se assim a coerência entre o exercício das competências das autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da educação e a organização geral do sistema educativo.

Concluir o processo de descentralização de competências iniciado com o Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro, na sua redação atual, que concretiza um modelo de administração e gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos, no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como a tomada de decisões numa lógica de proximidade;

- Continuar a priorizar o investimento na modernização e requalificação da rede escolar, quer no âmbito das operações cofinanciadas pelos programas operacionais regionais

quer no planeamento e execução do próximo quadro financeiro plurianual, bem como através do Orçamento do Estado;

- Dinamizar o investimento na sustentabilidade energética das escolas.

Por fim, no que respeita à difusão da cultura e do ensino da língua portuguesa no estrangeiro, o Governo realça o reforço do papel relevante das escolas portuguesas no estrangeiro e dos centros de aprendizagem e formação escolar de Timor-Leste (CAFE), permitindo o aprofundar da cooperação portuguesa na área da educação.

**c) Quantificação das medidas e fontes de financiamento**

O Programa Orçamental do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar evidencia, no orçamento para 2022, uma dotação de despesa total consolidada de 7691,2 milhões de euros, o que excede em 8,7% a execução provisória de 2021, e uma dotação de despesa efetiva consolidada de 7634,3 milhões de euros, o que representa uma variação de 9,3%.

**Quadro 5.45. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO12) — Conta do Programa Orçamental**  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução Provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	6 804,5	7 162,8	5,3	93,1
Despesas com o pessoal	5 302,0	5 146,8	-2,9	66,9
Aquisição de bens e serviços	214,0	291,7	36,3	3,8
Juros e outros encargos	15,4	10,4	-32,6	0,1
Transferências correntes	926,5	1 357,3	46,5	17,6
Subsídios		0,0		0,0
Outras despesas correntes	346,5	356,5	2,9	4,6
<b>Despesa de capital</b>	176,5	471,5	167,2	6,1
Investimento	161,0	356,2	121,3	4,6
Transferências de capital	1,8	106,0	n.r.	1,4
Outras despesas de capital	13,7	9,2	-32,5	0,1
Diferenças de consolidação	1,6	0,0		0,0
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>6 982,7</b>	<b>7 634,3</b>	<b>9,3</b>	
Ativos Financeiros	23,7			
Passivos Financeiros	69,5	57,0	-18,1	0,7
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>7 075,9</b>	<b>7 691,2</b>	<b>8,7</b>	
<b>Receita total consolidada</b>	<b>7 100,1</b>	<b>7 691,3</b>	<b>8,3</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>24,2</b>	<b>0,1</b>		
<i>por memória:</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Receitas de Impostos	6 274,0			
Receitas Próprias	261,2			
Fundos Europeus	896,1			
Transferências entre entidades	260,0			
Diferenças de consolidação				

**Notas:**

O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

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

Fonte: Ministério das Finanças.

Do total da dotação de despesa efetiva consolidada, verifica-se que as despesas com o pessoal representam 66,9%, com uma previsão de 5146,8 milhões de euros. Seguem-se, com um peso de 17,6%, as transferências correntes, orçamentadas em 1357,3 milhões de euros, essencialmente destinadas ao financiamento do processo de descentralização de competências da Educação para as autarquias locais e ao apoio à educação pré-escolar e ao ensino particular e cooperativo.

Dando-se continuidade ao processo de descentralização de competências, os trabalhadores não docentes são transferidos para as autarquias locais, verificando-se uma reafectação de despesas com pessoal e de outras despesas correntes do Programa para transferências correntes.

Do crescimento previsto em despesas de capital destacam-se, no que respeita à aquisição de bens de capital, as intervenções em projetos financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) relativos à universalização da escola digital, à transição digital na educação

através da melhoria da qualidade da Internet nas escolas, de novos equipamentos de projeção e dos Laboratórios de Educação Digital (LED) e à aquisição de novos meios de computação para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. No que concerne às transferências de capital consolidadas, salienta-se os montantes a transferir para entidades de formação, com vista à modernização da oferta dos estabelecimentos de ensino e formação profissional, no âmbito do PRR.

A dotação de despesa total consolidada do Programa é essencialmente financiada por receitas de impostos, no valor de 6274 milhões de euros, relevando também a despesa suportada por Fundos Europeus, com 896,1 milhões de euros. As receitas próprias e as transferências entre entidades ascendem a 261,2 milhões de euros e 260 milhões de euros, respetivamente.

**Quadro 5.46. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PO12) — Despesa por medidas do Programa**  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>8 147,6</b>	<b>100,0</b>
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	45,6	0,6
015 - EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	159,0	2,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	6 960,2	85,4
019 - EDUCAÇÃO - SERVIÇOS AUXILIARES DE ENSINO	215,4	2,6
084 - SIMPLEX +	2,5	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	18,5	0,2
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,1	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	746,2	9,2
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>8 204,6</b>	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>7 691,2</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>7 634,3</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros	57,0	
Consolidação de Operações financeiras		

**Notas:**

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Na agregação da despesa por medidas relevam as medidas 017 — Educação — Estabelecimentos de Ensino não Superior, com 6960,2 milhões de euros, representando 85,4% do total da despesa efetiva não consolidada do Programa, e a medida 102 — Plano de Recuperação e Resiliência, que compreende os projetos financiados pelo PRR, num total de 746,2 milhões de euros, cerca de 9,2% do total da dotação de despesa efetiva não consolidada do Programa.

De salientar a inclusão, no OE2022, da Escola Portuguesa de Luanda — Centro de Ensino e Língua Portuguesa, no âmbito da medida 003 — Cooperação Económica Externa.

### PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

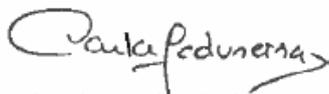
A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a [Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª \(GOV\)](#), exercendo a prerrogativa prevista no artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE IV – CONCLUSÕES

1. A [Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª \(GOV\)](#), “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”, foi admitida a 13 de abril de 2022, por determinação do Presidente da Assembleia da República.
2. Nos termos regimentais aplicáveis cabe à Comissão de Educação e Ciência, a emissão de parecer sobre as matérias da sua competência, nomeadamente as atinentes ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
3. A [Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª](#), no âmbito das competências da Comissão de Educação e Ciência, reúne todos os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada na generalidade em Plenário.
4. Pelo exposto, a Comissão de Educação e Ciência conclui que o presente Parecer reúne as condições para ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2022

**A Deputada autora do Parecer**



(Carla Madureira)

**O Presidente da Comissão**



(Alexandre Quintanilha)

Parecer

Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª

**Deputada Relatora:**

Joana Lima

---

**Assunto:** *“Aprova o Orçamento de Estado para 2022”*

## **ÍNDICE**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III - CONCLUSÕES**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### A) INTRODUÇÃO

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que *“Aprova o Orçamento de Estado para 2022”*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR.

A referida Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República a 13 de abril de 2022, tendo sido admitida e baixado, por despacho do Presidente da Assembleia da República, no mesmo dia, entre outras, à Comissão de Saúde, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 205º do RAR.

Por força deste último preceito, e da alínea b), do n.º 1, do artigo 206.º, ambos do RAR, compete à Comissão de Saúde a emissão de Parecer setorial sobre a Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2022.

Nesta conformidade, o presente Parecer deverá incidir exclusivamente sobre as áreas do Orçamento do Estado que se integram no âmbito da competência material da Comissão de Saúde.

A discussão, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República, dos dias 28 e 29 de abril,

Comissão de Saúde

---

estando a audição, em sede de discussão na especialidade, com a Ministra da Saúde, agendada para o dia 10 de maio.

## B) ENQUADRAMENTO, POLÍTICAS E MEDIDAS

Com relação à Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2022, o Relatório do Orçamento de Estado apresentado pelo Governo, adiante designado por *Relatório*, começa por referir, que este Orçamento do Estado (OE) “é apresentado num contexto marcado pela recuperação da economia portuguesa e pelos desafios e incerteza resultantes da invasão militar da Ucrânia pela Rússia.

Neste contexto, importa referir que o País pode enfrentar os atuais desafios futuros com um sentido de confiança reforçado, devido à resiliência conquistada ao longo dos últimos anos.”

No âmbito das “*Políticas e Medidas do Programa Orçamental para a Saúde (PO14)*”, o *Relatório*, refere que nos últimos anos, “o Governo tem vindo a reforçar os recursos do Serviço Nacional de Saúde (SNS), investindo igualmente na melhoria da qualidade da respetiva despesa. Das várias iniciativas adotadas, designadamente no quadro do exercício da revisão da despesa da saúde, destacam-se, entre outras:

- a revisão do modelo de orçamentação dos hospitais,
- o reforço do processo de monitorização do desempenho económico e financeiro das entidades do SNS e de avaliação dos respetivos corpos de gestão,
- o lançamento do processo de avaliação e reforma da compra centralizada de medicamentos e dispositivos médicos.

Por outro lado, o Governo tem vindo a prosseguir uma trajetória de redução sustentada da dívida do SNS. Em 2020, o SNS registou o nível mais baixo de sempre de pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias) desde que existem dados

## Comissão de Saúde

---

consolidados sobre estes indicadores (2012), uma situação que se repete quando considerados os dados provisórios de 2021.

A aposta no reforço dos recursos do SNS procurou garantir uma capacidade de resposta efetiva na prestação de cuidados de saúde, quer no contexto de necessidades relacionadas diretamente com a pandemia, quer na manutenção da prestação de cuidados de saúde não relacionados com a doença COVID-19.”

O *Relatório* destaca que após a emergência sanitária verificada em 2020, 2021 foi o ano do início de recuperação, salientando o esforço empreendido por todas as entidades do SNS para a recuperação da atividade assistencial, nomeadamente dando cumprimento a um dos pilares no âmbito do combate à pandemia - o processo de vacinação face à doença COVID-19, sendo que dados reportados “a final de dezembro de 2021 demonstram que 88% da população já tinha o plano de vacinação completo. Adicionalmente, 88% da população com 80 ou mais anos, 87% da população entre os 70-79 anos e 62% da população entre 60-69 anos já tinha realizado o reforço vacinal contra a COVID-19.”. Mas não só. De forma gradual, e em todas as linhas de prestação de cuidados, “Os dados provisórios do ano de 2021 revelam o crescimento de 3 484 874 consultas médicas no âmbito dos cuidados de saúde primários (aumento de 10,7%) face a 2020 e o crescimento em 5563 458 consultas (18,3%) face a 2015. Também ao nível das consultas médicas hospitalares, os dados revelam um acréscimo de 1 294 875 consultas realizadas (mais 11,6%) face a 2020 e de 424 573 consultas (mais 3,5%) face a 2015. No que diz respeito aos episódios de urgência, verificou-se um crescimento de 643 486 episódios face a 2020 (14,1%) e uma diminuição de 15,1% (menos 922 175 episódios) face a 2015. Tendo presente o último ano pré-pandemia (2019), a variação é de menos 1 229 370 episódios (-19,1%).

A atividade cirúrgica em 2021 (números provisórios) cresceu em mais 129 935 cirurgias (22,4%), face a 2020, e em mais 54 882 cirurgias (8,4%), quando comparado com 2015. Se se tiver como referência a atividade cirúrgica acumulada de 2019, registou-se um crescimento de 0,7% (mais 4 687 cirurgias).”, conforme quadro infra.

Comissão de Saúde

**Quadro 5.50. Saúde (PO14) — Cuidados de saúde prestados no Serviço Nacional de Saúde**  
(em milhares)

Número de Assistência	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	vs. 2015 / 2018		vs. 2016 / 2019	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Episódios Urgência	6 118	6,406	6 318	6 365	6 476	4 553	5 196	643	14,1	-922	-15,1
Consultas Médicas CSP	30 475	30 951	30 697	31 184	31 569	32 554	36 038	3 484	10,7	5 563	18,3
Consultas Médicas Hospitalares	12 000	12 048	12 087	12 187	12 420	11 130	12 727	1 597	14,3	727	6,1
Doentes Saídos - Internamento	815	814	797	785	788	676	725	49	7,2	-90	-11,0
Cirurgias	654	666	674	672	704	579	709	130	22,3	55	8,4

Fontes: Administração Central do Sistema de Saúde.

“Estes resultados, em termos de acesso, foram possíveis, especialmente, devido ao investimento nos profissionais de saúde. Em 2021, o SNS contou com 148 452 profissionais, entre prestadores diretos de cuidados e prestadores de serviços de suporte. Este número representa um acréscimo líquido de 24% da força de trabalho do SNS, face a dezembro de 2015 (+28 454 efetivos) e de 2,6%, face a dezembro de 2020 (+3836 efetivos), e continuará a ser reforçado no exercício económico de 2022, o que pode já constatar-se no aumento de 4036 profissionais em fevereiro, por referência ao final do ano anterior.”

O *Relatório* sustenta também que tem sido feito um reforço constante do “investimento em instalações e equipamentos, designadamente em equipamento médico pesado, conforme se evidenciou pelo programa que permitiu financiar a aquisição de 38 equipamentos (v.g., aceleradores lineares, ressonâncias magnéticas, angiógrafos, TAC e PET) dos quais, no final de 2021, 24 já estavam instalados ou adjudicados, estando os restantes em concurso ou em estudo prevendo-se a sua instalação em 2022.”.

De entre as principais políticas e medidas prioritárias estabelecidas pelo Governo para o setor da saúde, tal como se encontram expostas no Relatório, destacam-se:

\* **Renovar o compromisso com o Serviço Nacional de Saúde**

A sociedade atual exige do SNS uma melhoria contínua no acesso e na qualidade dos serviços prestados.

## Comissão de Saúde

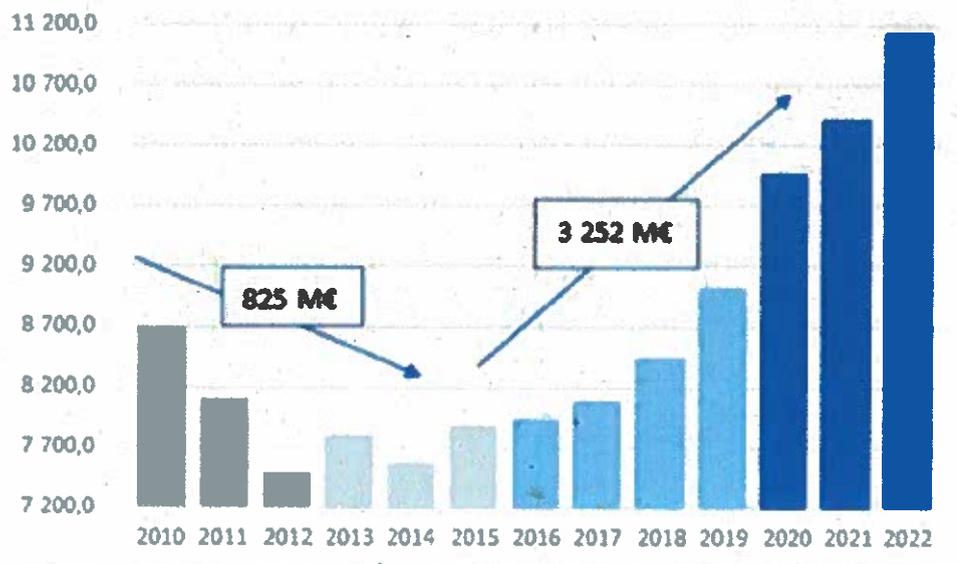
---

Assumindo o contexto atual onde salienta a guerra na Ucrânia, a crise de refugiados e a pressão inflacionista, mas também os investimentos e reformas do PRR, o novo Estatuto do SNS e o Plano Nacional de Saúde 2030, o *Relatório* realça a continuidade dada ao ciclo de reforço orçamental (conforme quadro infra), e de maior eficiência da despesa, enquadrando um conjunto alargado de medidas focadas na melhoria da gestão dos recursos e eficiência do SNS, designadamente no facto de as “EPE no domínio da saúde apresentarem atempadamente os seus contratos de gestão e planos de atividades e orçamento e terem-nos aprovados, o que se traduzirá no reforço da autonomia de gestão dos órgãos de administração das entidades, com ganhos de eficiência da resposta e da qualidade da despesa”, sendo apontado que “O foco no incremento da qualidade da despesa no setor da saúde tem sido consolidado ao longo dos últimos seis anos através de estratégias direcionadas para as áreas da contratação pública, mediante a centralização e agregação das compras públicas, dos sistemas de informação, dos modelos de organização da prestação de cuidados e do controlo e monitorização do Sistema Nacional de Saúde (SNS)”, mas também medidas que se traduzem na melhoria da oferta e qualidade dos serviços prestados aos utentes, onde se destacam:

- “A continuação da intervenção dirigida aos principais fatores de risco, nomeadamente nas políticas dirigidas à promoção da alimentação saudável e da atividade física, ao combate à obesidade, tabagismo e excesso de álcool, aprofundando a atuação ao nível da promoção da saúde e da prevenção da doença;

Comissão de Saúde

**Gráfico 5.2. Saúde (PO14) — Transferências do Orçamento do Estado para o Serviço Nacional de Saúde**  
(dotações orçamentais, milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

- A melhoria dos sistemas de comunicação com os utentes, acelerando a disponibilização de atendimentos telefónicos automáticos, de agendamentos online e de respostas de telessaúde, estimulando a utilização do Centro de Contacto SNS 24 e expandindo os Balcões de Saúde do Cidadão;
- O desenvolvimento da estratégia para a modernização dos sistemas de informação, destacando-se o desenvolvimento do Registo de Saúde Eletrónico e a desmaterialização e integração dos resultados dos exames complementares de diagnóstico no processo clínico eletrónico;
- O alargamento dos meios complementares de diagnóstico e terapêutica mais frequentes a todos os Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), dando cumprimento ao previsto no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR);
- A revisão das redes de referência hospitalar, nomeadamente através do reforço do modelo de organização de urgências metropolitanas e regionais;

## Comissão de Saúde

---

- O reforço do papel dos níveis de gestão intermédia dos hospitais públicos, promovendo a contratualização interna, a contabilidade de gestão e o modelo de organização em centros de responsabilidade integrados (CRI)", e "(...) melhoria da resposta às listas de espera para cirurgia, reduzindo a emissão de vale cirúrgicos no âmbito do Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia (SIGIC)";
- "A implementação de sistemas de acesso de proximidade aos medicamentos para doentes crónicos;
- O desenvolvimento de instrumentos de apoio aos prescritores;
- A melhoria da eficiência do processo de compra centralizada de medicamentos e dispositivos médicos;
- A promoção da prescrição e dispensa de medicamentos genéricos, biossimilares e das opções terapêuticas mais custo efetivas;
- O reforço da avaliação dos novos medicamentos e tecnologias de saúde, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação de Tecnologias de Saúde (SiNATS);
- O aprofundamento de medidas que promovam a sustentabilidade do acesso à inovação, uniformizando critérios e aumentando a transparência no regime de formação de preços e de financiamento público das tecnologias de saúde. O reforço da intervenção da Comissão Nacional de Farmácia e Terapêutica do INFARMED e do papel do Formulário Nacional de Medicamentos, promovendo a articulação com as comissões locais de farmácia e terapêutica e a elaboração das normas de orientação clínica relativamente à promoção da utilização e promoção do uso responsável das tecnologias de saúde;
- O reforço do sistema de combate à falta e rutura de medicamentos, assegurando a sua adequada monitorização em articulação com a Agência Europeia de Medicamentos e promovendo a colaboração dos fabricantes nacionais e do Laboratório do Medicamento;
- A cooperação internacional, designadamente através da partilha de informação e da negociação conjunta de medicamentos inovadores, em linha

Comissão de Saúde

---

com as Conclusões do Conselho Saúde da União Europeia de Junho de 2021 e a implementação do Regulamento (UE) 2021/2282 sobre avaliação de tecnologias de saúde;”

De acordo com o *Relatório*, este Orçamento centrará a sua ação em medidas dirigidas às pessoas, a desenvolver em torno dos seguintes eixos:

- **«A Saúde começa em casa» — Promover a saúde e prevenir a doença**
  - ✓ Promover o princípio da «Saúde em Todas as Políticas», em especial dando continuidade ao investimento no Programa Bairros Saudáveis, através da conclusão de mais de 200 projetos de melhoria das condições de saúde das populações nas comunidades mais desfavorecidas, nomeadamente ações de formação da promoção da literacia ao cuidado a idosos;
  - ✓ Aumentar a cobertura por rastreios de saúde visual e auditiva infantis e reforçar o acesso das crianças e adolescentes a atividades de saúde escolar;
  - ✓ Alargar as atividades preventivas de doença, como os rastreios oncológicos de base populacional (cancro do cólon e reto, a implementar em mais ACES, cancro do colo do útero e cancro da mama, garantindo a sua implementação em mais ACES) e o rastreio da retinopatia diabética, garantindo a sua implementação em mais ACES;
  - ✓ Melhorar o acesso a consultas de promoção da saúde e prevenção da doença, ao nível dos cuidados de saúde primários;
  - ✓ Promover a intervenção das farmácias comunitárias, em especial no seu papel de estruturas de proximidade.
  
- **«Ter direito à Saúde é ter acesso» — Melhorar o acesso ao SNS**
  - ✓ Continuar a garantir o direito de acesso dos estrangeiros ao SNS, designadamente através de produção normativa que garanta a harmonização de produção normativa que garanta a harmonização de práticas;

Comissão de Saúde

---

- ✓ Concluir a implementação do sistema de informação para gestão do acesso que suporta a referenciação dos utentes entre níveis de cuidados e permite monitorizar o cumprimento dos tempos máximos de resposta garantidos.
- **«Saúde de proximidade» — Melhorar a cobertura dos cuidados de saúde primários com mais respostas**
  - ✓ Prosseguir o processo de descentralização de competências na área da saúde;
  - ✓ Prosseguir o trabalho de revisão e generalização do modelo das USF;
  - ✓ Desenvolver e expandir novos modelos de prestação de cuidados de proximidade;
  - ✓ Alargar a capacidade para realização dos MCDT;
  - ✓ Dotar progressivamente todos os ACES da capacidade para a prestação no âmbito da saúde mental.
- **«Rede hospitalar» — Melhorar o acesso e a eficiência dos hospitais públicos**
  - ✓ Rever as redes de referenciação hospitalar, bem como rever o modelo de organização e funcionamento dos serviços de urgência;
  - ✓ Desenvolver a hospitalização domiciliária, expandindo a escala e as patologias mediante o reforço de equipas;
  - ✓ Rever o funcionamento das Equipas de Gestão de Altas, de modo a garantir o alinhamento da alta clínica e social e uma transição segura entre níveis de cuidados;
  - ✓ Aumentar a eficiência da resposta hospitalar no SNS, através da dinamização da organização interna dos hospitais em Centros de Responsabilidade Integrados;
  - ✓ Reforçar a autonomia na gestão hospitalar, nomeadamente em matéria de contratação de profissionais de saúde, com maior responsabilização e avaliação da satisfação pelos utentes e profissionais.
- **«Recuperação da autonomia e apoio à doença grave ou incurável» — Alargar as respostas em cuidados continuados integrados e paliativos**

## Comissão de Saúde

---

- ✓ Desenvolver os procedimentos destinados a garantir a celebração de contratos que permitam a atribuição de apoios financeiros para a abertura de camas de cuidados continuados integrados;
- ✓ Garantir a oferta das primeiras Unidades de Dia e Promoção da Autonomia da rede;
- ✓ Criar as condições para constituir Equipas de Cuidados Continuados Integrados ACES;
- ✓ Assegurar a abertura de novas respostas no âmbito da saúde mental, entre respostas residenciais e unidades socio-ocupacionais, bem como constituir mais Equipas de Apoio Domiciliário de Saúde Mental;
- ✓ Abrir mais camas de cuidados paliativos de baixa complexidade, na Rede Nacional de Cuidados Paliativos;
- ✓ Constituir Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos, em ACES.
- **«Não há boa Saúde sem Saúde Mental» — Concluir a reforma da Saúde Mental**
  - ✓ Concluir a cobertura nacional de Serviços Locais de Saúde Mental, procedendo à criação de equipas comunitárias de saúde mental; à criação de serviços de internamento nos hospitais gerais onde eles ainda não existam; à requalificação de unidades de internamento; e à constituição de Centros de Responsabilidade Integrados;
  - ✓ Implementar os Planos Regionais de Saúde para as Demências.
- **«Satisfação dos profissionais de saúde» – Reforçar a política de recursos humanos do SNS**
  - ✓ Implementar o regime de trabalho em dedicação plena, como previsto no projeto de Estatuto do SNS, de aplicação progressiva, a iniciar pelos trabalhadores médicos numa base voluntária e de compromisso assistencial, com negociação sindical do acréscimo do período normal de trabalho semanal em vigor, do acréscimo remuneratório e do regime de incompatibilidades;
  - ✓ Avaliar os incentivos para melhorar a cobertura por médico de família;

## Comissão de Saúde

---

- ✓ Valorizar as carreiras dos enfermeiros, designadamente através da reposição dos pontos perdidos aquando da entrada na nova carreira de enfermagem;
  - ✓ Criar a carreira de técnico auxiliar de saúde;
  - ✓ Continuar o desenvolvimento das estratégias definidas no Plano de Ação para a Prevenção da Violência no Setor da Saúde;
  - ✓ Estimular a oferta de serviços de creche para os filhos dos profissionais de saúde.
- **«Participação pública e governação do Serviço Nacional de Saúde» — Criar a direção executiva do Serviço Nacional de Saúde**
- ✓ Criar a Direção Executiva do SNS, com o papel de dirigir o SNS a nível central, coordenando a resposta assistencial das suas unidades de saúde, assegurando o seu funcionamento em rede e monitorizando o seu desempenho e resposta.

**\* Investimento na rede do Serviço Nacional de Saúde**

No que toca ao investimento, e de acordo com o *Relatório*, a “saúde, sendo uma das áreas fulcrais no efetivo combate à pandemia, mas também um fator decisivo na promoção da coesão social e qualidade de vida dos cidadãos, continua a ser uma área prioritária do investimento público, com vista à melhoria contínua da capacidade e da qualidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O investimento a alocar à melhoria das infraestruturas em execução no SNS envolve valores expressivos, em torno dos mil milhões de euros.

Os investimentos programados envolvem a construção de novos centros hospitalares (centrais, de proximidade ou integrados), potenciando ganhos de eficiência no funcionamento da rede. Prevê-se igualmente um conjunto extenso de intervenções em centros de saúde, de modo a reforçar a resposta às necessidades da rede de uma forma integrada.

Para além dos investimentos que se encontram em fase de conclusão, tais como o Hospital Pediátrico de São João, o Projeto UCCI — Rainha D. Leonor ou o Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia — Espinho, dar-se-á continuidade a outros

## Comissão de Saúde

---

investimentos, tais como o Centro Hospitalar de Setúbal, com um investimento previsto que ascende a 12 milhões de euros, ou o Hospital de Proximidade de Sintra, cuja obra decorre desde o segundo semestre de 2021.

Na região do Alentejo, prosseguirá a execução das obras do novo Hospital Central do Alentejo, investimento que ascende a mais de 150 milhões de euros (a que acresce ainda o investimento em equipamento) e que irá contribuir para o reforço do acesso aos cuidados de saúde, assim como da coesão territorial.”

Este Orçamento centra-se pois, na continuidade dum plano de investimentos orientado para a melhoria da capacidade de resposta dos serviços de saúde, tendo em vista os trabalhos necessários à concretização de diversos “outros investimentos, atualmente em desenvolvimento, como a requalificação de edifício do Centro Hospitalar Póvoa do Varzim/Vila do Conde, a construção do Centro de Ambulatório de Radioterapia do Centro Hospitalar de Tondela-Viseu, a requalificação para o novo Departamento da Mulher e da Criança da Unidade Local de Saúde da Guarda, a edificação do novo Departamento Materno Fetal do Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, a ampliação do Instituto Português de Oncologia de Lisboa e do Hospital de S. Bernardo do Centro Hospitalar de Setúbal.

A promoção do acesso a técnicas de procriação medicamente assistida (PMA) no SNS, atualmente disponíveis em nove centros, é uma política pública determinante para garantia dos direitos sexuais e reprodutivos dos cidadãos que a ela recorrem e para a resposta às suas expectativas de concretização de um projeto parental.

Neste contexto, em 2022, o Governo pretende concretizar a abertura de um novo centro de PMA na região do Algarve, essencial para o reforço da equidade geográfica no acesso à Saúde.

Esta resposta enquadra se num conjunto de investimentos que constituem compromissos de reforço da capacidade infra estrutural do território, entre os quais se inclui o novo Hospital Central do Algarve.”

\* ***Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)***

## Comissão de Saúde

---

As reformas e investimentos constantes da componente 1 do PRR, relativa ao SNS, e da responsabilidade do Ministério da Saúde, decorrem de um conjunto de propostas consensualizadas na área da saúde, agregadas da seguinte forma:

### **Reformas:**

- Reforma dos cuidados de saúde primários;
- Reforma da saúde mental;
- Conclusão da reforma do modelo de governação dos hospitais públicos;

### **Investimentos:**

- Cuidados de saúde primários com mais respostas;
- Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e Rede Nacional de Cuidados Paliativos;
- Conclusão da Reforma de Saúde Mental e implementação da Estratégia para as Demências;
- Equipamento dos Hospitais do Seixal, Sintra e Lisboa Oriental;
- Fortalecimento do Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira (RAM);
- Transição digital da saúde;
- Digitalização na área da saúde da RAM;
- Hospital Digital da Região Autónoma dos Açores;
- Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa (SUAVA).

O valor total da componente 1, com um valor total de 1383 milhões de euros (2021 a 2026), agrega-se pelos vários investimentos conforme o quadro infra:

Comissão de Saúde

Quadro 5.51. Saúde (PO14) — Componente 1 do PRR: desagregação por investimentos  
(milhões de euros)

Reforma/Investimento	Valor (M€)
Reforma dos Cuidados de Saúde Primários	466
Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e da Rede Nacional de Cuidados	205
Reforma da Saúde Mental	88
Conclusão da reforma do modelo de governação dos hospitais públicos	180
Fortalecimento do Serviço Regional de Saúde da RAM	89
Transição Digital na Saúde	300
Digitalização da Saúde na RAM	15
Hospital Digital da RAA	30
Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa	10
<b>TOTAL</b>	<b>1 383,0</b>

Fonte: Plano de Recuperação e Resiliência, 2021.

Por último e no que diz respeito às **Parcerias Público-Privadas (PPP's)** no setor da saúde, o *Relatório* refere que os “Os encargos plurianuais apresentados para o setor da saúde têm por base o sistema de remuneração das respetivas entidades gestoras dos edifícios e dos estabelecimentos, nos termos dos respetivos contratos em regime de PPP, incluindo a componente de gestão clínica do Hospital de Braga e do Hospital de Vila Franca de Xira, no que respeita aos efeitos que ainda perduram dos respetivos contratos.

No caso das entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares, responsáveis pela gestão e prestação dos serviços clínicos, os encargos do setor público são determinados essencialmente em função dos cuidados de saúde efetivamente prestados, da disponibilidade do serviço de urgência e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média no respetivo grupo de referência (com sinal positivo ou negativo), sendo a remuneração do parceiro privado objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou específicas (definidas contratualmente).

No que respeita à parceria clínica com o Hospital de Cascais, a estimativa de encargos apresentada contempla a prorrogação do contrato em vigor, por mais um ano, isto é, até 31 de dezembro de 2022.

## Comissão de Saúde

---

Adicionalmente, no que se refere aos valores de encargos do ano de 2021, face ao orçamento anterior, é de registar uma diminuição dos pagamentos realizados às entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares, com particular enfoque para os hospitais de Loures e de Vila Franca de Xira, em virtude da redução da produção de serviços clínicos contratados, devido à contração da procura decorrente da pandemia de COVID-19. Este efeito foi parcialmente compensado por um aumento de encargos com a entidade gestora do estabelecimento hospitalar de Braga, resultante de pagamentos de reconciliação que não ocorreram em 2020, conforme tinham sido estimados no orçamento anterior.

Os encargos do setor público com as entidades gestoras dos edifícios hospitalares (hospitais de Cascais, Braga, Vila Franca de Xira e Loures), por sua vez, assumem a natureza de um pagamento por disponibilidade da infraestrutura (em função das tabelas predefinidas contratualmente e, total ou parcialmente, indexado à inflação), ajustado quer por eventuais deduções relativas a falhas da entidade gestora quer pelos proveitos relativos ao mecanismo de partilha (entre entidade gestora e entidade pública contratante) das receitas de terceiros relacionadas com a exploração de parques de estacionamento e/ou zonas comerciais.

Os valores constantes do presente orçamento relativos às entidades gestoras do edifício dizem respeito aos compromissos contratuais e encontram-se em linha com os previstos nos exercícios orçamentais anteriores.

Relativamente ao lançamento de novas parcerias, é de salientar que se encontram em curso dois procedimentos concursais: Hospital de Cascais e Hospital de Lisboa Oriental.

No que respeita à gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais, aguarda-se atualmente a emissão do relatório final do júri do procedimento. De acordo com as peças do procedimento, o valor do contrato apresenta um preço de referência máximo de cerca de 561,5 milhões de euros e terá uma duração de oito anos. Os encargos plurianuais apresentados no quadro anterior não refletem estimativas de encargos decorrentes da adjudicação da nova parceria.”

Comissão de Saúde

C) ORÇAMENTO

De acordo com o *Relatório* apresentado e que sustenta o Orçamento de Estado para 2022 e no que respeita à quantificação das medidas já descritas e as suas fontes de financiamento, o Programa Orçamental da Saúde (PO14), evidencia, “no orçamento para 2022, uma dotação de despesa total consolidada de 13 578,1 milhões de euros, o que excede em 5,6% a execução provisória de 2021, e uma despesa efetiva consolidada de 13 529,4 milhões de euros. Uma vez deduzidas as despesas COVID, o orçamento para 2022 apresenta uma variação, face à execução provisória de 2021, de cerca de 9,8%.

A receita total consolidada para 2022 cifra-se em 13 580,3 milhões de euros. Face ao orçamento inicial de 2021 financiado por receitas de impostos, o orçamento para 2022 aumenta 703,6 milhões de euros (6,7%).

Quadro 5.52. Saúde (PO14) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>OESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	12 507,0	12 608,9	0,8	92,9
Despesas com o pessoal	5 182,9	5 233,8	1,0	38,5
Aquisição de bens e serviços	7 220,3	7 064,6	-2,2	52,0
Juros e outros encargos	3,6	3,7	3,6	0,0
Transferências correntes	59,2	131,4	122,0	1,0
Subsídios		0,1		0,0
Outras despesas correntes	41,1	175,3	326,9	1,3
<b>Despesa de capital</b>	292,5	920,5	214,7	6,8
Investimento	291,1	864,5	197,0	6,4
Transferências de capital	1,4	56,0	n.r.	0,4
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	8,5	0,0		
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>12 808,0</b>	<b>13 529,4</b>	<b>5,6</b>	
<b>Ativos Financeiros</b>	15,2	2,1	-86,2	0,0
<b>Passivos Financeiros</b>	30,5	46,6	53,2	0,3
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>12 853,7</b>	<b>13 578,1</b>	<b>5,6</b>	
<b>Receita total consolidada</b>	<b>13 504,9</b>	<b>13 580,3</b>	<b>0,6</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>651,3</b>	<b>2,2</b>		
<i>por memória:</i>				
<b>Despesa COVID consolidada</b>	<b>1 290,7</b>	<b>879,7</b>		
<b>Despesa total consolidada sem despesa COVID</b>	<b>11 563,0</b>	<b>12 698,4</b>	<b>9,8</b>	
<b>Despesa por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Receitas de impostos	1 758,2			
Receitas Próprias	8 071,3			
Fundos Europeus	720,4			
Transferências entre entidades	3 028,2			
Diferenças de consolidação	0,0			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de vendas e aquisição de bens e serviços, juros, transferências, subsídios, ativos e passivos financeiros provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

Comissão de Saúde

“Do total de receita consolidada afeta ao Programa em 13 580,3 milhões de euros, cerca de 59,4% são representados pela componente de receitas próprias (8 071,3 milhões de euros), essencialmente verbas provenientes do contrato programa a estabelecer entre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS) e as entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS), sendo que na sua génese tem proveniência de receita de impostos.

A restante despesa é financiada por transferências entre entidades (3 028,2 milhões de euros) – a maioria também referente a receita de impostos, associada, designadamente, a financiamento centralizado para pagamento de produtos vendidos em farmácias, de Rede Nacional Cuidados Continuados, parcerias público-privadas, entre outros; receitas de impostos (1 758,2 milhões de euros) e fundos europeus (720,4 milhões de euros).

O Programa Orçamental apresenta um orçamento consolidado essencialmente repartido em despesas com pessoal (38,5%) e aquisição de bens e serviços (52,0%). Neste último agrupamento são registadas, designadamente, as compras de medicamentos, os meios complementares de diagnóstico e terapêutica e as parcerias público-privadas.

Do orçamentado em despesas com pessoal, cerca de 97,0% está alocado às entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O investimento tem um peso de 6,4% no total do orçamento, destacando-se novamente as entidades do SNS com orçamento inscrito de 668,2 milhões de euros.”

**Quadro 5.53. Saúde (PO14) — Dotações específicas**  
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2021	2022	Variação (%)
	Execução Provisória	Orçamento	
<b>014 - SAÚDE</b>	<b>10 699,6</b>	<b>11 126,1</b>	<b>4,0</b>
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	84,9	115,1	35,6
CONTRIBUIÇÃO DISPOSITIVOS MÉDICOS	20,0	16,3	-18,4
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA	15,5	13,9	-10,5
IMPOSTO SOBRE AS BEBIDAS NÃO ALCOÓLICAS	49,4	84,9	71,9
TRANSFERÊNCIAS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE	10 614,7	11 011,0	3,7

Fonte: Ministério das Finanças.

Conforme quadro supra, “a despesa financiada por receitas de impostos totaliza cerca de 11 172,8 milhões de euros, dos quais 11 011 milhões de euros respeitam a financiamento

Comissão de Saúde

para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) em dotação específica. O financiamento por receitas de impostos contempla ainda, entre outros, o valor de impostos consignados, orçamentado no montante de 115,1 M€.”

“Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa 014 – Saúde, salienta-se a medida relacionada com Hospitais e Clínicas, com 27 431,1 milhões de euros, e que representa 79,5% do total do Programa, destacando-se também a medida relacionada com os serviços individuais de saúde com 4 762,9 milhões de euros, onde se inclui as Administrações Regionais de Saúde.”, como se afere do quadro seguinte.

Quadro 5.54. Saúde (PO14) – Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>34 511,1</b>	<b>100,0</b>
020 - SAÚDE - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	243,3	0,7
021 - SAÚDE - INVESTIGAÇÃO	51,4	0,1
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	27 431,1	79,5
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	4 762,9	13,8
073 - SAÚDE - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	406,8	1,2
084 - SIMPLEX +	0,6	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	949,5	2,8
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	47,4	0,1
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	618,1	1,8
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>34 559,9</b>	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>13 578,1</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>13 529,4</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	2,1	
Passivos Financeiros	46,6	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonfe: Ministério das Finanças.

## D) ARTICULADO DA PROPOSTA DE LEI

A Proposta de Lei nº 4/XV/1.<sup>a</sup>, que “Aprova o Orçamento de Estado para 2022” contém, no seu articulado, diversas disposições especialmente aplicáveis ao Serviço Nacional de

Comissão de Saúde

---

Saúde, designadamente no que se refere ao seu funcionamento, receitas e regime de trabalho, de entre as quais se destacam:

- **Artigo 8.º** (*Alterações orçamentais*), que, no seu n.º 2, autoriza o Governo, “através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder a alterações orçamentais resultantes de operações não previstas no orçamento inicial das entidades do setor da saúde, destinadas à regularização, em 2022, de dívidas a fornecedores, bem como de outras entidades públicas, nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial.”
- **Artigo 36.º** (*Aplicação de regimes laborais especiais na saúde*), que dispõe no seu n.º 1 que “Os níveis retributivos, incluindo suplementos remuneratórios, dos trabalhadores com contrato de trabalho no âmbito dos estabelecimentos ou serviços do SNS com natureza de entidade pública empresarial, celebrado após a entrada em vigor da presente lei, não podem ser superiores e são estabelecidos nos mesmos termos dos correspondentes aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas inseridos em carreiras gerais ou especiais.  
No n.º 2 “O disposto no número anterior é igualmente aplicável aos acréscimos remuneratórios devidos pela realização de trabalho noturno, trabalho em dias de descanso semanal obrigatório e complementar, e trabalho em dias feriados.”  
No seu n.º 3 “O disposto nos números anteriores é aplicável a todos os profissionais de saúde, independentemente da natureza jurídica da relação de emprego, bem como do serviço ou estabelecimento de saúde, desde que integrado no SNS, em que exerçam funções, sendo definidos, por via do decreto-lei de execução orçamental, os termos em que podem ser excecionados.” (...)
- **Artigo 37.º** (*Regime excecional de trabalho suplementar prestado por trabalhadores médicos para assegurar os serviços de urgência dos serviços e estabelecimentos de saúde integrados no Serviço Nacional de saúde*), que estatui no n.º 1 que “O Governo substitui gradualmente o recurso a empresas de trabalho temporário e de subcontratação de profissionais de saúde pela contratação, em

## Comissão de Saúde

---

regime de trabalho subordinado, dos profissionais necessários ao funcionamento dos serviços de saúde.

No nº 2, “Nos casos em que, para garantir o normal funcionamento dos serviços de urgência hospitalar externa, um médico especialista tenha de prestar trabalho suplementar que ultrapasse as 250 horas anuais, o trabalho suplementar originado é remunerado nos seguintes termos:

- a) Da 251.ª hora até à 499.ª, inclusive, com acréscimo de 25 % sobre a remuneração correspondente à que caberia por igual período de trabalho suplementar;
- b) A partir da 500.ª hora, com acréscimo de 50 % sobre a remuneração correspondente à que caberia por igual período de trabalho suplementar.

No nº 3, “Para os efeitos previstos no presente artigo, os médicos que se encontrem, nos termos da lei, dispensados da realização de trabalho noturno ou de urgência, podem, no ano de 2022, requerer a suspensão desse direito.” (...)

- **Artigo 38.º** (*Regime de dedicação plena*) consagra, que “Em 2022, o Governo procede à regulamentação do n.º 3 da base 29 da Lei de Bases da Saúde, aprovada em anexo à Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, através da implementação do regime de trabalho de dedicação plena nos estabelecimentos e serviços do SNS, no quadro do novo Estatuto do SNS a aprovar.”
- **Artigo 39.º** (*Contratação de trabalhadores por serviços e estabelecimentos de saúde do Serviço Nacional de Saúde*), permite no nº 1 “É da competência do órgão máximo de gestão dos serviços e estabelecimentos de saúde integrados no SNS, independentemente da respetiva natureza jurídica, a celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo incerto, ao abrigo do Código do Trabalho, aprovado em anexo à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, ou da LTFP, consoante o caso, sempre que se verifique a necessidade de substituição de profissionais de saúde temporariamente ausentes.

No nº 2, “É igualmente da competência do órgão máximo de gestão dos serviços e estabelecimentos de saúde referidos no número anterior, a celebração de

Comissão de Saúde

---

contratos de trabalho a termo resolutivo certo, ao abrigo do Código do Trabalho ou da LTFP, consoante o caso, pelo prazo máximo de seis meses, sempre que, não envolvendo o exercício de funções próprias que revistam carácter de permanência, a insuficiência de profissionais de saúde possa, fundamentadamente, comprometer a prestação de cuidados de saúde nos termos a regulamentar por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde.”

No seu nº 3 “Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, os órgãos máximos de gestão dos serviços e estabelecimento de saúde integrados no setor empresarial do Estado detêm competência para a celebração de contratos de trabalho sem termo para substituição de trabalhadores que cessem funções a título definitivo, designadamente, por aposentação, reforma ou denúncia de contrato de trabalho.” (...)

- **Artigo 40.º** (*Reforço do número de vagas para fixação em zonas carenciadas de médicos*), prevendo, para 2022, o reforço das vagas para atribuição de incentivos à mobilidade geográfica para zonas carenciadas de trabalhadores médicos com contrato de trabalho por tempo indeterminado, sendo a identificação destas vagas, por especialidade médica, serviço e estabelecimento de saúde, publicada até final do 1º trimestre de 2022.
- **Artigo 41.º** (*Consolidação da mobilidade e cedência no âmbito do Serviço Nacional de Saúde*), aplicando o disposto no artigo 99º da LTFP, com as necessárias adaptações, às situações de mobilidade e cedência de interesse público entre serviços ou estabelecimentos de saúde integrados no SNS, independentemente da natureza jurídica do mesmo.
- **Artigo 42.º** (*Contratação de médicos aposentados*), que dispõe que em 2022, os médicos aposentados que exerçam funções em quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, pessoas coletivas públicas ou empresas públicas, mantenham a respetiva pensão de aposentação, acrescida de 75% da remuneração correspondente à categoria e, consoante o caso, escalão ou

## Comissão de Saúde

---

posição remuneratória, bem como regime de trabalho, detidos à data da aposentação.

- **Artigo 63.º n.º 4 e Artigo 68.º** - (*Necessidades de financiamento das regiões autónomas, Hospital Central da Madeira*), nestes dois preceitos é feita referência ao novo Hospital Central da Madeira, permitindo à Região Autónoma da Madeira acordar, contratualmente, junto da banca, novos empréstimos para financiamento da construção deste equipamento desde que não impliquem um aumento de endividamento líquido superior a € 158 700 000,00 (n.º 4 do artigo 63.º) e que o Governo assegura apoio financeiro correspondente à construção, fiscalização da empreitada e aquisição de equipamento médico e hospitalar do futuro Hospital Central da Madeira, de acordo com a programação financeira e a candidatura aprovada a projeto de interesse comum, em cooperação com os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira.
- **Artigo 82.º** (*Fundo de Financiamento da Descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências*), no qual o Governo, através da Direção-Geral das Autarquias Locais, autoriza a transferência para os municípios do território continental e entidades intermunicipais, as dotações referentes a competências descentralizadas ou delegadas, inscritas no orçamento afeto ao Ministério da Saúde, no domínio da saúde.
- **Artigo 118.º, alínea c)** (*Aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades*), que autoriza o Governo a assumir passivos e responsabilidades de empresas públicas que integram o perímetro de consolidação da administração central e regional e do setor da saúde e de outras entidades públicas perante as Regiões Autónomas e a adquirir créditos sobre as mesmas, no quadro do processo de regularização das responsabilidades reciprocamente reconhecidas, podendo ser admitida a compensação e o perdão de créditos.
- **Artigo 177.º** (*Medidas e apoios excecionais e temporários de resposta à*

## Comissão de Saúde

---

*pandemia da doença COVID-19*) permite a manutenção de medidas e apoios excecionais e temporários de resposta à pandemia da doença COVID-19, designadamente medidas de apoio à manutenção de emprego e medidas para a prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção, bem como para reposição da normalidade em sequência da mesma, caso a evolução da situação pandémica condicione a atividade económica, através de financiamento pelo Orçamento do Estado.

- **Artigo 178.º** (*Contratos-programa na área da saúde*), os contratos-programa a estabelecer pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. e pelas administrações regionais de saúde com os centros hospitalares e as unidades locais de saúde integradas no SNS ou pertencentes à rede de prestação de cuidados de saúde, são autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, carecendo de idêntica autorização o contrato-programa a celebrar entre a ACSS e a SPMS, relativo às atividades contratadas no âmbito do desenvolvimento dos sistemas de informação e comunicação e mecanismo de racionalização de compras a prover ao SNS, podendo os contratos referidos, bem como os contratos-programa celebrados no âmbito do funcionamento ou implementação da RNCCI e do funcionamento da Rede Nacional de Cuidados Paliativos, envolver encargos até um triénio. Fora dos casos referidos, os contratos dos centros hospitalares, hospitais e unidades locais de saúde com natureza de entidade pública empresarial estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- **Artigo 179.º** (*Utentes inscritos por médico de família*), prevendo que, em 2021, o Governo tome as medidas adequadas para concretizar a meta de que todos os utentes tenham uma equipa de saúde familiar atribuída, além de que se deverá iniciar a revisão da dimensão da lista de utentes inscritos por médico de família quando a taxa de cobertura total de utentes com médico de família for igual ou superior a 99 %.
- **Artigo 180.º** (*Prescrição de medicamentos*), no qual se prevê que a prescrição de

## Comissão de Saúde

---

medicamentos comparticipados pelo SNS, nas unidades de saúde privadas e por parte dos médicos no exercício da medicina privada, deve obedecer às condições e orientações aplicáveis à prescrição nas unidades de saúde do SNS.

- **Artigo 181.º** (*Quota de genéricos e biossimilares*), prevê que, em 2022, o Governo prossiga a adoção de medidas com vista ao aumento da cota de genéricos e de medicamentos biossimilares no mercado do SNS.
- **Artigo 182.º** (*Encargos com prestações de saúde no Serviço Nacional de Saúde*), nos termos do qual se determina que são suportados pelo orçamento do SNS e do SRS os encargos com as prestações de saúde realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS ou do SRS aos beneficiários da ADSE, dos serviços de assistência na doença da GNR e da PSP (SAD), bem como da assistência na doença aos militares das Forças Armadas (ADM).
- **Artigo 183.º** (*Receitas do Serviço Nacional de Saúde*), que dispõe que o Ministério da Saúde, através da ACSS, implementa as medidas necessárias à faturação e à cobrança efetiva de receitas, devidas por terceiros, legal ou contratualmente responsáveis, nomeadamente mediante o estabelecimento de penalizações no âmbito dos contratos-programa. De destacar, nos seus nº 4 e 5, a manutenção da exceção nas cativações de entidades no âmbito do Ministério da Saúde.
- **Artigo 184.º** (*Transição de saldos do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P., dos Serviços de Assistência na Doença e da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas*), que determina que os saldos apurados na execução orçamental de 2020 da ADSE, dos SAD e da ADM transitam automaticamente para os respetivos orçamentos de 2021.
- **Artigo 185.º** (*Transição de saldos da Lei da Programação de Infraestruturas e Equipamentos para as Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna*), determina que os saldos alcançados nas medidas relativas a infraestruturas, armamento e equipamento de proteção individual, deduzidos do montante de reforços provenientes de outras medidas, transitam e são integrados orçamento da Secretaria-Geral do MAI, de forma a dar

Comissão de Saúde

---

continuidade aos investimentos referidos na mesma lei.

- **Artigo 186.º** (*Planos de liquidação dos pagamentos em atraso no Serviço Nacional de Saúde*), prevendo que, em 2022, são atualizados os planos de liquidação dos pagamentos em atraso das entidades públicas empresariais do SNS, por referência com os pagamentos em atraso registados em 31 de dezembro de 2021 e, adicionalmente, com a dívida vencida, caso esteja assegurado o pagamento, seguindo o princípio da senioridade.
- **Artigo 187.º** (*Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais ao Serviço Nacional de Saúde*), que estatui a transferência para os competentes SRS, por parte das autarquias locais, dos serviços municipalizados e das empresas locais, de um montante determinado nos termos dessa norma, pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, pelo valor resultante da multiplicação do número total dos respetivos trabalhadores registados no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, a 1 de janeiro de 2022, de 31,22 % do custo *per capita* do SNS.
- **Artigo 188.º** (*Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais aos serviços regionais de saúde*), que estatui a transferência para os competentes SRS, por parte das autarquias locais, dos serviços municipalizados e das empresas locais, de um montante determinado nos termos dessa norma, pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, pelo valor resultante da multiplicação do número total dos respetivos trabalhadores registados no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, a 1 de janeiro de 2021, de 31,22 % do custo *per capita* do SNS.
- **Artigo 233.º** (*Consignação da receita ao setor da saúde*), no qual se prevê que a receita obtida com o imposto sobre as bebidas não alcoólicas seja consignada à sustentabilidade do SNS, centralizada na ACSS, I.P. e nos Serviços Regionais de Saúde das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, conforme a circunscrição onde sejam introduzidas no consumo.

## PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

A Deputada relatora exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei em análise, reservando a sua posição para o debate em reunião Plenária da Assembleia da República.

## PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, em 14 de março de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que “*Aprova o Orçamento de Estado para 2022*”;
2. Esta apresentação foi realizada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP e do artigo 118.º do RAR, reunindo os requisitos formais do artigo 124.º do RAR.
3. De acordo com as normas regimentais aplicáveis (artigo n.º 205.º e 206.º n.º 1, alínea b), compete à Comissão de Saúde, na parte respeitante a sua competência material, a emissão de um parecer setorial sobre a iniciativa em análise;
4. A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, para o setor da saúde, no ano de 2022;
5. A Comissão de Saúde considera que estão reunidas as condições para que a Proposta de Lei em análise possa ser apreciada em Plenário;
6. Deve o presente Parecer ser enviado à Comissão de Orçamento e Finanças.

Palácio de S. Bento, 27 de abril de 2022

**A Deputada Relatora**



(Joana Lima)

**O Presidente da Comissão**



(António Maló de Abreu)



**Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

---

**PARECER**

**Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª**

Aprova o Orçamento do Estado para 2022

*Deputada*

Joana Barata Lopes (PSD)

---



## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

### **ÍNDICE**

#### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

- A) Enquadramento Económico**
- B) Política Orçamental para 2022**
- C) Receita e Despesa da Segurança Social**
- D) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**
- E) Sustentabilidade da Segurança Social**

#### **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

#### **PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER**



## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a **Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que Aprova o Orçamento do Estado para 2022.**

A Proposta de Lei foi admitida a 13 de abril de 2022 na Assembleia da República, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo, por determinação do Senhor Presidente da Assembleia da República, nessa mesma data, baixado à Comissão de Orçamento e Finanças, como comissão competente, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.



## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

### A) Enquadramento Económico

O Relatório do Orçamento do Estado para 2022 (adiante OE2022) apresentado pelo XXIII Governo Constitucional, apresenta-nos um enquadramento económico fortemente marcado pelas tensões geopolíticas que a Europa atravessa, nomeadamente pela necessidade de resposta aos desafios que resultam da invasão militar da Ucrânia pela Rússia.

São referidas diretamente as pressões inflacionistas, tradução da aceleração do preço dos combustíveis, das matérias-primas energéticas e de diversos bens primários. Ressalva o Governo que a escalada ou prolongamento do conflito pode refletir-se numa limitação do dinamismo económico na área do euro e em Portugal.

Partindo deste contexto geopolítico e da recuperação da situação pandémica, afirma o Governo que Portugal está preparado para os desafios futuros «com um sentido de confiança reforçado devido à resiliência conquistada ao longo dos últimos anos».<sup>1</sup>

Nas projeções que faz no OE2022, há um crescimento de 4,9% na economia portuguesa este ano, uma redução da dívida pública para 120,7% e do défice orçamental para 1,9%.

### B) Política Orçamental para 2022

Perante o enquadramento antes referido, entende o Governo que o OE2022 prepara o país para responder aos desafios atuais e «promove a recuperação económica e social completa da crise pandémica e vai ao encontro das soluções para os desafios estratégicos que enfrentamos, incluindo as questões demográficas; as desigualdades e coesão social; bem como as transições climática e digital»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> OE2022, Relatório OE2022 - *Sumário Executivo*, pág. VII

<sup>2</sup> *Ibidem*

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Estabelece então a resposta ao conflito na Europa, o reforço do rendimento e do investimento e a consolidação orçamental como base da Política Orçamental do OE2022, estabelecendo seis prioridades:

- 1) Mitigar o choque geopolítico;
- 2) Reforçar os rendimentos das famílias;
- 3) Apoiar a recuperação das empresas;
- 4) Investir na transição climática e digital;
- 5) Recuperar os serviços públicos;
- 6) Prosseguir a consolidação orçamental.

Quando apreciamos o OE2022 na área de competência da 10.ª Comissão Parlamentar, verificamos:

- **Na mitigação do choque geopolítico**, um apoio às famílias com subsídios relacionados com o preço das botijas de gás e dos bens alimentares;
- **No reforço do rendimento das famílias, encontramos:**
  - **IRS para o futuro** – majoração da dedução por dependente a partir do segundo filho;
- **Criação de Garantia para a Infância** – visa apoiar famílias com crianças e jovens com menos de 18 anos:
  - **Aumento do Abono de Família** – aumento do abono no 1.º e 2.º escalão para crianças e jovens com menos de 18 anos, com reforço faseado em 2022 e 2023;
  - **Complemento ao Abono de Família** – complemento de abono a todas as crianças e jovens com menos de 18 anos em risco de pobreza extrema, com aumento faseado em 2022 e 2023;

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

- **Complemento Garantia para a Infância** – assegura que os titulares do direito a abono de família acima do 2º escalão, que não obtenham um valor total anual de 600 euros por criança ou jovem, entre o abono de família e a dedução à coleta de IRS, venham a receber a diferença para esse valor;
- **Atualização de pensões** – além da atualização regular das pensões até aos 878 euros, haverá um aumento extraordinário de pensões até 1108 euros;
- **Majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego** – manutenção da majoração do limite mínimo do subsídio de desemprego até 1,15 do Indexante dos Apoios Sociais (IAS);
- **Aumento do Salário Mínimo Nacional** – aumento do Salário Mínimo Nacional, para atingir 750€ em 2023.

De referir que, quanto ao impacto das Medidas de Política Orçamental, «a conta das administrações públicas para 2022 incorpora um conjunto de medidas de política orçamental de carácter permanente já implementadas (medidas de política invariante) cujo impacto no saldo totaliza -2 003 milhões de euros (-0,9% do PIB)»<sup>3</sup>

### Quadro 1

---

<sup>3</sup> OE2022, Relatório OE2022, pág.58

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Quadro 3.2. Quadro de políticas invariantes: variação 2022 face a 2021

(milhões de euros)

	Milhões de euros
	2022
<b>Receita</b>	<b>177,2</b>
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	196,2
Redução das portagens	-44,0
Contribuição sobre as embalagens de utilização única em refeições prontas	10,0
Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas	15,0
<b>Despesa</b>	<b>2 180,2</b>
Despesas com Pessoal	468,5
<i>Progressões e Promoções</i>	251,0
<i>Contratações em curso</i>	75,0
<i>Professores e outras carreiras especiais mitigação do congelamento</i>	51,0
<i>Aumento assistentes operacionais e assistentes técnicos nas escolas</i>	21,7
<i>Hospital Vila Franca Xira</i>	12,1
<i>Outras despesas</i>	57,7
Remunerações Presidentes de Junta de Freguesia	21,0
Pensões	605,0
<i>Efeito composição: aumento pensão média e entradas vs saídas de pensionistas</i>	457,0
<i>Atualização regular pensões</i>	148,0
Estatuto do cuidador informal (alargamento)	20,0
Aumento das prestações sociais - atualização do IAS	12,8
Creches segundo escalão gratuito (impacto incremental no ano letivo 2021 / 2022)	8,1
Outras transferências e prestações sociais	98,8
Gratuidade dos passes sociais (Antigos Combatentes)	10,0
Investimentos estruturantes	561,0
Entrega material militar 2 navios patrulha (adicional)	53,4
Consumos intermédios	450,0
Juros devidos pelas Administrações Públicas	-150,0
Transferência para o Orçamento da União Europeia	21,6
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-2 003,0</b>

\*pág.59 do Relatório do OE2022 (sublinhado da Autora do Parecer)

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

### Quadro 2

Quadro 3.4. Principais medidas de mitigação do choque geopolítico em 2022

(milhões de euros)

Medidas de mitigação do choque geopolítico	2022	
	M€	% PIB
<b>Receita</b>	<b>-647</b>	<b>-0,3</b>
<b>Combustíveis</b>	<b>-647</b>	<b>-0,3</b>
Suspensão do aumento da taxa carbono	-360	-0,2
Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	-170	-0,1
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	-117	-0,1
<b>Despesa</b>	<b>688</b>	<b>0,3</b>
<b>Combustíveis</b>	<b>208</b>	<b>0,1</b>
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	75	0,0
AUTOvoucher	133	0,1
<b>Gás e eletricidade</b>	<b>310</b>	<b>0,1</b>
Subsídio às empresas pela subida custos do gás	160	0,1
Redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade	150	0,1
<b>Famílias mais carenciadas</b>	<b>55</b>	<b>0,0</b>
<b>Agricultura e pescas</b>	<b>65</b>	<b>0,0</b>
<b>Apoio aos refugiados</b>	<b>50</b>	<b>0,0</b>
<b>Total de medidas</b>	<b>-1 335</b>	<b>-0,6</b>
Receita de fundos europeus	210	0,1
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-1 125</b>	<b>-0,5</b>
<i>Por memória</i>		
Linha de crédito de apoio à produção	400	0,2
Linha de crédito de apoio à seca	50	0,0
Linha de crédito de apoio à suinicultura e leite de vaca cru	9	0,0
<b>Total linhas de crédito às empresas</b>	<b>459</b>	<b>0,2</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

\*pág.62 do Relatório do OE2022 (sublinhado da Autora do Parecer)

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

### Quadro 3

Quadro 3.3. Principais medidas de política orçamental em 2022  
(milhões de euros)

Medidas de política orçamental	2022	
	MC	% PIB
<b>Receita</b>	<b>-225</b>	<b>-0,1</b>
<b>Pacote IRS</b>	<b>-210</b>	<b>-0,1</b>
Reforma dos escalões de IRS	-150	-0,1
Deduções ao IRS a partir do 2º dependente	-10	0,0
Alargamento do IRS Jovem e do Programa "Regressar"	-25	0,0
Reforço do mínimo de existência	-25	0,0
Eliminação do pagamento especial por conta	-10	0,0
Desagravamento das tributações autónomas de IRC	-5	0,0
<b>Despesa</b>	<b>3 534</b>	<b>1,6</b>
Atualização extraordinária das pensões	197	0,1
Pacote garantia para a infância	45	0,0
Gratuidade das creches	16	0,0
Massa Salarial das Administrações Públicas	310	0,1
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	225	0,1
Aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida	85	0,0
Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	3 203	1,4
Revisão de despesa	-237	-0,1
<b>Total de medidas</b>	<b>-3 759</b>	<b>-1,7</b>
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	125	0,1
Receita do PRR	3 035	1,3
<b>Impacto no saldo</b>	<b>-599</b>	<b>-0,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

\*pág.61 do Relatório do OE2022 (sublinhado da Autora do Parecer)

Daqui se destaca, do lado da receita, o já referido Pacote IRS, com perda prevista de 210 milhões de euros. Destaca-se, do lado da despesa, a atualização extraordinária das pensões (197 milhões de euros), a gratuidade das creches, de implementação progressiva (16 milhões de euros), e a massa salarial da Administração Pública (310 milhões), com atualização de remunerações em 0,9%.

### C) Receita e Despesa da Segurança Social



## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

Segundo o relatório do Orçamento do Estado para 2022, as receitas resultantes do Adicional ao Imposto sobre Imóveis e parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, serão consignadas (tal como em 2021) ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (adiante, FEFSS).

«Para 2022, a previsão da receita efetiva total, no montante de 33 608,8 milhões de euros, traduz-se num aumento de 128,7 milhões de euros, face à execução orçamental provisória de 2021. Tal resultado está influenciado essencialmente, pelo acréscimo das contribuições no montante de 1222,5 milhões de euros e pela redução das transferências do Orçamento do Estado para financiamento das medidas, no âmbito da pandemia de COVID-19, verificando-se uma redução de 1274,5 milhões de euros comparativamente a 2021.

Quanto à despesa efetiva, estima-se que a mesma venha a diminuir 0,7%, face à execução orçamental provisória de 2021, atingindo um montante na ordem dos 31 012,8 milhões de euros.»<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> OE2022, *Relatório OE2022*, pág.102

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

### Quadro 4

**Quadro 4.15. Principais receitas e despesas da Segurança Social**  
(milhões de euros)

	2023 Execução provisória	2022 O.S.	Varição (milhões de euros)
<b>1. Receitas correntes</b>	<b>33 479,1</b>	<b>33 601,4</b>	<b>122,4</b>
Contribuições e quotizações	19 943,3	21 165,8	1 222,5
Receitas de jogos sociais (SCMI - Depart. de Jogos)	193,8	219,1	25,2
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	915,2	970,1	54,9
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	128,2	148,1	19,9
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	337,3	297,3	-40,0
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33,9	34,0	,1
Transferência do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 474,5	200,0	-1 274,5
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7 105,2	6 990,1	-115,2
Transferências do OE - CPN	83,9	140,1	56,2
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	421,7	411,3	-10,4
Transferências do OE - POAPMC	2,0	2,0	,0
Transferências do OE - CPN (outros PO PT2020)	17,7	15,5	-2,2
Transferências Administração Central - outras entidades	351,7	358,3	6,6
Transferências do IÉFP/FSE	,0	,0	,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	1 373,0	1 807,2	434,2
Outras receitas e transferências correntes	1 097,6	842,8	-254,8
<b>2. Receitas de capital</b>	<b>,9</b>	<b>7,1</b>	<b>6,3</b>
Transferências do Orçamento de Estado	,3	1,9	1,6
Outras receitas capital	,6	5,3	4,7
<b>3. Total da receita (1+2)</b>	<b>33 480,1</b>	<b>33 608,6</b>	<b>128,7</b>
<b>4. Despesas correntes</b>	<b>31 385,7</b>	<b>30 817,9</b>	<b>-267,8</b>
Pensões	18 459,2	19 078,3	619,1
Sobrevivência	2 590,5	2 649,4	58,9
Invalidez	1 166,6	1 179,4	12,9
Velhice	13 911,8	14 284,3	372,5
Beneficiários dos Antigos Combatentes	43,6	45,0	1,4
Parcela de atualização extraordinária de pensões	746,8	920,1	173,4
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	422,9	412,8	-10,1
Complementos de pensão - Carris	6,5	6,7	,2
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,2	,2	,0
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 589,2	1 542,9	-46,3
Subsídio por doença	752,5	799,5	46,9
Abono Família	784,9	838,3	53,4
Garantia Infância		35,5	35,5
Prestações de parentalidade	637,4	673,0	35,6
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 919,5	200,0	-1 719,5
Rendimento Social de Inserção	356,2	377,2	21,0
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	1,6	30,0	28,4
Prestação social para a inclusão e complemento	523,9	450,6	-73,2
Outras prestações	392,4	404,4	12,0
Complemento Solidário para Idosos	204,3	205,2	,9
Ação social	2 044,3	2 241,9	197,6
Administração	327,8	405,2	77,4
Outras despesas correntes	1 315,0	1 429,2	114,2
das quais:			,0
Transferências e subsídios correntes			,0
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 447,9	1 787,1	339,2
das quais:			,0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 368,9	1 629,4	260,5
<b>5. Despesas de capital</b>	<b>40,4</b>	<b>94,9</b>	<b>54,5</b>
Projetos de Investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	,4	2,9	2,5
Outras	40,3	92,0	51,8
<b>6. Total da despesa (4+5)</b>	<b>31 226,3</b>	<b>31 012,8</b>	<b>-213,5</b>
<b>7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos</b>	<b>4 976,8</b>	<b>451,7</b>	<b>-4 525,1</b>
<b>8. Passivos financeiros líquidos de amortizações</b>	<b>,0</b>	<b>-89,4</b>	<b>-89,4</b>
<b>9. Saldo global (3-6)</b>	<b>2 253,8</b>	<b>2 596,0</b>	<b>342,2</b>

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

### Receita

O Governo, no âmbito das contribuições e quotizações, prevê que a receita para 2022 atinja o montante de 21.165,8 milhões de euros, significando um aumento de 6,1%. Considera o Governo que este aumento deriva da diminuição da taxa de desemprego, do crescimento do emprego e da retoma no crescimento real do PIB.

«Prevê-se que o Orçamento do Estado reduza as transferências correntes para a Segurança Social, que, em 2022, atingirão o montante de 8797,2 milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a uma diminuição de 1300,9 milhões de euros face a 2021. Esta redução está eminentemente associada à diminuição de transferências associadas às medidas concretizadas em 2021, no âmbito da pandemia de COVID-19.»<sup>5</sup>

O Governo prevê transferências do OE para o FEFSS, estando a ser considerada uma transferência de 34 milhões de euros relativos ao adicional à contribuição do setor bancário, uma transferência de 148,1 milhões de euros relativa do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis e de uma transferência de 297,3 milhões de euros da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

«Os restantes 157,6 milhões de euros referem-se à componente pública nacional das ações de formação profissional cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, ao financiamento do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e de outros programas operacionais do PT2020 no âmbito da ação social.

As transferências correntes do exterior deverão ascender a 1807,2 milhões de euros, destinando-se a cofinanciar ações de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu, o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e outros programas operacionais do PT2020 no âmbito da ação social.»<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> OE2022, *Relatório OE2022*, pág.104

<sup>6</sup> *Ibidem*

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

### Despesa

Prevê-se que a despesa efetiva total orçamentada para o ano de 2022 atinja 31.012,8 milhões de euros, o que representa um decréscimo de 0,7% face à execução orçamental provisória de 2021.

### Prestações Sociais

Em 2022, no cômputo global, a estimativa da despesa com pensões e com os respetivos complementos, incluindo as associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é de 19.498 milhões de euros.

Na previsão de despesa com pensões foram considerados os seguintes pressupostos:

- *A atualização do IAS;*
- *Atualização das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de Segurança Social;*
- *Aumento das prestações de parentalidade, refletindo o aumento esperado da natalidade.*

### Ação Social

No relatório do Orçamento do Estado para 2022 «os encargos com a ação social estão orçamentados em 2.241,9 milhões de euros, o que representa um aumento de 9,7% face à execução prevista em 2021, garantindo assim a continuidade do reforço no alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), na ampliação da cobertura com acordos de cooperação com o terceiro setor».<sup>7</sup>

### Outras despesas

As despesas de administração previstas no Orçamento para 2022 são no montante de 405,2 milhões de euros, com 11,2 milhões afetos ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Isto representa, quanto à previsão de execução de 2021, um acréscimo de 23,6%.

---

<sup>7</sup> OE2022, Relatório OE2022, pág.105

## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

No âmbito do PRR, está compreendido nas despesas de capital o valor de 36,7 milhões de euros.

Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional e ação social, cofinanciadas por fundos comunitários venha a situar-se em 1.787,1 milhões de euros.

### **Saldo Orçamental**

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social para 2022, o saldo orçamental deverá situar-se em:

- 2596 milhões de euros na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros);
- 2596,1 milhões de euros na ótica da Contabilidade Nacional.

## **D) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**

### **Políticas**

As consequências económicas e sociais da pandemia levaram a uma aceleração da implementação das agendas estratégicas definidas pelo XXII e pelo XXIII Governo Constitucional.

No Orçamento do Estado para 2022, estabelecem-se as seguintes prioridades: «resposta aos desafios demográficos, em particular o envelhecimento da população e os baixos índices de natalidade; o combate às desigualdades, à pobreza e à discriminação; a promoção da Agenda para o Trabalho Digno; e a requalificação e alargamento da rede de equipamentos sociais, com enfoque nas respostas aos idosos, às crianças e às pessoas com deficiência e incapacidades. Em simultâneo, a implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) contribuirá para reforçar o potencial de crescimento, a criação de postos de trabalho e a

## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

resiliência económica, social e institucional, paralelamente à execução do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. As reformas e os investimentos previstos no PRR integram as agendas estratégicas definidas para a legislatura.»<sup>8</sup>

Assim, destaca-se (de acordo com a priorização do Governo):

- **Medidas extraordinárias no âmbito da doença COVID-19 e na reposta à crise na Europa;**
- **Apoios à manutenção de Emprego e medidas extraordinárias no âmbito da COVID-19;**
- **Por um País com mais pessoas, melhor qualidade de vida, com mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações e onde todos os cidadãos são tratados com dignidade;**
- **Criar melhores condições para a natalidade e parentalidade;**
- **Combater a pobreza infantil — Garantia para a Infância;**
- **Gratuidade de frequência de creche e alargamento da rede;**
- **Promover um mercado de trabalho digno e promover a valorização do trabalho;**
- **Reforçar o papel do serviço público de emprego e apostar em políticas ativas para um mercado de emprego mais inclusivo;**
- **Melhorar os níveis de qualificação e potenciar a aprendizagem ao longo da vida;**
- **Combater a pobreza, a exclusão social e as desigualdades e proteger os idosos;**
- **Mais e melhor inclusão para as pessoas com deficiência;**

---

<sup>8</sup> OE2022, Relatório OE2022, pág.278

## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

- A promoção da acessibilidade será consolidada com a primeira fase dos investimentos previstos no PRR:

### **Acessibilidades 360°**

#### **Plataforma +Acesso**

- **Setor social e solidário:**
  - **Respostas sociais;**
  - **Nova geração do apoio domiciliário;**
  - **Criação de equipas para o projeto-piloto Radar Social;**
  - **Aquisição de viaturas elétricas;**
  - **Cuidador Informal e Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI);**
  - **Bolsa Nacional de Alojamento;**
  - **Transferência de competências para os municípios no domínio da ação social;**

### **Orçamento**

A despesa total consolidada do Programa Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, inscrita na Proposta do Orçamento do Estado para 2022, é de 22.011,2 milhões de euros que, quando comparada com a execução provisória de 2021, corresponde a uma redução de 5,8%. Esta redução está associada aos encargos com a pandemia, que se estimam menores para o ano de 2022.

A receita total consolidada para 2022 ascende a 22.030,3 milhões de euros.

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

### Quadro 5

**Quadro 5.47. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO13) — Conta do Programa Orçamental**  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	22 403,8	21 200,6	-5,4	96,3
Despesas com o pessoal	395,1	483,6	22,4	2,2
Aquisição de bens e serviços	246,1	334,7	36,0	1,5
Juros e outros encargos	0,6	2,5	322,8	0,0
Transferências correntes	20 883,1	19 722,1	-5,6	89,6
Subsídios	846,9	616,2	-27,2	2,8
Outras despesas correntes	32,0	41,5	29,8	0,2
<b>Despesa de capital</b>	34,7	129,3	272,4	0,6
investimento	30,1	125,6	317,6	0,6
Transferências de capital	4,6	3,7	-20,2	0,0
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	1,5	0,0		
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>22 440,0</b>	<b>21 329,9</b>	<b>-4,9</b>	
Ativos Financeiros	922,5	281,2	-69,5	1,3
Passivos Financeiros	0,2	400,2	n.r.	1,8
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>23 362,7</b>	<b>22 011,2</b>	<b>-5,8</b>	
<b>Recetta total consolidada</b>	<b>24 005,8</b>	<b>22 030,3</b>	<b>-4,2</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>642,7</b>	<b>19,1</b>		
<i>por memória:</i>				
COVID entidades do PO	826,9	538,1		
COVID Transferências para o OSS	1 545,5	200,0		
<b>TOTAL COVID</b>	<b>2 372,4</b>	<b>738,1</b>		
<b>Despesa total consolidada na AC sem despesa COVID</b>	<b>20 990,4</b>	<b>21 473,2</b>	<b>2,3</b>	
<b>Despesas por fonte de financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Receitas de Impostos	14 725,8			
Receitas Próprias	5 286,3			
Fundos Europeus	360,0			
Transferências entre entidades	1 639,1			
Diferenças de consolidação				

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

\*pág.290 do Relatório do OE2022

### Quadro 6

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

**Quadro 5.49. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO13) — Despesa por medidas do Programa**  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 (%)
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>26 953,9</b>	<b>100,0</b>
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,4	0,0
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	2,5	0,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	5,6	0,0
024 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	25,1	0,1
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	16 823,3	62,4
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	8 674,3	32,2
064 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - RELAÇÕES GERAIS DO TRABALHO	650,7	2,4
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	2,5	0,0
082 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,2	0,0
083 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	56,5	0,2
084 - SIMPLEX +	0,9	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	5,7	0,0
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	3,8	0,0
097 - PROGRAMA ATIVAR	328,1	1,2
098 - INCENTIVO EXTRAORDINÁRIO À NORMALIZAÇÃO	200,4	0,7
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	174,1	0,6
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>27 635,3</b>	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>22 011,2</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>21 329,9</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	281,2	
Passivos Financeiros	400,2	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

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

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

\*pág.292 do Relatório do OE2022

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Quadro 5.48. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO13) — Dotações específicas  
(milhões de euros)

Agrupados/Programas Orçamentais	2021	2022	Variação (%)
	Execução provisória	Orçamento	
<b>013 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL</b>	<b>16 008,8</b>	<b>14 897,5</b>	<b>-8,2</b>
PENSÕES E REFORMAS	5 488,8	5 489,1	0,0
TRANSFERÊNCIAS SEGURANÇA SOCIAL	10 519,7	9 208,4	-12,5
ADICIONAL DE SOLIDARIEDADE SOBRE O SETOR BANCÁRIO CONSIGNADO AO FEFSS	33,9	34,0	0,2
ADICIONAL DO IMI	128,2	148,1	15,5
CONSIGNAÇÃO DO IRC AO FEFSS	337,3	297,3	-11,9
IVA SOCIAL	915,2	970,1	6,0
LEI DE BASES	8 683,4	7 347,7	-15,4
PENSÕES DOS BANCÁRIOS	421,7	411,3	-2,5

Fonte: Ministério das Finanças.

\*pág.291 do Relatório do OE2022

### E) Sustentabilidade da Segurança Social

Sem prejuízo do aprofundamento contido do Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Relatório do OE2022, verificamos que as atuais previsões relativas ao longo prazo do Sistema Previdencial da Segurança Social têm como base o Orçamento da Segurança Social para 2022, os dados físicos e financeiros do sistema de pensões da Segurança Social de 2020 e os cenários demográfico e macroeconómico de longo prazo do *Ageing Report 2021*.

Deste ponto de partida, verifica-se que:

«As previsões de longo prazo do Sistema Previdencial de Segurança Social apontam para a manutenção da receita de contribuições e quotizações em 9,4% do PIB ao longo do período da projeção (2022-2060). As despesas deste sistema deverão aumentar, numa primeira fase, de 8,7% do PIB em 2022 para 10,2% na década de 2040, invertendo a trajetória até 2060, quando se projeta que atinja 9,7% do PIB. A evolução da despesa é explicada essencialmente pela despesa com pensões, que aumentará 1,7 pp até à década de 2040, altura em que deverá inverter a tendência, diminuindo 0,5 pp até 2060.



## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

O saldo do sistema, presentemente excedentário (0,8% do PIB), deverá passar a deficitário no início da década de 2030, prevendo-se que mantenha valores negativos, próximos de -1% do PIB, na década de 2040, invertendo a tendência até ao final da projeção, altura em que se prevê que atinja -0,3% do PIB.»<sup>9</sup>

«O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), que se constitui como reserva do sistema previdencial, deverá ter, no final de 2022, uma carteira de ativos de 24,6 mil milhões de euros (11% do PIB), correspondendo a quase 160% dos gastos anuais com pensões do sistema previdencial.

Assumindo uma rentabilidade de 1,9% ao longo do tempo, e que constituam receitas do fundo os saldos do sistema, as transferências do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, a parcela do IRC e do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário, projeta-se que o fundo se esgote na primeira metade da década de 2050.»<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> OE2022, *Relatório OE2022*, pág.354

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág.355



## **Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão**

### **PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A Deputada autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa em Plenário, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

### **PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER**

Em face do exposto, a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão conclui o seguinte:

1. A Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que «Aprova o Orçamento do Estado para 2022», foi admitida a 13 de abril de 2022, reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais;
2. Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção;
3. A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, assim como os aspetos mais relevantes do orçamento para o Programa Solidariedade, Emprego e Segurança Social no ano de 2022;
4. A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão considera que estão reunidas as condições para que a Proposta de Lei em análise possa ser apreciada em Plenário;

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

5. A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão dá por concluído o processo de emissão de parecer da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2022, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, a comissão competente, para os devidos efeitos.

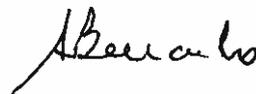
Palácio de São Bento, 26 de abril de 2022.

A Deputada Autora do Parecer,



**Joana Barata Lopes**

A Vice-Presidente da Comissão,



**Ana Bernardo**



Comissão de Ambiente e Energia

---

Parecer

**Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª**

**Autor:** Deputado Hugo  
Pires (PS)

---

Aprova o Orçamento do Estado para 2022

## ÍNDICE

**PARTE I – INTRODUÇÃO**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

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

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

## **PARTE I – INTRODUÇÃO**

O XXIII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup> que «Aprova o Orçamento do Estado para 2022», no âmbito das respetivas competências políticas, conforme o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, e do poder de iniciativa, consagrado no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A iniciativa deu entrada na mesa da Assembleia da República no dia 13 de abril de 2022 e, na mesma data, por reunir os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, foi admitida.

De acordo com o n.º 3 do artigo 204.º do Regimento da Assembleia da República, a Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado é remetida «à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer». Assim, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup> baixou à Comissão de Orçamento e Finanças e foi remetida à Comissão de Ambiente e Energia.

Neste sentido, o presente parecer incide sobre os domínios do Orçamento do Estado para o ano de 2022 que integram o âmbito de competência material da 11.<sup>a</sup> Comissão.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

O Orçamento do Estado para 2022 reconhece o papel preponderante da ação climática na recuperação económica do país, num contexto pós-pandemia e num ano marcado pelas repercussões do conflito entre a Rússia e a Ucrânia.

O Governo compromete-se com uma abordagem integrada, que consubstancie «uma nova visão sobre criação de riqueza e sustentabilidade», mantendo o Fundo Ambiental como o instrumento central para o financiamento da política do ambiente.

No mesmo sentido, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) nacional tem a ação climática como um dos seus eixos estratégicos, alocando 38% das verbas a este objetivo, reforçado pela

Comissão de Ambiente e Energia

Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), pelo Fundo Ambiental e pelo quadro financeiro plurianual.

A ação climática aparece, assim, como um «motor de transformação estrutural ao serviço da recuperação económica», importando mitigar e adaptar, atuar na transição energética como vetor fundamental para a descarbonização da economia e da sociedade, na mobilidade sustentável, na economia circular e na valorização do capital natural, dos recursos endógenos, do território e das florestas.

Assim, no Orçamento para 2022, o Programa Orçamental Ambiente e Ação Climática conta com uma dotação de despesa total consolidada de 3797,8 milhões de euros e uma despesa efetiva consolidada de 2220,8 milhões de euros.

A receita total consolidada para 2022 cifra-se em 3798,2 milhões de euros.

Quadro 5.55. Ambiente e Ação Climática (PO15) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estimativa 2022 (%)
	Execução provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	1 558,0	1 619,6	3,9	42,6
Despesas com o pessoal	224,7	246,0	9,5	6,5
Aquisição de bens e serviços	185,7	253,3	36,4	6,7
Juros e outros encargos	266,8	255,4	-4,3	6,7
Transferências correntes	866,7	705,6	-18,6	18,6
Subsídios	4,5	4,5	1,0	0,1
Outras despesas correntes	9,7	154,7	n.r.	4,1
<b>Despesa de capital</b>	415,7	601,2	44,6	15,8
Investimento	279,5	574,8	105,6	15,1
Transferências de capital	136,1	26,4	-80,6	0,7
Outras despesas de capital				
<b>Diferenças de consolidação</b>	40,4			
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>2 014,1</b>	<b>2 220,8</b>	<b>10,3</b>	
Ativos financeiros	91,1	148,9	63,4	3,9
Passivos financeiros	562,1	1 428,1	154,1	37,6
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>2 667,3</b>	<b>3 797,8</b>	<b>42,4</b>	
<b>Receita total consolidada</b>	<b>3 189,6</b>	<b>3 798,2</b>	<b>19,1</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>522,3</b>	<b>0,4</b>		
<i>por memória:</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>		<b>Orçamento 2022</b>		
Receitas de impostos		396,9		
Receitas Próprias		2 616,9		
Fundos Europeus		561,0		
Transferências entre entidades		222,9		
<b>Diferenças de consolidação</b>				

Fonte: Ministério das Finanças.

---

Em termos setoriais e objetivos, o documento destaca as seguintes medidas:

### 1.1 Ação climática

O Relatório que acompanha a Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2022 faz referência à importância de priorizar, especialmente no atual contexto de crise energética, o investimento sustentável. Assim, para colocar Portugal em linha com os objetivos estabelecidos, o Governo irá:

- Privilegiar a concretização do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC2030) e dos mecanismos de acompanhamento da ação climática, designadamente o Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM) e a avaliação do impacto legislativo na ação climática;
- Promover roteiros regionais para a neutralidade carbónica, Pactos Cidades Neutras em Carbono e comunidades sustentáveis;
- Desenvolver roteiros setoriais para a descarbonização da indústria e um Plano Territorial para a Transição Justa;
- Concretizar o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P3AC) e o Roteiro para a Adaptação 2100 e criar uma plataforma de apoio à decisão.

### 1.2 Transição energética

Tendo em vista cumprir a meta de 47% de energia de fonte renovável no consumo final bruto de energia até 2030, em 2022, o Governo pretende:

- Prosseguir com o modelo de leilões de energias renováveis, cumprindo o PNEC2030 e a EN-H2;
- Fomentar sistemas híbridos de produção e armazenamento de energia elétrica, aumentando a capacidade renovável instalada;
- Alcançar, pelo menos, 2,5 GW de energia solar fotovoltaica em funcionamento no Sistema Elétrico Nacional até final de 2022;
- Promover o autoconsumo e as comunidades de energia renovável, mediante um programa nacional;

Comissão de Ambiente e Energia

- Apostar nos gases de origem renovável, nomeadamente o hidrogénio verde, reduzindo a dependência energética do País;
- Prosseguir com a promoção de um mercado nacional de hidrogénio renovável verde;
- Promover o biometano, nomeadamente a partir das sinergias com os setores de águas e de resíduos;
- Apostar na produção e incorporação de biocombustíveis avançados, combustíveis de carbono reciclado e combustíveis renováveis de origem não biológica nos transportes;
- Concretizar a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE);
- Descarbonizar a Administração Pública, em linha com o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública 2030 (ECO.AP 2030) e valorizar a sustentabilidade como critério de adjudicação na contratação pública;
- Combater a pobreza energética, priorizando a aprovação da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética;
- Organizar os procedimentos de concurso público para atribuição de concessões para a exploração das redes municipais de distribuição de eletricidade de baixa tensão;
- Uniformizar a legislação nacional do setor energético e ambiental;
- Fomentar a concorrência e a transparência nos mercados do Sistema Petrolífero Nacional;
- Potenciar os mecanismos de financiamento para novos projetos, através do Plano de Recuperação e Resiliência e do novo Quadro de Financiamento Plurianual.

### 1.3 Transportes e mobilidade urbana

Em 2022, a ação governativa no que aos transportes e à mobilidade urbana diz respeito passará primordialmente por:

- Promover o transporte público coletivo, através do Programa de Apoio à Redução Tarifária dos Transportes Públicos (PART) e do Programa de Apoio à Densificação e reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP);

Comissão de Ambiente e Energia

---

- Desenvolver os planos de reforço e expansão das redes de metro de Lisboa e do Porto;
- Capacitar as autoridades de transporte para gerir as redes de transporte do País;
- Promover a mobilidade ativa e soluções inovadoras e inteligentes de mobilidade;
- Renovar as frotas de autocarros, adquirindo autocarros sem emissões;
- Lançar programas de financiamento de aquisição de material circulante para os sistemas de metro e de transporte coletivo em sítio próprio;
- Incentivar a aquisição de veículos ligeiros 100% elétricos;
- Concretizar a renovação da frota da Transtejo;
- Promover a mobilidade elétrica, apoiando a aquisição de veículos ligeiros 100% elétricos e promovendo a rede pública de carregamento em todo o território nacional;
- Alterar a legislação do táxi e rever a legislação da atividade de TVDE;
- Implementar a Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável, a Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal e o Programa Portugal Ciclável 2030, apoiando a construção de novas redes de vias cicláveis, a complementaridade com a rede de transporte público e a aquisição de bicicletas.

#### 1.4 Recursos geológicos

Na área dos recursos geológicos, entre as principais medidas e objetivos a concretizar, encontram-se:

- Lançar o concurso público para atribuição de direitos de prospeção e pesquisa de depósitos minerais de lítio e minerais associados, com vista ao desenvolvimento de um cluster industrial;
- Continuar a remediação ambiental das antigas áreas mineiras abandonadas e degradadas de inegável interesse público;
- Aprovar a Estratégia Nacional dos Recursos Geológicos;

Comissão de Ambiente e Energia

---

- Executar o Plano de Intervenção das Pedreiras em Situação Crítica.

1.5 *Sustentabilidade ambiental*

No âmbito da política de resíduos, o Governo irá:

- Operacionalizar o Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR), o Plano Estratégico de Resíduos Não Urbanos (PERNU) e o Plano Estratégico de Resíduos Urbanos (PERSU), promovendo;
- Desenvolver o novo Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC);
- Assegurar a implementação da diretiva europeia sobre os plásticos de uso único;
- Operacionalizar o regime jurídico das embalagens, o sistema de depósito de embalagens de bebidas, a contribuição sobre as embalagens de utilização única de refeições prontas e a proibição de determinados produtos que contêm microesferas de plástico;
- Estabelecer os modelos de gestão baseados na responsabilidade alargada do produtor para os fluxos previstos na diretiva relativa aos plásticos de uso único;
- Promover o ecodesign e a disponibilização de sistemas de reutilização;
- Promover a reciclagem na origem ou recolha seletiva dos biorresíduos;
- Promover projetos-piloto para a recolha seletiva de têxteis e de resíduos perigosos de origem doméstica e avaliar o modelo de gestão;
- Apoiar soluções locais de baixo carbono e de economia circular;
- Reforçar os incentivos aos programas de reabilitação, promover ferramentas como os passaportes de materiais para edifícios;
- Desenvolver as medidas do Plano de Ação dos Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos e garantir ações de monitorização;
- Desenvolver e implementar os planos de melhoria da qualidade do ar e os planos de ação de curto prazo;

Comissão de Ambiente e Energia

---

- Implementar a Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente (ENRA);
- Descentralizar e articular com as autarquias no domínio dos serviços essenciais dos resíduos, da reabilitação e valorização da rede hidrográfica e do ciclo urbano da água;
- Promover cerca de 30 projetos de reabilitação e valorização fluvial, numa extensão de linhas de águas a beneficiar de cerca de 150 km;
- Apoiar as entidades gestoras «em baixa» ao nível da capacitação;
- Implementar os planos regionais de eficiência hídrica do Alentejo e do Algarve;
- Promover a valorização das lamas produzidas nos sistemas públicos de saneamento de águas residuais e explorar formas de valorização dos recursos e subprodutos gerados no ciclo urbano da água;
- Prosseguir as obras prioritárias nas zonas sujeitas a inundações, reabilitando a rede hidrográfica e executando o Plano de Ação Mondego Mais Seguro e os programas de medidas do primeiro ciclo dos planos de gestão dos riscos de inundação (PGRI);
- Reforçar os mecanismos de monitorização, licenciamento e fiscalização das utilizações do domínio público hídrico;
- Continuar o processo de aprofundamento da Convenção de Albufeira;
- Desenvolver estudos de detalhe para regularizar o regime de caudais do Tejo;
- Desenvolver a plataforma eletrónica única para a gestão do rio Tejo, intensificar a monitorização das massas de água e o reforçar a fiscalização e inspeção;
- Concluir o terceiro ciclo de planos de gestão de região hidrográfica (PGRH) e os planos de gestão da seca;
- Desenvolver programas especiais de albufeiras de águas públicas e integrar o potencial fotovoltaico das albufeiras.

1.6 *Conservação da natureza e florestas*

Comissão de Ambiente e Energia

- Reforçar as operações territoriais em curso e lançar projetos e programas dirigidos a sistemas territoriais com necessidades prementes de estruturação, ordenamento e gestão;
- Implementar AIGP, através de operações integradas de gestão da paisagem (OIGP);
- Desenvolver as ações preparatórias das 70 AIGP com contratos-programa para a elaboração das OIGP, incluindo as ações de cadastro;
- Lançar concursos no âmbito da medida programática «Condomínio de Aldeia»;
- Prosseguir com o Programa Emparcelar para Ordenar;
- Operacionalizar o BUPi e o sistema de monitorização de ocupação do solo (SMOS);
- Definir um programa nacional estratégico de redução de combustível e iniciar a avaliação e pagamento de servidões integradas nas faixas de interrupção de combustível da rede primária de faixas de gestão de combustível;
- Constituir as comissões de cogestão em áreas protegidas de âmbito nacional (excluindo os sete monumentos naturais), melhorar as condições de visitação em áreas protegidas em cogestão e elaborar e concretizar os programas especiais das áreas protegidas;
- Elaborar e aprovar os planos de gestão das Zonas Especiais de Conservação e a cartografia de habitats;
- Continuar as ações estratégicas de conservação ativa, nomeadamente de reintrodução e proteção do lince ibérico e do plano de ação para a conservação das aves necrófagas;
- Implementar o plano de ação nacional para o controlo do lagostim-vermelho-da-Luisiana em Portugal Continental e elaborar planos para outras espécies (tais como, sanguinária-do-japão, siluro, erva-das pampas, elodea-africana, rã-de-unhas-africana, amêijoja-japonesa, perca-europeia);
- Concluir o estudo «Biodiversidade 2030: Contributos para abordagem portuguesa para o período pós-metas de Aichi»;
- Desenvolver um quadro integrado de medidas que mobilizem o investimento, a gestão e a valorização dos territórios agrícolas, florestais e agroflorestais;

Comissão de Ambiente e Energia

- Prosseguir com a rearborização e beneficiação executadas pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I.P.), com a recuperação das Matas Nacionais e Perímetros Florestais e com a melhoria das condições de visitação nas Matas Nacionais;
- Iniciar a certifica o da gestão florestal sustentável das Matas Nacionais sob gestão do ICNF, I.P.;
- Investir no controlo e preven o de pragas florestais classificadas como de quarentena na União Europeia;
- Implementar o projeto-piloto para a instala o de um observatório para a fitossanidade florestal e para o estudo da adapta o das espécies florestais às altera es climáticas;
- Atribuir o Pr mio Nacional das Florestas;
- Promover contratos-programa com organiza es de produtores florestais (OPF), e desenvolver um programa de forma o dirigido aos técnicos das OPF;
- Estabelecer contratos-programa com as entidades gestoras das parcerias constituídas no âmbito dos cinco centros de competências diretamente relacionados com o setor florestal: (i) pinheiro bravo; (ii) sobreiro e da cortiça; (iii) pinheiro manso e pinhão; (iv) luta contra a desertifica o; e (v) estudo, gestão e sustentabilidade das espécies cinegéticas e biodiversidade.

1.7 Bem-estar dos animais de companhia

- Desenvolver medidas de promo o do tratamento condigno dos animais de companhia;
- Investir na preven o e reconfigura o dos centros de recolha oficial;
- Executar o Censo Nacional dos Animais Errantes;
- Alargar o Plano Nacional de Forma o;
- Criar o Registo Nacional de Associa es Zo filas junto do ICNF;
- Atribuir o pr mio nacional para as melhores práticas em bem-estar dos animais de companhia.

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

Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, o Deputado autor do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta de lei em apreço.

### PARTE IV – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Ambiente e Energia emitir parecer sobre as matérias da sua competência material.
2. A Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª visa aprovar o Orçamento do Estado para 2022.
3. Face ao exposto, a Comissão de Ambiente e Energia considera que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 204.º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de elaboração do Relatório Final.

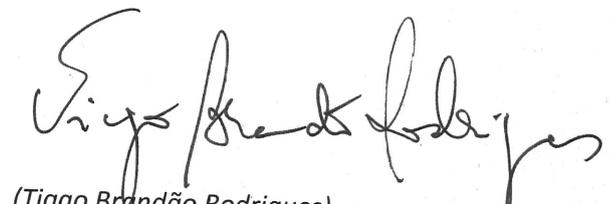
Palácio de São Bento, 26 de abril de 2022

O Deputado Relator



(Hugo Pires)

O Presidente da Comissão



(Tiago Brandão Rodrigues)



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

---

**Parecer**

Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª

**Autor:**

Deputada Fernanda Velez  
(PSD)

## **ÍNDICE**

### **I. Nota introdutória**

### **II. Análise Setorial**

#### **A) Orçamento do Ministério da Cultura**

- a. Políticas e medidas para a cultura e comunicação**
- b. Quantificação das medidas e fontes de financiamento**
- c. Políticas e medidas reflectidas noutros Programas do Orçamento do Estado**
- d. Artigos, da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, relevantes para as áreas da Cultura e Comunicação**

#### **B) Orçamento das áreas da Juventude e Desporto sob a tutela da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares.**

- a. Políticas e medidas para a juventude e desporto**
- b. Fontes de financiamento**
- c. Artigos, da Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, relevantes para as áreas da juventude e do desporto**

### **III. Opinião da Deputada Autora do Parecer**

### **IV. Conclusões**



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

---

---

---

### **1. Nota introdutória**

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo apresentou à Assembleia da República, para os efeitos da alínea g) do artigo 161.º da CRP, a proposta de lei n.º 4/XV/1.ª, que Aprova o Orçamento do Estado para 2022;

A proposta de lei n.º 4/XV/1.ª deu entrada a 13 de abril de 2022. Por despacho do mesmo dia do Presidente da Assembleia da República, baixou à Comissão de Orçamento e Finanças e às demais comissões parlamentares permanentes, em cumprimento do estabelecido no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República;

Por força deste n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b), do n.º 1 do artigo 206.º do RAR, compete à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto proceder à elaboração de parecer sobre a proposta de lei que Aprova o Orçamento do Estado para 2022, nas partes relativas à cultura, à comunicação, à Juventude e ao Desporto.

Assim, o presente parecer incidirá, exclusivamente, sobre as áreas do Orçamento do Estado que se integrem no âmbito da competência material da Comissão e que se encontram concatenadas sob ação do Ministério da Cultura e da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares – Ministério dos Assuntos Parlamentares.

Nos termos do artigo 135.º do RAR, a Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto nomeou, no dia 19 de abril de 2022, como relatora a Deputada Fernanda Velez (PSD).

## **PARTE II – Análise setorial**

### **A) Orçamento do Ministério da Cultura**

#### **a. Políticas e medidas para a cultura e comunicação**

Seguindo a estrutura do Relatório do Orçamento do Estado para 2022, no que diz respeito ao setor da Cultura, a presente análise tem em conta o Programa Orçamental respetivo – PO 10.

O Programa Orçamental da Cultura, de acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2022, abrange várias medidas associadas a uma política global de cultura em todos os seus domínios, designadamente as artes e a criação artística, o património cultural, a comunicação social e a internacionalização da cultura e da língua portuguesas.

Sem descurar a manutenção de alguns dos instrumentos de apoio temporários atendendo ao atual contexto ainda com contornos incertos, o Governo prevê dar enfoque à implementação de uma estratégia capaz de recuperar a dinâmica de crescimento do setor, contribuir para a resolução de problemas persistentes, proteger os profissionais da cultura, capacitar e incrementar o setor, estruturar a atividade em rede e salvaguardar o património cultural.

Assim, e segundo o Relatório do Orçamento do Estado para 2022, o Governo irá prosseguir em 2022 uma política de reforço de investimento na cultura, tendo em vista atingir, ao longo da legislatura, o objetivo estratégico de 2,5% da despesa discricionária.

O Relatório do Orçamento do Estado para 2022 destaca como prioridades:

- Implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que integra uma componente dedicada à cultura focada em dois objetivos macro: promoção da

---

transição digital das redes culturais e valorização, salvaguarda e dinamização do património cultural;

- Implementação de uma política de promoção das condições de trabalho dos profissionais da cultura, designadamente através da execução do Estatuto dos Profissionais da Área da Cultura;
- Organização, estruturação e sustentabilidade do investimento público no desenvolvimento das artes. Aqui, será dada primazia à articulação estratégica dos programas de apoio às artes com a operacionalização da Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses.

Conforme referido no Relatório do Orçamento do Estado para 2022 o Governo define como iniciativas a desenvolver:

1. *Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)*

- Executar a componente 4 (Cultura) do PRR, com um valor global de 243 milhões de euros (para o período 2022-2025), que é composta pelos seguintes investimentos:
  - Redes Culturais e Transição Digital, com um valor global de 93 milhões de euros, que visa a promoção da transição digital das redes culturais, através da sua modernização tecnológica e da digitalização de artes, literatura e património;
  - Património Cultural, com um valor global de 150 milhões de euros, que visa a valorização, a salvaguarda e a dinamização do património, no sentido amplo de património cultural material, imaterial e natural;
- A capacitação tecnológica e digital da rede de equipamentos culturais reforçará o funcionamento da estrutura organizativa, conetando os equipamentos culturais numa rede integrada. Em simultâneo, a digitalização de arte, literatura e património cultural dotará o País de uma

rede de circulação de arte e património em formato digital e ampliará o seu potencial de chegar a mais pessoas;

- O investimento em património cultural permitirá responder a importantes desafios, quer no plano da salvaguarda infraestrutural quer no plano dos impactos das alterações climáticas, relativamente a um total de 49 museus, monumentos, teatros e palácios nacionais que, em todo o País, requerem intervenções físicas de conservação, de restauro e de modernização. Este investimento engloba ainda a valorização do património cultural imaterial e dos recursos endógenos, isto é, a capacitação nas técnicas tradicionais de produção, Saber Fazer, assim como o desenvolvimento dos saberes e competências no domínio da conservação e restauro do património cultural;
- A componente Cultura do PRR, composta pelos dois investimentos mencionados, inclui diversas medidas para 2022.

## *2. Estatuto dos profissionais da área da cultura*

O Estatuto dos Profissionais da Área da Cultura entra em vigor em 2022.

---

## *3. Artes e criação artística*

- No âmbito dos apoios às artes, será lançado em 2022 o novo ciclo de apoios sustentados ao abrigo do novo Modelo de Apoio às Artes aprovado em 2021; serão conhecidos os resultados do Programa de Apoio à Programação da Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses, depois de, em 2021, ter sido concluída a primeira fase de credenciação de equipamentos Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses, e serão lançados os concursos para as orquestras regionais; estas três medidas objetivam a estratégia de programação em rede, com mais projetos sustentáveis de descentralização, de atividades e serviços educativos inovadores e direcionados à formação e diversificação de públicos;

- Dar-se-á continuidade ao estudo nacional sobre o setor da cultura e impactos da doença COVID-19, em parceria com o OPAC — Observatório Português das Atividades Culturais, iniciado em 2021;
- Dar-se-á continuidade à concretização das medidas do Plano Nacional das Artes, nomeadamente através da preparação da Bienal Arte & Educação e do Projeto Artista Residente;
- A Associação Saber Fazer, criada em 2021, permitirá dar início à concretização do programa estratégico consagrado no Plano Nacional do Saber Fazer, reforçando a vocação para as tecnologias das artes e ofícios tradicionais, com vista à salvaguarda, continuidade, inovação e desenvolvimento sustentável das artes e ofícios nacionais. Em 2022, será dada prioridade à concretização de programas de aprendizagem e ao lançamento de rotas nos territórios do Saber Fazer Português.

#### *4. Arte contemporânea*

- Manter o papel da Comissão para a Aquisição de Arte Contemporânea, dando continuidade ao reforço feito ao longo dos últimos três anos em aquisição de arte contemporânea, que permitiu ao Estado adquirir 166 obras de arte, com um investimento de 300 mil euros em 2019, de 500 mil euros em 2020 e de 650 mil euros em 2021, estando previsto, para 2022, uma dotação de 800 mil euros no programa anual de aquisição de arte contemporânea;
- Prosseguir a política de circulação da Coleção de Arte Contemporânea do Estado, prevendo-se, em 2022, novas exposições, à semelhança das duas exposições realizadas no ano de 2021;
- Será promovida a circulação de diversas coleções públicas e privadas por todo o território nacional e também no estrangeiro;

- Será implementada a Rede Portuguesa de Arte Contemporânea, com o objetivo de facilitar a descentralização do acesso à cultura, disseminando a arte contemporânea, apoiando a criação e a produção artísticas e contribuindo para a formação, a criação e o aumento de novos públicos.

*5. Reabilitação e dinamização do património cultural e modernização dos museus, monumentos e palácios.*

- Executar o Programa de Investimentos para o Património Cultural 2022-2026, em especial no que diz respeito às prioridades de investimento sobre os monumentos, museus, teatros e palácios nacionais cuja requalificação consta do PRR, estando previsto para 2022 um valor de investimento de 16 milhões de euros;
- No âmbito da Programação Cultural em Rede, os Museus, Monumentos e Palácios darão continuidade à realização de atividades culturais e artísticas, fomentando o cruzamento de públicos através de programação diversificada (artes performativas, música, artes visuais);
- Implementação da Estratégia Nacional de Promoção da Acessibilidade e da Inclusão dos Museus, em resultado dos trabalhos realizados pelas entidades das áreas governativas da cultura e da solidariedade social;
- Prosseguir a concretização do Programa Ciência no Património Cultural;
- Aprovar a implementação do plano estratégico de atuação no âmbito da arqueologia, centrado em três temáticas: o plano nacional de trabalhos arqueológicos; a gestão dos espólios arqueológicos; e os impactos negativos sobre o património arqueológico no âmbito das operações de agricultura intensiva;
- Lançar a plataforma de acompanhamento da implementação dos planos de salvaguarda do património cultural imaterial português reconhecido pela

---

UNESCO. Terá como objetivos principais, entre outros, o estabelecimento de uma estratégia coordenada para a salvaguarda deste património e a partilha de boas práticas;

- Concretizar o potencial criado com o novo regime fiscal do mecenato cultural e prorrogação deste regime, que estende a aplicabilidade dos benefícios fiscais previstos no Estatuto do Mecenato.

#### *6. Dinamização de programas para o livro, a leitura e a rede de bibliotecas*

- Manter o programa de bolsas de criação literária, que fomenta a produção de novas obras literárias em língua portuguesa;
- Prosseguir o programa de promoção das literacias, assente no apoio à criação de redes de bibliotecas de âmbito regional junto das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- Dar continuidade ao catálogo de promoção do património bibliográfico em língua portuguesa, facilitando a sua promoção e incentivando a participação de todos os atores envolvidos no setor do livro;

#### *7. Promoção e apoio aos setores do cinema, audiovisual e média*

- Fortalecer, no âmbito do plano estratégico do cinema e do audiovisual e do novo quadro de financiamento do setor proporcionado pela concretização da transposição da Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual, a indústria do cinema e do setor do audiovisual em língua portuguesa como área central da cultura e da economia nacional, mediante a produção regular de conteúdos audiovisuais que valorizem e ativem o património histórico, artístico e monumental;
- Fortalecer a competitividade de Portugal como um destino preferencial de filmagens internacionais e estimular a atividade das empresas cinematográficas e audiovisuais nacionais e internacionais através da adoção de medidas que

- 
- contribuam para a produção e realização de mais obras no território nacional, em articulação com as diferentes entidades públicas das Administrações Central e Local, através da *Portugal Film Commission*, designadamente estudando o desenvolvimento de um Regulamento de Filmagens e de Captação de Imagens Fotográficas enquanto instrumento legal, contribuindo assim também para o aumento da perceção pública relativamente à importância do património cultural português nas produções cinematográficas e audiovisuais nacionais e internacionais;
- Consolidar e reforçar o Plano Nacional de Cinema, imprimindo-lhe maior dinamismo, dimensão e afirmação, através de iniciativas de promoção de literacia para o cinema junto do público escolar;
  - Prosseguir uma estratégia integrada para o laboratório e arquivo da Cinemateca Portuguesa;
  - Reforçar o papel do serviço público de rádio e televisão no investimento na produção cinematográfica e audiovisual em língua portuguesa, potenciando o desenvolvimento e o crescimento sustentado da produção cinematográfica e audiovisual;
  - Garantir o funcionamento adequado do serviço público de rádio e televisão no desenvolvimento da sua atividade, enquanto ferramenta e plataforma global de comunicação de referência, ocupando um lugar insubstituível na sociedade portuguesa, assegurando a prestação de uma informação continuada, isenta, equilibrada e plural, e promovendo o desenvolvimento da literacia mediática;
  - Reforçar a posição da Lusa — Agência de Notícias de Portugal, S. A., maior agência de notícias de língua portuguesa no mundo, enquanto organismo de serviço público;
  - Proceder à revisão do atual sistema de apoios aos órgãos de comunicação de âmbito local e regional;
  - Continuar a consolidação do Programa LEME — Literacia Mediática para os Media, afirmando-o na comunidade escolar, enquanto política central da

literacia, promovendo-se ainda o desenvolvimento de políticas horizontais de promoção da literacia mediática, como forma de contrariar o défice no acesso, consulta e leitura de conteúdos informativos de imprensa, e promover o combate à desinformação e à divulgação de conteúdos falsos.

*8. Dinamização de medidas de diplomacia cultural e internacionalização da cultura portuguesa*

- Assegurar a representação oficial na 59ª Bienal de Arte de Veneza, a ter lugar em 2022, no quadro da política de internacionalização da cultura portuguesa e de afirmação de artistas portugueses nos principais fóruns internacionais da especialidade, entre outras ações relevantes de representação oficial;
- Promover a internacionalização, a difusão e a exportação da cultura portuguesa, com apoios à presença dos agentes e bens culturais em eventos estratégicos no estrangeiro para a promoção da Língua e Cultura Portuguesas;
- Em 2022, será dada continuidade à presença de Portugal como País Convidado de Honra em feiras internacionais do livro, no quadro da Ação Cultural Externa, uma medida de particular importância face aos impactos que a pandemia causou no setor do livro;
- Em linha com a aposta estratégica que tem vindo a ser desenvolvida para a América Latina, nomeadamente com as participações em Guadalajara e Lima, a participação em São Paulo objetiva reforçar a presença portuguesa no mercado editorial latino-americano, especialmente no Brasil, e também intensificar a exportação de livros e direitos autorais entre Brasil e Portugal;
- Executar a Temporada Cruzada, entre fevereiro e outubro de 2022, permitindo estreitar a ligação entre Portugal e França numa vertente alargada de áreas temáticas, a diferentes níveis. Esta iniciativa contará com centenas de projetos de parte a parte, com um forte envolvimento da sociedade civil, das autoridades locais e dos Governos dos dois países. Quantificação das medidas e fontes de financiamento.

## **b. Quantificação das medidas e fontes de financiamento**

---

Dá-se nota, no Relatório do Orçamento do Estado para 2022, que o Programa Orçamental da Cultura evidencia uma dotação de despesa total consolidada de 619,4 milhões de euros, o que excede em 19,3% a execução provisória de 2021, e uma despesa efetiva consolidada de 609,8 milhões de euros.

A receita total consolidada ascende a 619,4 milhões de euros, traduzindo um crescimento de 10,9% face à execução provisória de 2021.

Excluindo a Rádio e Televisão de Portugal, SA (RTP), a despesa total consolidada da Cultura prevista para 2022 ascende a 365,4 milhões de euros, representando um acréscimo de 45,5 milhões de euros face ao orçamento para 2021 (+14,2%).

---

É mencionado que a dotação de receitas de impostos atribuída ao orçamento da Programa Cultura evidencia, em 2022, um crescimento de 13,9% comparativamente ao orçamento para 2021 (excluindo o orçamento da RTP).

O quadro 5.40 resume, em milhões de euros, a conta do Programa Orçamental para a Cultura.

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Quadro 5.40. Cultura (PO10) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2021	2022	Variação (%)	Estrutura 2022 (%)
	Execução Provisória	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	478,9	536,9	12,1	86,7
Despesas com o pessoal	167,1	183,7	9,9	29,7
Aquisição de bens e serviços	188,8	219,1	16,1	35,4
Juros e outros encargos	2,1	1,9	-11,8	0,3
Transferências correntes	85,4	92,1	7,8	14,9
Subsídios	29,6	26,3	-11,2	4,2
Outras despesas correntes	5,8	13,8	137,2	2,2
<b>Despesa de capital</b>	30,6	72,9	138,6	11,8
Investimento	28,4	61,6	117,3	9,9
Transferências de capital	2,3	11,3	399,6	1,8
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	0,0			
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>509,5</b>	<b>609,8</b>	<b>19,7</b>	
Ativos Financeiros	4,2	4,2	0,2	0,7
Passivos Financeiros	5,4	5,4	-0,0	0,9
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
<b>Despesa total consolidada</b>	<b>519,1</b>	<b>619,4</b>	<b>19,3</b>	
<b>Receita total consolidada</b>	<b>558,6</b>	<b>619,4</b>	<b>10,9</b>	
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>39,5</b>			
<i>por memória:</i>				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>Orçamento 2022</b>			
Receitas de Impostos	362,5			
Receitas Próprias	148,1			
Fundos Europeus	62,6			
Transferências entre entidades	46,2			
Diferenças de consolidação				

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2022, 63,4% da receita total consolidada são representados pela componente de receitas de impostos, maioritariamente da consignação da Contribuição sobre o Audiovisual à RTP, SA, da compensação financeira do Estado atribuída às entidades das áreas do teatro, da música e da dança pela prestação de serviço público e das verbas para a concessão de apoio às artes.

No âmbito da receita própria do Programa, as vendas de bens e serviços apresentam o maior peso, destacando-se a receita comercial da RTP e as vendas resultantes das

visitas aos monumentos classificados de património mundial, palácios e museus da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC).

Menciona-se ainda a receita própria proveniente da distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, afeta ao Fundo de Fomento Cultural (FFC), e a receita da lotaria do património, que reverte a favor do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC).

A dotação de despesa incorpora a implementação do PRR, que integra, no domínio da cultura, duas áreas de investimento: Redes Culturais e Transição Digital (promoção da transição digital das redes culturais) e Património Cultural (valorização, salvaguarda e dinamização do património cultural).

O Programa Cultura apresenta uma dotação de despesa efetiva consolidada no montante de 609,8 milhões de euros, com maior peso da despesa corrente (86,7% do total da despesa), por via de aquisição de bens e serviços, que representam 35,4% da despesa total (219,1 milhões de euros), sobretudo decorrente da atividade desenvolvida pela RTP, SA, e de despesas com pessoal (183,7 milhões de euros) que pesam 29,7% na despesa total, com maior expressão nas áreas da comunicação social e do património.

Destaca-se também a dotação de despesa, de transferências e subsídios associada aos apoios financeiros atribuídos à produção artística nacional, destinados às artes, com a continuidade dos apoios sustentados, às fundações culturais e instituições sem fins lucrativos da área da cultura e à atividade cinematográfica e audiovisual, bem como a relativa a internacionalização, a modernização e a transição digital do livro e dos autores, previstas no PRR.

No investimento, o Relatório para o Orçamento do Estado 2022 destaca o plano de investimentos e de modernização técnica e operacional da RTP, SA e o programa de

investimentos para o património cultural e monumentos, abrangendo museus, teatros e palácios nacionais, que prevê financiamento através do PRR.

Conforme consta do Relatório (Quadro 5.40) o Programa integra dotações específicas totalmente financiadas por receitas de impostos, superando o nível de despesa em 3,9%, comparativamente com a execução provisória de 2021:

- O Porte Pago/ Apoios à Comunicação Social visam estimular a leitura de publicações periódicas de informação geral, de âmbito regional ou destinadas às comunidades portuguesas no estrangeiro, bem como apoiar a manutenção e o desenvolvimento de órgãos de comunicação social regional e local, designadamente em matéria de transição digital, desenvolvimento tecnológico e literacia mediática e a Contribuição para o Audiovisual para financiamento do serviço público de rádio e televisão;
- As indemnizações Compensatórias do Estado pela prestação de serviço público pelos teatros nacionais;
- A Contribuição sobre o Audiovisual para financiamento do serviço público de rádio e televisão.

**Quadro 5.41. Cultura (PO10) — Dotações específicas**  
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2021	2022	Variação (%)
	Execução provisória	Orçamento	
<b>010 - CULTURA</b>	<b>217,3</b>	<b>225,8</b>	<b>3,9</b>
PORTE PAGO / APOIOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL	4,0	4,0	0,7
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	29,7	30,1	1,5
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	183,7	191,7	4,4
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O AUDIOVISUAL	183,7	191,7	4,4

Fonte: Ministério das Finanças.

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas, destaca-se a Comunicação Social, que representa cerca de 48,3% da despesa, resultante inteiramente do orçamento da RTP, SA. A medida Cultura representa 44,8% do total, a qual contém a despesa das restantes entidades que integram o Programa.

A medida Plano de Recuperação e Resiliência representa 6,4% e incorpora a despesa, não consolidada, com a execução do PRR, no montante de 57,9 milhões de euros (a despesa consolidada do PRR ascende a 38,9 milhões de euros).

O Quadro 5.42 decompõe as despesas por medida:

Quadro 5.42. Cultura (PO10) — Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2022 Orçamento	Estrutura 2022 [%]
<b>Despesa Efetiva Não Consolidada</b>	<b>910,3</b>	<b>100,0</b>
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	1,2	0,1
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	407,8	44,8
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	439,7	48,3
084 - SIMPLEX +	1,5	0,2
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	1,3	0,1
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	0,9	0,1
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	57,9	6,4
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>920,0</b>	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>619,4</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>609,8</b>	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	4,2	
Passivos Financeiros	5,4	
Consolidação de Operações financeiras		

**Notas:**

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

***c. Políticas e medidas refletidas noutros Programas Orçamentais (PO) do Orçamento do Estado***

O Relatório do Orçamento do Estado para 2022, especificamente no *Programa Governação*, define ainda que:

- O Governo, em 2022, prosseguirá a política de consolidação da transferência de competências para as autarquias locais, concluindo-se o processo de descentralização iniciado na anterior legislatura e dando início à definição de novas competências a descentralizar para as entidades intermunicipais, municípios e freguesias. Este trabalho será desenvolvido com as respetivas áreas setoriais e os demais parceiros, à semelhança do trabalho conjunto até agora realizado.
- Em cumprimento da Lei-Quadro da Descentralização, e como forma de concluir o processo de transferência de competências, o Orçamento do Estado para 2022 consagra o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), no montante global de cerca de 832 milhões de euros, dos quais cerca de 718 milhões de euros no setor da educação, cerca de 70 milhões de euros no setor da saúde, cerca de 42 milhões de euros no setor da ação social e perto de 1 milhão de euros no setor da cultura.

Ainda no que à Cultura diz respeito, consta do Programa *Representação Externa, capítulo Internacionalização da língua, da cultura e da ciência portuguesas*, que o Governo pretende:

- Consolidar e reforçar a rede de ensino no estrangeiro, ao nível do ensino básico e secundário (nas diferentes modalidades e abordagens), do ensino superior (apoiando a oferta graduada de estudos de/em língua portuguesa) e da investigação em estudos portugueses, conferindo particular atenção à necessidade de reforçar metodologias de ensino com recurso a conteúdos, plataformas e suportes digitais;

- Realizar a celebração do Dia Mundial da Língua Portuguesa;
- Realizar o Programa da Ação Cultural Externa para 2022;
- Realizar a Temporada Cruzada Portugal-França 2022;
- Concretizar a participação de Portugal nas comemorações do Centenário da Travessia Aérea do Atlântico Sul e do Bicentenário da Independência do Brasil;
- Realizar a participação portuguesa como país convidado em grandes eventos internacionais de promoção do livro e da literatura, nomeadamente, a Bienal do Livro de São Paulo e a Feira do Livro de Lima.
- Consolidar os programas de apoio à tradução de obras da literatura portuguesa e à internacionalização dos seus autores;
- Participar ativamente na execução do PRR e desenvolver os projetos Digitalização do Acervo Documental do Instituto Camões (1929-2012), Mapa Digital da Língua Portuguesa e Rede de Bibliotecas do Camões e Rede Museológica da Diáspora.

**d. Artigos, da proposta de lei n.º 4/XV/1.ª, relevantes para as áreas da Cultura e Comunicação**

Como último ponto, fazemos constar deste parecer os artigos da proposta de lei n.º 4/XV/1.ª que operacionalizam medidas refletidas no Relatório do Orçamento do Estado.

São artigos relevantes, dirigidos ao setor da cultura:

- Artigo 5.º, referente à afetação do produto da alienação e oneração de imóveis;
- Artigo 82.º, referente ao fundo de financiamento da descentralização e transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências;
- Artigo 134.º, referente a eventos de projeção internacional;

- Artigo 168.º, referente ao incentivo à investigação do património cultural;
- Artigo 247.º, referente à não atualização da contribuição para o audiovisual;
- Artigo 249.º, referente ao mecenato cultural extraordinário para 2022.

## **B) Orçamento das áreas da Juventude e Desporto - áreas sob a tutela da Ministra - Adjunta e dos Assuntos Parlamentares**

### **a. Políticas e medidas para a juventude e desporto**

No que diz respeito à **Juventude**, refere o Relatório do Orçamento do Estado que o ano de 2022 reafirma a consolidação da abordagem intersetorial das políticas para a juventude, enquanto objetivo estratégico fixado no âmbito da ação do Governo, através da promoção do Plano Nacional para a Juventude (PNJ), num processo já iniciado e assente em bases sólidas de auscultação junto do setor e dos jovens, na lógica de construção de políticas colaborativas e de partilha de responsabilidades, em que todos os intervenientes se assumem como agentes relevantes na prossecução das políticas de juventude, tendo sempre por escopo o cumprimento do artigo 70º da Constituição da República Portuguesa, da Estratégia Europeia para a Juventude, da Declaração Lisboa+21 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Neste trabalho intersetorial, tendo em conta a situação atualmente vivida face à pandemia de COVID-19, será reforçada a ação visando a emancipação económica e o desenvolvimento de projetos de vida das gerações jovens. Para o efeito, os trabalhos intersetoriais de salvaguarda da autonomia da juventude afiguram-se como prioritários, destacando-se a área da habitação e da promoção direta do emprego jovem e o empreendedorismo social jovem.

Nesse sentido, pretende o Governo, promover medidas potenciadoras da empregabilidade, nomeadamente ações de proximidade para o empoderamento dos jovens em situação vulnerável e ações para a aproximação da população jovem às oportunidades proporcionadas pelas entidades públicas e privadas, nas áreas da educação de adultos e do emprego e formação profissional.

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2022, os jovens de grupos mais vulneráveis ou em situação de exclusão social, bem como os jovens privados de liberdade, constituirão um segmento alvo de medidas específicas, visando a sua capacitação, integração e o desenvolvimento pessoal.

No sentido de potenciar o trabalho com e para jovens nos diversos contextos, potenciando assim as próprias políticas de juventude, prevê o governo a implementação de medidas integradas no sentido de promover o trabalho com e para jovens em quantidade e qualidade, traçando uma direção comum para a comunidade de prática, contribuindo para a inovação estratégica.

Para tal refere-se que os espaços físicos de participação jovem, de trabalho com jovens e de atendimento ao público jovem constituem uma ferramenta essencial das políticas públicas de juventude. Pretende-se reforçar os serviços integrados de atendimento, com atenção específica para o trabalho intersetorial e para a transição digital, de forma participativa e participada.

Também o reforço do trabalho digital com os jovens continuará a merecer um enfoque específico, designadamente através do uso de ferramentas digitais, tanto na educação formal quanto na educação não formal. O digital será também um importante tema no que diz respeito a novos objetivos de voluntariado jovem, com o objetivo de combater a infoexclusão e promover a literacia digital.

Pretende o Governo aprofundar a aproximação aos órgãos de poder local, no sentido de fortalecer as sinergias potenciadoras de compromissos para a juventude, bem como a participação jovem ao nível local. A participação ativa das pessoas jovens em idade escolar em todos os contextos contribui para o desenvolvimento de dinâmicas de co-decisão e co-gestão, fortalecendo assim a cultura democrática.

Refere o Governo que o associativismo estudantil é uma importante escola de cidadania, e, assim, a implementação do Plano Nacional de Incentivo ao Associativismo Estudantil será uma aposta ao nível do ensino básico e secundário.

Por fim é feita referência ao sucesso da Declaração Lisboa+21, amplamente reconhecido, deverá ser potenciado ao nível das relações multilaterais, reforçando a prioridade de promover as políticas na perspetiva dos direitos dos jovens, através de uma participação ativa, no plano internacional, nas políticas da juventude do Sistema das Nações Unidas, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e na Comunidade Ibero-América. Para este efeito, o Governo manterá a sua participação nos fóruns de maior relevo nas áreas da juventude, entre outros, e, por ocasião da Conferência dos Oceanos, será promovido um fórum de juventude, nomeadamente o Fórum dos Oceanos

No que ao **Desporto** diz respeito, refere Relatório do Orçamento do Estado que o Governo irá reforçar Portugal no contexto desportivo internacional, e, paralelamente, afirmar o papel social e educativo do desporto, reconhecendo a importância da atividade física e desportiva na saúde e na qualidade de vida dos cidadãos, particularmente nesta fase de recuperação da pandemia, em que existe uma necessidade acrescida de promover a saúde e o bem-estar físico e psicológico dos portugueses.

O alcance desta estratégia será conseguido através de políticas integradas, focadas na educação para a atividade física ao longo da vida e na criação de condições para a prática desportiva, recreativa ou competitiva, nos mais diversos contextos da sociedade, nomeadamente educativos, autárquicos, associativos e laborais, públicos e privados, garantindo que os mesmos estão ao serviço de uma cultura e educação desportivas.

Pretende o Governo, para 2022, promover ações e projetos que valorizem uma educação desportiva coesa e estruturada, desde os primeiros anos de vida, como meio privilegiado de transformação, bem como ações para a criação de hábitos regulares de atividade física, em todas as faixas etárias, em diversos contextos, públicos e privados.

Assim, e para tal, destaca o Governo a implementação do Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa — SUAVA, financiado pelo Plano de Recuperação e Resiliência, potenciará a generalização da prática regular da atividade física através:

- Da implementação de uma campanha nacional e de uma plataforma tecnológica para promover a atividade física, aumentando o conhecimento dos cidadãos sobre os benefícios da prática regular de atividade física, em todas as idades e de acordo com a sua capacidade, visando o incentivo à adoção de um estilo de vida mais saudável;
- Do alargamento do desporto escolar à comunidade, fomentando a mobilidade ativa, desde as idades mais jovens e ao longo da vida, e a prática desportiva em contexto familiar, como meio de promoção do sucesso dos alunos e de estilos de vida mais saudáveis;
- Do incentivo à prática de atividade física em contexto laboral, fomentando a implementação de medidas que facilitem e estimulem a atividade física.

---

Numa estratégia de combate às desigualdades sociais e de generalização da prática desportiva, o Governo irá reforçar políticas e medidas de inclusão e promoção da igualdade de género junto das organizações desportivas.

Refere-se o Programa Nacional de Desporto para Todos, enquanto instrumento transversal de prática desportiva não federada, para todas as idades. Refere-se igualmente o Programa de Reabilitação de Instalações Desportivas continuará a robustecer a qualidade dos equipamentos ao serviço das comunidades.

Ainda durante o ano de 2022, haverá um reforço do processo de transformação digital nos domínios do desporto em linha, com a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023. Este projeto alicerça-se numa estratégia global de transformação, cujo objetivo será a melhoria dos serviços e a capacidade de resposta às expetativas dos cidadãos.

No que ao contexto desportivo internacional, destaca o Governo as seguintes medidas:

- A continuação da promoção da excelência da prática desportiva, melhorando os programas de preparação competitiva, nacional e internacional, com especial ênfase nas condições dadas a todos os agentes desportivos que iniciarão o ciclo que os conduzirá aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Paris 2024;
- Os programas de seleção desportiva que identifiquem e garantam a retenção de talentos, desde a fase de deteção até à fase de consagração, continuam a ser impulsionados;
- A promoção da conciliação do sucesso desportivo com o sucesso académico, continuando a apostar nas Unidades de Apoio ao Alto Rendimento na Escola (UAARE)); Uma estratégia integrada de atração de organizações desportivas internacionais, com vista à realização de eventos em Portugal de pequena e média dimensões (estágios, torneios, conferências, entre outros), um

---

investimento com retorno assegurado, através da promoção de Portugal enquanto destino de turismo desportivo ambientalmente sustentável, otimizando recursos existentes e capitalizando as condições privilegiadas do País;

- A aposta em centros de alto rendimento, em parceria com outras entidades, enquadrando a preparação de atletas de todo o mundo e garantindo uma oferta desportiva atrativa e variada para a população em geral;
- O reforço do combate à dopagem, à manipulação de resultados ou a qualquer outra forma de perverter a verdade desportiva, em parceria e diálogo constante com os agentes desportivos diretamente envolvidos, garantem o amplo cumprimento deste objectivo.

A cooperação entre autoridades, agentes desportivos e cidadãos, merece destaque acrescido, com vista ao desenvolvimento de estratégias para erradicar comportamentos violentos, atitudes de racismo, xenofobia e intolerância, em todos os contextos de prática desportiva, desde o desporto de base até ao desporto de alto rendimento, contribuindo para tal desiderato a ação da Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto (APCDV).

#### **b. Fontes de financiamento**

Observando o Mapa IV - Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da Administração Central, constata-se que a verba destinada à designação orgânica *Serviços de suporte ao desporto e juventude* ascende a 111 247 592 EUROS.

**MAPA 4**

**Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da Administração Central**

ANO ECONÓMICO DE 2022

Página 1

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO ORGÂNICA	IMPORTÂNCIAS EM EUROS	
		POR CAPÍTULOS	POR MINISTÉRIOS
	<b>02 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS</b>		<b>1 882 516 275</b>
01	AÇÃO GOVERNATIVA	10 722 843	
02	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA PCM	44 873 778	
03	OUTROS SERVIÇOS DA GOVERNAÇÃO	92 488 296	
03	Orgânicas de transferência	41 550 978	
04	SERVIÇOS SUPORTE A MODERNIZAÇÃO	92 614 401	
04	Orgânicas de transferência	10 255 140	
05	SERVIÇOS DE SUPORTE AO PLANEAMENTO	683 053 133	
05	Orgânicas de transferência	11 623 318	
06	SERVIÇOS SUPORTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	709 637 664	
06	Orgânicas de transferência	8 476 871	
07	SERVIÇOS DE SUPORTE AO DESPORTO E JUVENTUDE	111 247 592	
07	Orgânicas de transferência	7 586 750	
50	PROJETOS	44 848 204	
50	Orgânicas de transferência	6 423 445	
90	ENTIDADES PÚBLICAS RECLAS	7 113 862	

No que diz respeito à classificação funcional das despesas do subsetor da Administração Central - Desporto, Recreação, Cultura e Religião atente-se ao Mapa II - Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsetor da Administração Central.

## MAPA 2

### Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsetor da Administração Central

ANO ECONÓMICO DE 2022

Página 2

CÓDIGOS	DESIGNAÇÃO	IMPORTÂNCIAS EM EUROS	
		POR SUBFUNÇÕES	POR FUNÇÕES
08	DESPORTO, RECREAÇÃO, CULTURA E RELIGIÃO		1 055 441 523
08.1	SERVIÇOS DESPORTIVOS E RECREATIVOS	113 967 482	
08.2	SERVIÇOS CULTURAIS	471 994 409	
08.3	SERVIÇOS DE DIFUSÃO E PUBLICAÇÃO	468 279 632	
08.6	DESPORTO, RECREAÇÃO, CULTURA E RELIGIÃO N.E.	1 200 000	

De acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2022, as receitas de impostos atribuída ao Programa Governação verifica-se, em 2022, um acréscimo decorrente do funcionamento do PlanAPP e das Estruturas de Missão (EM): EM Recuperar Portugal e EM Jornada Mundial da Juventude 2023.

**c. Artigos, da proposta de lei n.º 4/XV/1.ª, relevantes para as áreas da Juventude e do desporto**

São artigos relevantes, dirigidos aos setores da Juventude e Desporto:

- **Artigo 173.º**, referente à Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus+Educação e Formação e Agência Nacional Erasmus+ Juventude/Desporto e Corpo Europeu de Solidariedade:

**Artigo 173.º**

**Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus+Educação e Formação e  
Agência Nacional Erasmus+ Juventude/Desporto e Corpo Europeu de  
Solidariedade**

A Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus+Educação e Formação e a Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus+Juventude em Ação, atualmente designada por Agência Nacional Erasmus+ Juventude/Desporto e Corpo Europeu de Solidariedade, criadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2014, de 24 de fevereiro, e com mandato prorrogado pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 113/2021, de 18 de agosto, e n.º 115/2021, de 23 de agosto, dispõem de autonomia administrativa e financeira destinada a assegurar a gestão de fundos europeus.

- o **Artigo 257.º**, referente á Jornada Mundial da Juventude:

**Artigo 257.º**

**Jornada Mundial da Juventude**

1 - Os donativos, em dinheiro ou em espécie, concedidos à Fundação JMJ-Lisboa 2023, entidade incumbida legalmente de assegurar a preparação, organização e coordenação da Jornada Mundial da Juventude, a realizar em 2023, em Lisboa, são considerados gastos do período para efeitos de IRC e da categoria B do IRS, em valor correspondente a 140 % do respetivo total.

**III. Opinião da Deputada Autora do Parecer**

A Deputada autora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço que, de resto, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, é de “elaboração facultativa”.

#### IV. Conclusões

O Governo apresentou à Assembleia da República a proposta de lei n.º 4/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2022.

2. A proposta de lei n.º 4/XV/1.ª foi admitida a 13 de abril de 2022 e enviada, nos termos do RAR, à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto para emissão de parecer.

3. A proposta de lei n.º 4/XV/1.ª foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto emitir parecer sobre as matérias da sua competência.

4. A proposta de lei n.º 4/XV/1.ª na parte relativa às áreas da Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada na generalidade em Plenário.

5. A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto conclui que a proposta de lei n.º 4/XV/1.ª, que Aprova o Orçamento do Estado para 2022, cumpre todos os pressupostos constitucionais, respeita todos os requisitos formais e reúne todas as condições materiais para ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 22 de abril de 2022.

A Deputada Autora do Parecer



(Fernanda Velez)

O Presidente da Comissão



(Luis Graça)





COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

---

---

**Parecer**

Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª (GOV)

Aprova o Orçamento do Estado para 2022

**Autor:**

Deputado Jorge Paulo Oliveira  
(PSD)



COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

---

## ÍNDICE

**PARTE I – INTRODUÇÃO**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

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

**PARTE IV – CONCLUSÕES**



## PARTE I - INTRODUÇÃO

O XXIII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República, no dia 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<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 4/XV/1.<sup>a</sup>, “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”, baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente) e às restantes Comissões Parlamentares Permanentes, onde se inclui a Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas setoriais.

Cumpre-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 do 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, Ordenamento do Território 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 -5181 milhões de euros, o que compara com -8794 milhões de euros em 2021, representando uma melhoria de 3613 milhões de euros. Esta evolução resulta de um crescimento da receita (10,4%) superior ao da despesa (5,9%) para o qual contribuirá o melhor desempenho da receita fiscal e contributiva - associada à evolução positiva da atividade económica e do mercado de trabalho - e das outras receitas correntes e de capital, sobretudo em face das verbas de fundos europeus a receber no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, acompanhado de um menor impacto da despesa relacionada com a mitigação dos efeitos decorrentes da pandemia da COVID-19. Por subsetores, estimam-se défices na Administração Central (-7759 milhões de euros) e na Administração Regional e Local (-18 milhões de euros), compensados em parte pela evolução positiva do saldo da Segurança Social (2596 milhões de euros)”.

“A receita total deverá crescer 10,4% face à execução provisória para 2021, evolução que decorre em grande medida do crescimento da receita fiscal e contributiva, tanto nos impostos indiretos (8,2%), com destaque para o IVA, como nos impostos diretos (4,6%) e ainda nas contribuições para a Segurança Social (4,8%). Realce para o comportamento das outras receitas correntes (18,3%) e da receita de capital (119,4%) explicado pelos fundos europeus associados ao PRR. A despesa deverá registar um crescimento de 5,9%, destacando-se o contributo do forte crescimento do investimento (42,9%) e da aquisição de bens e serviços (7,7%), 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 verbas associadas ao PRR a alocar a iniciativas de eficiência energética e descarbonização no decorrer da execução. Por sua vez, a despesa com subsídios (-4,5%) e com transferências correntes (-0,5%) está condicionada pela diminuição esperada dos apoios no âmbito da pandemia de COVID-19, em virtude da melhoria da evolução pandémica no decorrer do ano de 2022”.

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

	2021	2022	t.v.h (%)	% do PIB	
	Execução provisória	Orçamento	2022/2021	2021	2022
<b>Receitas Correntes</b>	<b>89 704</b>	<b>96 777</b>	<b>7,9</b>	<b>42,5</b>	<b>42,6</b>
Impostos diretos	23 942	25 046	4,6	11,3	11,0
Impostos indiretos	27 444	29 706	8,2	13,0	13,1
Contribuições de segurança social	24 195	25 361	4,8	11,5	11,2
Outras receitas correntes	14 081	16 655	18,3	6,7	7,3
<i>Diferenças de consolidação</i>	42	9			
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2 105</b>	<b>4 617</b>	<b>119,4</b>	<b>1,0</b>	<b>2,0</b>
<b>Receita Total</b>	<b>91 808</b>	<b>101 395</b>	<b>10,4</b>	<b>43,5</b>	<b>44,6</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>92 231</b>	<b>95 190</b>	<b>3,2</b>	<b>43,7</b>	<b>41,9</b>
Despesas com pessoal	23 479	24 074	2,5	11,1	10,6
Aquisição de bens e serviços	14 745	15 878	7,7	7,0	7,0
Juros e outros encargos	6 956	6 812	-2,1	3,3	3,0
Transferências correntes	43 814	43 613	-0,5	20,7	19,2
Subsídios	2 214	2 114	-4,5	1,0	0,9
Outras despesas correntes	764	2 462	222,3	0,4	1,1
<i>Diferenças de consolidação</i>	260	237			
<b>Despesas de Capital</b>	<b>8 371</b>	<b>11 386</b>	<b>36,0</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>
Investimentos	6 367	9 095	42,9	3,0	4,0
Transferências de capital	1 788	2 031	13,6	0,8	0,9
Outras despesas de capital	157	257	63,4	0,1	0,1
<i>Diferenças de consolidação</i>	59	3			
<b>Despesa Total</b>	<b>100 602</b>	<b>106 575</b>	<b>5,9</b>	<b>47,6</b>	<b>46,9</b>
<i>Por memória:</i>					
Despesa total (excluindo despesa Covid)	95 345	105 462	10,6	45,1	46,4
<b>Saldo Global</b>	<b>-8 794</b>	<b>-5 181</b>		<b>-4,2</b>	<b>-2,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças

## 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 considerados essenciais para a prossecução desse fim, assim como para o sucesso dos programas e projetos associados ao PRR.

Refere-se a este propósito que a transformação da Administração Pública implica 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, pelo que o Governo 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 massa salarial da Administração Pública aumenta 3,6% em 2022, acima de 900 milhões de euros, para os quais concorrem cinco grandes efeitos: i) a atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%; ii) o aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida, que alcançou os 705 euros em 2022; iii) valorizações das carreiras com progressões associadas ao ciclo avaliativo e promoções nas carreiras especiais; iv) atualização de carreiras e componentes remuneratórias, como, por exemplo, a revisão do suplemento por serviço e risco das forças de segurança, o pagamento retroativo do suplemento de risco das forças de segurança referente aos anos 2010 a 2018, e a revisão da carreira dos técnicos superiores de diagnóstico e terapêutica; reforço do número de profissionais em várias áreas da administração pública”*.

Em 2022, o Governo prevê uma atualização de 0,9% nos salários da Administração Pública 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	
	M€	% PIB
<b>Receita</b>		
<b>Pacote IRS</b>	-225	-0,1
Reforma dos escalões de IRS	-210	-0,1
Deduções ao IRS a partir do 2º dependente	-150	0,1
Alargamento do IRS Jovem e do Programa "Regressar"	-10	0,0
Reforço do mínimo de existência	-25	0,0
Eliminação do pagamento especial por conta	-25	0,0
Desagravamento das tributações autónomas de IRC	-10	0,0
<b>Despesa</b>	-5	0,0
<b>Atualização extraordinária das pensões</b>	3 534	1,6
Pacote garantia para a infância	197	0,1
Gratuidade das creches	45	0,0
Massa Salarial das Administrações Públicas	16	0,0
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	310	0,1
Aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida	225	0,1
Investimento público e outra despesa no âmbito do PRR	85	0,0
Revisão de despesa	3 203	1,4
<b>Total de medidas</b>	-237	-0,1
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	-3 759	-1,7
Receita do PRR	125	0,1
<b>Impacto no saldo</b>	3 035	1,3
	-599	-0,3

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 necessidade de apostar 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*”, bem como a necessidade de atribuir uma valorização adicional aos titulares de licenciatura e doutoramento.

Segundo o relatório, o governo irá *“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.

Quanto à carreira de assistente operacional, o documento refere que o Governo irá estudar a sua recomposição, cuja compressão resultou da absorção de posições remuneratórias pela Base Remuneratória da Administração Pública.

É ainda referido o alargamento, ocorrido em 2021, da ADSE aos trabalhadores regularizados no âmbito do PREVPAP e aos trabalhadores com contrato individual de trabalho, bem como a 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”*.

Encontram-se previstas novas edições do Programa de Estágios, nos termos do 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 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”*.

O PRR prevê uma reforma de capacitação considerada importante 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.

Será ainda desenvolvido o processo de i) 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), sendo concluído o estudo de identificação dos principais constrangimentos 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 a outras áreas. 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 de 4800 *datasets*.

## 6- 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
	Assistentes operacionais	16,4
Saúde	Custos Logísticos	45,4
	Edifícios	8,6
	Pessoal não docente	529,8
	Apoios alimentares	29,2
	Transporte	8,3
Educação	Escola a tempo inteiro	74,5
	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	11,1
	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, a transferência plena ocorreu apenas em 1 de abril, pelo que o valor global do FFD é de 832 milhões de euros correspondendo a 9 meses do ano.”

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

Descrição	Montante
<b>Lei das Finanças Locais</b>	<b>3 198 764 576</b>
<b>Descentralização</b>	<b>996 015 392</b>
<i>Dos quais:</i>	
Fundo de Financiamento da Descentralização	832 452 306
<b>Outras</b>	<b>1 161 638 274</b>
<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.

#### 7- 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.

## 8- Administração Regional e Local

O Governo avança, para 2022, um saldo orçamental negativo na Administração Regional e Local de 18,1 milhões de euros, para o qual contribuirá o défice de 300,8 milhões de euros da Administração Regional, atenuado pelo excedente de 282,7 milhões de euros estimado para a Administração Local

### 8.1- Administração Local

Para 2022, o Governo prevê que a Administração Local apresente um excedente orçamental de 282,7 milhões de euros, superior em 265,7 milhões de euros em relação

a 2021, resultante de um crescimento da receita (6,5%) superior ao previsto para a despesa (3,9%). No entanto esta subida ao nível da receita, deve-se sobretudo as transferências 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.

As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local, em 2022, apresentam, pois, um aumento de 24,2%, por via das transferências associadas ao Fundo de Financiamento da Descentralização. De referir a redução de 1,9% das transferências que decorrem da Lei das Finanças Locais, que, segundo o Governo, resulta da menor receita fiscal arrecadada em 2020, afetada pelos efeitos da pandemia de COVID-19 na atividade económica. O Governo alega ainda que esta queda foi atenuada pelo forte crescimento verificado para o Fundo Social Municipal e para as freguesias.

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

	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento	Taxa de Variação (%)	
				2021/2020	2022/2021
<b>Receita Efetiva</b>	<b>9 165,3</b>	<b>10 213,1</b>	<b>10 879,1</b>	<b>11,4</b>	<b>6,5</b>
Receita Fiscal	3 176,5	3 491,3	3 623,1	9,9	3,8
<i>da qual:</i>					
IMI	1 520,2	1 516,9	1 578,8	-0,2	4,1
IMT	983,2	1 354,5	1 368,0	37,8	1,0
Transferências	4 375,7	4 976,4	5 515,5	13,7	10,8
<i>das quais:</i>					
Lei das Finanças Locais	3 041,4	3 262,1	3 198,8	7,3	-1,9
União Europeia	469,3	660,7	673,7	40,8	2,0
Outra Receita	1 613,2	1 745,4	1 740,6	8,2	-0,3
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>8 961,7</b>	<b>10 196,2</b>	<b>10 596,5</b>	<b>13,8</b>	<b>3,9</b>
Despesas com pessoal	3 004,8	3 228,9	3 503,2	7,5	8,5
Aquisição de bens e serviços	2 430,5	2 603,0	2 663,1	7,1	2,3
Investimento	2 069,7	2 708,8	2 956,6	30,9	9,1
Outras	1 456,6	1 655,4	1 473,5	13,6	-11,0
<b>Saldo global</b>	<b>203,7</b>	<b>17,0</b>	<b>282,7</b>		

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. Os valores apresentados para 2020 diferem dos apresentados na Conta Geral do Estado de 2020 por integrarem informação relativa a municípios que submeteram o reporte em data posterior.

Fontes: Ministério das Finanças e Direção-Geral das Autarquias Locais.

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

	2020	2021 Execução Provisória	2022 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2021/2020	2022/2021
<b>Lei das Finanças Locais</b>	<b>3 041,4</b>	<b>3 262,1</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	2 329,1	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	237,4	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>22,4</b>	<b>49,5</b>	<b>14,1</b>	<b>121,3</b>
<b>Total</b>	<b>3 060,9</b>	<b>3 284,4</b>	<b>4 080,7</b>	<b>7,3</b>	<b>24,2</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.

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2022, as transferências da Administração Central destinadas à Administração Local deverão ascender a 4762,8 milhões de euros, provenientes maioritariamente do Estado, e incluem o valor proveniente do Fundo de Financiamento da Descentralização. Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazos 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 prazos concedidos pela Administração Central.

## 8.2 - Administração Regional

Na Administração Regional estima-se, para 2022, um défice de 300,8 milhões de euros, correspondendo a uma melhoria de 53,9 milhões de euros face a 2021. A receita deverá crescer 4%, impulsionada sobretudo pelo aumento das transferências da União Europeia (22,7%), associadas em grande medida aos fundos a receber no âmbito do PRR, e da receita fiscal (4,5%), reflexo da recuperação económica esperada para 2022 nas regiões. No sentido oposto, prevê-se uma redução da outra receita (-32,1%) e das transferências relativas à Lei das Finanças das Regiões Autónomas (-6,7%). A despesa deverá registar um crescimento de 1,7%, resultante maioritariamente dos juros e outros encargos

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

(42,8%), do investimento (25,4%), refletindo o impulso do PRR nos projetos a desenvolver pelas Regiões Autónomas, e das despesas com pessoal (2,5%). Em sentido inverso, prevê-se um decréscimo da aquisição de bens e serviços (-4,5%), bem como da outra despesa corrente, explicado pela redução da despesa associada à doença COVID-19.

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 pela Região Autónoma da Madeira (RAM), com 217,2 milhões de euros, representando uma diminuição de 35,7 milhões de euros face ao ano anterior, em linha com o PIB nacional.

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

	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento	Taxa Variação (%)	
				2021/2020	2022/2021
<b>Receita Efetiva</b>	<b>2 353,7</b>	<b>2 700,0</b>	<b>2 806,7</b>	<b>14,7</b>	<b>4,0</b>
Receita Fiscal	1 520,9	1 590,2	1 661,0	4,6	4,5
Transferências	697,3	899,8	1 003,2	29,0	11,5
<i>das quais:</i>					
Lei das Finanças das Regiões Autónoma	522,2	534,1	498,4	2,3	-6,7
União Europeia	121,7	305,4	374,7	151,0	22,7
Outra Receita	135,4	210,0	142,6	55,1	-32,1
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>2 730,3</b>	<b>3 054,7</b>	<b>3 107,5</b>	<b>11,9</b>	<b>1,7</b>
Despesa Corrente	2 335,5	2 535,6	2 529,9	8,6	-0,2
<i>da qual:</i>					
Despesas com pessoal	1 197,9	1 258,8	1 289,9	5,1	2,5
Aquisição de bens e serviços	656,9	735,2	702,3	11,9	-4,5
Juros e outros encargos	156,0	126,2	180,3	-19,1	42,8
Despesa de Capital	394,8	519,1	577,6	31,5	11,3
<i>da qual:</i>					
Aquisição de bens de capital	160,9	197,3	247,4	22,6	25,4
<b>Saldo global</b>	<b>-376,7</b>	<b>-354,7</b>	<b>-300,8</b>		

Nota: Os valores apresentados para 2020 diferem dos apresentados na Conta Geral do Estado de 2020 por refletirem informação mais atualizada, designadamente a disponibilizada nas Contas de Gerência Regionais de 2020.

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

	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento	Variação	
				2021/2020	2022/2021
<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>0,0</b>	<b>6,3</b>	<b>12,4</b>	<b>-</b>	<b>96,5</b>
RAA	0,0	1,6	0,0	-	-97,2
RAM	0,0	4,7	12,3	-	160,8
<b>Total</b>	<b>522,2</b>	<b>540,4</b>	<b>510,8</b>	<b>3,5</b>	<b>-5,5</b>
RAA	293,9	303,4	281,2	3,2	-7,3
RAM	228,3	237,0	229,5	3,8	-3,1

Fontes: 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.

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 subsetor 84,2 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 9- Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional (milhões de euros)**

	Administração Regional			Administração Local		
	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento	2020	2021 Execução provisória	2022 Orçamento
<b>Da Administração Central e Segurança Social</b>						
<b>Transferências da Administração Central</b>	524,0	540,9	511,8	3 853,5	4 260,1	4 762,8
Estado	522,2	540,4	510,8	3 531,7	3 873,6	4 375,8
SFA	1,8	0,5	1,0	321,8	386,5	387,0
<b>Transferências da Segurança Social</b>	59,7	92,2	84,2	0,3	0,7	2,1
<b>Subsídios</b>	10,0	10,1	10,0	54,5	76,5	111,9
Estado	10,0	10,1	10,0	2,8	5,4	7,1
SFA	0,0	0,0	0,0	29,2	35,8	31,3
Segurança Social	0,0	0,0	0,0	22,4	35,3	73,5
<b>Ativos Financeiros</b>	0,0	0,0	0,0	75,5	100,9	523,8
dq.: Emp ML prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	60,5	86,9	453,1
Outros ativos financeiros do Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Emp ML prazo dos SFA's	0,0	0,0	0,0	15,0	14,1	63,8
Outros ativos financeiros dos SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8
Títulos a médio e longo prazo da Seg. Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
<b>Passivos Financeiros</b>	0,0	0,0	0,0	225,0	0,0	8,2
dq.: Emp ML prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Títulos a curto prazo do Estado	0,0	0,0	0,0	225,0	0,0	0,1
Emp ML prazo dos SFA's	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5
Títulos a médio e longo prazo dos SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros passivos financeiros dos SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5
<b>Para Administração Central e Segurança Social</b>						
<b>Transferências para a Administração Central</b>	25,2	34,6	45,4	126,7	163,5	153,8
Estado	0,0	0,0	0,0	47,7	55,2	63,3
SFA	25,2	34,6	45,4	79,0	108,3	90,5
<b>Transferências para a Segurança Social</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Rendimentos de Propriedade-Juros</b>	19,1	0,8	37,2	11,7	8,8	10,1
Estado	19,1	0,8	37,2	3,2	2,4	1,9
SFA	0,0	0,0	0,0	8,5	6,4	8,2
<b>Ativos Financeiros</b>	45,6	45,6	106,8	35,0	37,4	42,3
dq.: Emp ML prazo para o Estado	45,6	45,6	106,8	18,8	24,2	16,1
Emp ML prazo para os SFA's	0,0	0,0	0,0	16,2	13,3	25,2
Títulos a médio e longo prazo da Seg. Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
<b>Passivos Financeiros</b>	0,0	0,0	1,2	11,8	13,6	14,6
dq.: Outros passivos financeiros dos SFA	0,0	0,0	1,2	11,8	13,6	14,6

Fonte: Ministério das Finanças.

## 9- Regionalização

Relativamente à regionalização, os investimentos em projetos na região Norte constituem 13,2% 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 92,3% dos projetos daquela região.

Quadro 10- Regionalização (milhões de euros)

NUTS I e II	2022 Orçamento	
	Montante	Estrutura %
<b>Continente</b>	<b>10 344,1</b>	<b>77,1</b>
Norte	1 766,1	13,2
Centro	173,9	1,3
Área Metropolitana de Lisboa	620,0	4,6
Alentejo	142,5	1,1
Algarve	20,8	0,2
Várias Nuts II do Continente	7 620,9	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>3 012,2</b>	<b>22,5</b>
<b>Estrangeiro</b>	<b>52,1</b>	<b>0,4</b>
<b>Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA</b>	<b>13 416,2</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 22,5 % 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

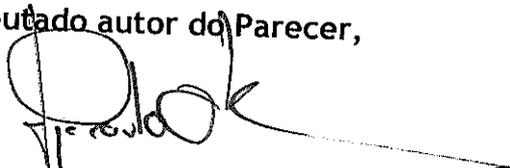
O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário.

### PARTE IV - CONCLUSÕES

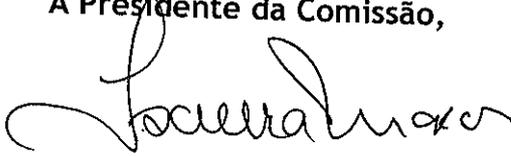
- 1) O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”;
- 2) A Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª baixou à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeito de elaboração de parecer;
- 3) A Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local considera que a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª está em condições para ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

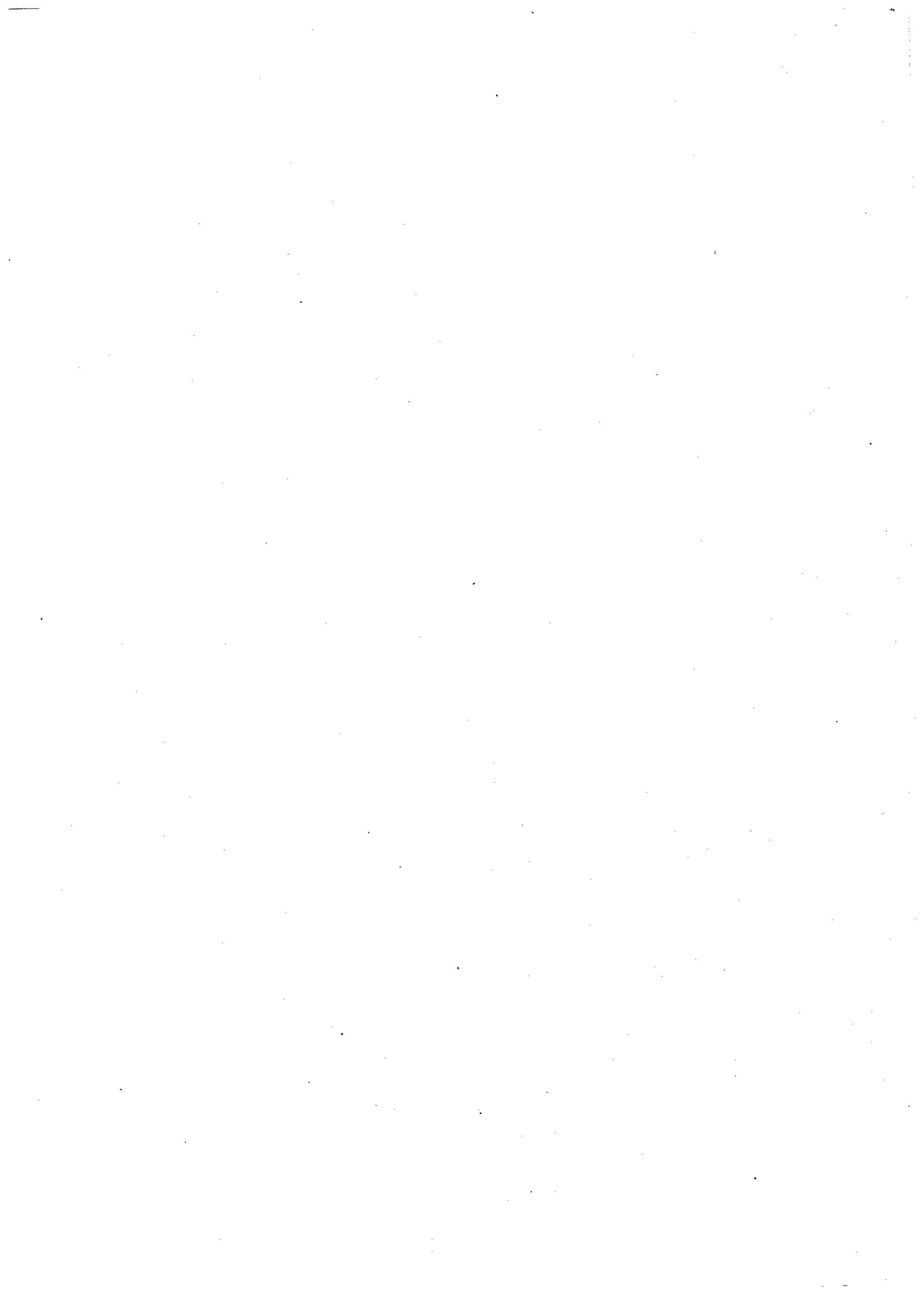
Palácio de São Bento, 22 de abril de 2022

O Deputado autor do Parecer,

  
(Jorge Paulo Oliveira)

A Presidente da Comissão,

  
(Isaura Morais)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS  
DEPUTADOS**

**PARECER SECTORIAL**

**PROPOSTA DE LEI N.º 4/XV/1.ª (GOV) – APROVA O ORÇAMENTO  
DO ESTADO PARA 2022**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2022.

Por despacho do mesmo dia do Senhor Presidente da Assembleia da República, esta iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente), e às restantes Comissões Parlamentares Permanentes para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente no que se refere às dotações orçamentais previstas para a Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro.

A discussão na generalidade desta iniciativa encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 28 e 29 de abril de 2022, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá audições de Ministros sectoriais.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A discussão e votação na especialidade desta Proposta de Lei estão previstas para os dias 2 a 27 de maio, e a votação final global, para o dia 27 de novembro de 2021.

### **I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

A Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, *“é um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos político e altos cargos públicos”* – cfr. artigo 2.º do Estatuto da Entidade para a Transparência.

Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, *“Incumbe ao Governo inscrever na proposta de orçamento do Estado para 2020, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e funcionamento da Entidade para a Transparência, bem como para a criação da plataforma eletrónica prevista na lei”*.

O Orçamento do Estado para 2020, aprovado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, atribuiu ao Tribunal Constitucional uma verba de € 1.500.000<sup>1</sup> destinada à Entidade para a Transparência.

---

<sup>1</sup> A dotação inicialmente proposta pelo Governo para a Entidade para a Transparência, na Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2020, era de €1.169.000, mas foi aprovado, na especialidade, um reforço adicional de €646.000 destinado à instalação desta Entidade, dos quais €331.000 para a Entidade da Transparência e €315.000 para os serviços próprios do Tribunal Constitucional para a criação desta Entidade. Com efeito, foi aprovada na Comissão de Orçamento e Finanças, em 05/02/2020, a proposta 933-C, apresentada pelo PS, que alterava nesse sentido o Mapa VII, com os votos a favor do PS e da IL, e a abstenção do PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN e CH.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Orçamento do Estado para 2021, aprovado pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, atribuiu ao Tribunal Constitucional uma verba de € 1.815.000<sup>2</sup> destinada à Entidade para a Transparência.

Importa, assim, verificar as verbas inscritas na Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup> (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2022, que se referem ao Tribunal Constitucional.

Integradas nos Encargos Gerais do Estado, verifica-se que estão atribuídas as seguintes verbas ao Tribunal Constitucional:

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Despesas do subsector da Administração Central (SI + SFA)		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
04 - Tribunal Constitucional	10 483 426	11 034 209	5,3%
04 – Orgânicas de transferência	9 001 288	9 440 303	4,9%
<b>Total – Tribunal Constitucional</b>	<b>19 484 714<sup>3</sup></b>	<b>20 474 512</b>	<b>5,1%</b>

(dados retirados do Mapa 4 – OE 2021 e OE 2022)

As verbas supra indicadas, correspondem à soma das despesas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, passando-se a discriminar cada uma destas rubricas para melhor se perceber o valor correspondente a cada uma delas:

<sup>2</sup> A dotação inicialmente proposta pelo Governo para a Entidade para a Transparência, na Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.<sup>a</sup> (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2021, era de €1.169.000, mas foi aprovado, na especialidade, um reforço adicional de €646.000 destinado à Entidade para a Transparência. Com efeito, foi aprovada na Comissão de Orçamento e Finanças, em 25/11/2020, a proposta 1056-C, apresentada pelo PS, que alterava nesse sentido o Anexo I – Mapa de alterações e transferências orçamentais, com os votos contra do PCP e do CDS-PP, a abstenção do PSD e PAN, e a favor do PS, BE, CH e IL, e foi aprovada em Plenário (avocações), em 26/11/2021, a proposta 953C, da IL, que alterava nesse sentido o Mapa 4, com os votos contra do PCP e PEV, e a favor do PS, PSD, BE, CDS-PP, PAN, CH e IL.

<sup>3</sup> Esta verba inclui já o reforço adicional de € 646.000 aprovado na especialidade da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.<sup>a</sup> (GOV), pois a dotação inicialmente proposta era de € 18.838.714.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços integrados		
	Despesas		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
Tribunal Constitucional	8 776 256	9 212 570	5,0%
Tribunal Constitucional - reserva orçamental	225 032	227 733	1,2%
<b>TOTAL - Tribunal Constitucional</b>	<b>9 001 288</b>	<b>9 440 303</b>	<b>4,9%</b>

(dados retirados do Mapa AC – OE 2021 e OE 2022)

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços e Fundos Autónomos		
	Despesas		
	2021 Orçamento	2022 Orçamento	Variação %
Tribunal Constitucional - serviços próprios	7 147 786	8 013 569	12,1%
Tribunal Constitucional - Entidade das Contas	1 520 640	1 520 640	0,0%
Tribunal Constitucional - Entidade da Transparência	1 815 000 <sup>4</sup>	1 500 000	-17,4%
<b>TOTAL - Tribunal Constitucional</b>	<b>10 483 426</b>	<b>11 034 209</b>	<b>5,3%</b>

(dados retirados do Mapa AC – OE 2021 e OE 2022)

Verifica-se que está prevista a verba de € 1.500.000 para a Entidade para a Transparência, embora este valor concreto não resulte expressamente de nenhum dos mapas anexos à Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª (GOV), mas do mapa AC relativo ao

<sup>4</sup> Este montante já inclui o reforço adicional de € 646.000 aprovado em sede de especialidade da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2 (GOV), relativa ao Orçamento do Estado para 2021. Note-se que o valor inicial previsto nesta iniciativa era de € 1.169.000.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

desenvolvimento das receitas e despesas da administração central, o qual se encontra disponível no site da Direção-Geral do Orçamento.

Atendendo a que o Orçamento do Estado para 2021, aprovado pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, atribuiu à Entidade para a Transparência um orçamento de € 1.815.000, devido à aprovação na especialidade, na Comissão de Orçamento e Finanças, de proposta do PS (Proposta n.º 1056C) e, em Plenário (avocações), de proposta da IL (proposta n.º 953C), verifica-se que há uma diminuição de 17,4% (são menos € 315.000) das verbas previstas para esta Entidade.

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup>, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

Não obstante, a signatária do presente parecer não pode deixar de salientar, nesta sede, que a proposta orçamental para 2022 para a Entidade para a Transparência é o decalque do previsto na proposta orçamental para 2022 rejeitada na generalidade em 27/10/2021 (Proposta de Lei n.º 116/XIV/3, do Governo), com os votos a favor do PS, contra do PSD, BE, PCP, CDS-PP, PEV, CH, IL, e a abstenção do PAN, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc).

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. No Orçamento do Tribunal Constitucional para 2022, inscrito nos Encargos Gerais do Estado, está prevista uma verba de € 1.500.000 para a Entidade para a Transparência, embora este valor concreto não resulte expressamente de nenhum dos mapas anexos à Proposta de Lei n.º 4/XV/1.<sup>a</sup> (GOV), mas do mapa



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

AC relativo ao desenvolvimento das receitas e despesas dos serviços da administração central, o qual se encontra disponível no site da Direção-Geral do Orçamento.

2. Por comparação ao orçamentado em 2021, as verbas alocadas à Entidade para a Transparência sofre uma redução de 17,4%, o que corresponde a menos € 315.000.
3. Face ao exposto, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que a presente pronúncia deve ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

### PARTE IV – ANEXOS

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2022

A Deputada Relatora

(Sara Madruga da Costa)

A Presidente da Comissão

(Alexandra Leitão)

**Relatório UTAO n.º 7/2022**

## Apreciação Preliminar da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

23 de abril de 2022

### **Ficha técnica**

---

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por António Antunes, Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

**Título:** Apreciação Preliminar da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

**Coleção:** Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

**Relatório UTAO N.º 7/2022**

**Data de publicação:** 23 de abril de 2022

**Data-limite para incorporação de informação:** 20 de abril de 2022

**Disponível em:** [https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO\\_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx)

---

## Índice Geral

<b>Índice Geral</b> .....	<b>i</b>
<b>Índice de Tabelas</b> .....	<b>i</b>
<b>Índice de Gráficos</b> .....	<b>ii</b>
<b>Índice de Caixas</b> .....	<b>ii</b>
<b>Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos</b> .....	<b>ii</b>
<b>Sumário executivo</b> .....	<b>1</b>
1. Introdução .....	1
2. A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade .....	1
3. Cenário macroeconómico .....	2
3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental .....	2
3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas .....	2
4. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional .....	3
4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 .....	3
4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 .....	3
4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 .....	3
4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ºPOE/2022 .....	4
4.5 Medidas de política orçamental em 2022 .....	4
4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022.....	5
4.7 Riscos do cenário orçamental.....	6
<b>1 Introdução</b> .....	<b>7</b>
<b>2 A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade</b> .....	<b>9</b>
2.1 Racionalidade económica da programação plurianual na política orçamental.....	9
2.2 Regime dos tetos de despesa em contabilidade pública: o Quadro Plurianual das Despesas Públicas	11
2.3 As derivas discricionárias no regime plurianual do QPDP .....	12
2.4 História recente da lei das Grandes Opções (e dos tetos de despesa) .....	12
2.5 O que pretende o Governo mudar na LEO? Efeitos práticos relevantes para a aprovação da lei orçamental para 2022.....	13
<b>3 Cenário macroeconómico</b> .....	<b>15</b>
3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental .....	15
3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas.....	16
<b>4 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional</b> .....	<b>21</b>
4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 .....	21
4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 .....	25
4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022 .....	27
4.3.1 Saldo orçamental.....	28
4.3.2 Saldo estrutural.....	28
4.3.3 Dívida pública .....	29
4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ºPOE/2022 .....	29
4.5 Medidas de política orçamental em 2022.....	30
4.5.1 Abordagem conceptual.....	31
4.5.2 Incoerências classificativas entre a 2.ºPOE/2022 e o PE/2022–26.....	34
4.5.3 As medidas da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 .....	36
4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022 .....	40
4.7 Riscos do cenário orçamental.....	45

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus 2.ºPOE/2022.....	16
Tabela 2 – Diferenças na conta não ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE.....	23
Tabela 3 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022.....	24
Tabela 4 – Diferenças na conta ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE .....	25
Tabela 5 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , evolução e dinâmica: 2014–2026 .....	27
Tabela 6 – Saldo estrutural em 2021 e 2022 .....	28
Tabela 7 – Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por rubrica.....	37
Tabela 8 – Principais medidas de política orçamental da 2.ºPOE/2022.....	39

Tabela 9 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2022 decorrente de medidas com pessoal..... 44

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da taxa de inflação (média móvel a 12 meses) na Área do Euro e em Portugal: janeiro de 1999 a março de 2022 ..... 19

Gráfico 2 – Previsão para o saldo orçamental, primário e impacto orçamental da despesa com juros em 2022 (conta não ajustada) ..... 21

Gráfico 3 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental (não ajustado) em 2022: 2.ºPOE/2022 vs PE/2022-26 ..... 22

Gráfico 4 – Metas para o rácio da dívida pública (*Maastricht*): PE/2022–26, 1.ºPOE/2022 e 2.ºPOE/2022 ..... 26

Gráfico 5 – Trajetória do saldo estrutural implícita na 2.ºPOE/2022 ..... 29

Gráfico 6 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo ..... 29

Gráfico 7 – Orientação da política orçamental: 2.ºPOE/2022 ..... 30

Gráfico 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022 ..... 41

Gráfico 9 – Contributos da receita para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência e temporárias ou não-recorrentes ..... 42

## Índice de Caixas

Caixa 1 – Pressões inflacionistas na Área do Euro e em Portugal ..... 18

Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas pela UTAO ..... 24

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
ANA	Aeropostos de Portugal, S.A.
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
BdP	Banco de Portugal
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EM	Estados Membros
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
GO	Grandes Opções (em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual)
IFR	Incentivo Fiscal à Recuperação
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo

p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PE	Programa de Estabilidade
PE/2021–25	Programa de Estabilidade referente ao período 2021 a 2025
PE/2022–26	Programa de Estabilidade referente ao período 2022 a 2026
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Posição de Investimento Internacional
PNR	Programa(s) Nacional(is) de Reformas
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
pp.	Páginas
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
REACT-EU	Recuperação e Assistência para a Coesão e Territórios na Europa
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
UE	União Europeia
USD	Dólar norte-americano
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
vs	versus



## Sumário executivo

---

**1. Este documento contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à [segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022](#), divulgada pelo Ministério das Finanças em 13 de abril de 2022.**

**2. Apresenta-se aqui uma síntese alargada dos resultados da avaliação.** Todas as afirmações que se seguem estão justificadas nos argumentos e na evidência constantes dos quatro capítulos do documento. Conclusões porventura menos relevantes não são aqui mencionadas. Para conveniência de leitura e remissão para as justificações, os resultados são apresentados por capítulo e, quando adequado, por secção.

### 1. Introdução

**3. O Ministério das Finanças (MF) disponibilizou em tempo útil quase toda a informação complementar que a UTAO lhe solicitou para melhor poder analisar tecnicamente a 2.ª POE/2022.** Este registo merece ser feito porque o comportamento dos serviços do MF não tem sido assim nos últimos anos. Saúda-se, pois, a alteração de comportamento e deseja-se a continuação deste novo registo, a bem do esclarecimento dos cidadãos e do órgão parlamentar de soberania.

**4. A dimensão estruturante do planeamento estratégico justifica o destaque que a Introdução dá ao Capítulo 2.** Ele alerta para as quebras recorrentes de compromisso do Governo e da Assembleia da República (AR) para com as obrigações de planeamento estratégico das finanças públicas. Com uma nova legislatura a nascer, é importante informar que essas obrigações, além de serem deveres consagrados na lei, são também um imperativo institucional para o País ter finanças públicas sustentáveis e capacidade real de alternância entre opções políticas com expressão financeira. A [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª](#) para alterar a lei fundamental das finanças públicas, decidida em contrarrelógio esta semana no Parlamento, é o mais recente exemplo de desrespeito pelo primado da plurianualidade na programação orçamental.

### 2. A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade

**5. O compromisso dos órgãos de soberania com o planeamento estratégico das finanças públicas tem sido fraco em Portugal.** A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), trave-mestra do ordenamento jurídico das finanças públicas, subordina as leis orçamentais anuais ao cumprimento da programação de médio prazo da política orçamental. Atos sucessivos praticados pelo Governo e pela Assembleia da República ao longo de muitos anos têm, na prática, anulado essa subordinação para conseguir a discricionariedade máxima no curto prazo, aprovando os Orçamentos do Estado em desrespeito pela programação plurianual. A desqualificação do Programa de Estabilidade (PE), os adiamentos sucessivos e nunca cabalmente justificados na entrada em vigor das inovações mais progressistas da reforma de 2015, a omissão deliberada na aprovação de tetos imperativos à despesa na Primavera, o alargamento da lista de exceções às regras, a adoção de procedimentos regimentais ultra acelerados e com enorme discricção para anular aspetos essenciais do enquadramento das contas públicas, um pouco de tudo isto vem sucedendo há muito por vontade dos Governos e com o apoio do Parlamento.

**6. Os últimos três anos retomaram o dismantelamento dos alicerces estratégicos da política orçamental.** As alterações à LEO entretanto aprovadas no Parlamento, a última das quais se prevê que aconteça a correr no dia 22 de abril de 2022, removeram a restrição plurianual sobre as leis orçamentais anuais. Na realidade, para nada de substantivo passam a servir o Programa de Estabilidade e o Quadro Plurianual das Despesas Públicas, uma vez que os instrumentos de programação de médio prazo perderam o papel disciplinador da visão de curto prazo, visão esta que passa a dominar por inteiro a futura

das POE e das Propostas de Alteração às mesmas que venham a ser aprovadas em sede do processo legislativo orçamental anual.

### 3. Cenário macroeconómico

#### 3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental

**7. Entre o cenário macroeconómico do PE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022, verificou-se uma revisão ligeira em algumas variáveis nominais, e uma alteração na decomposição entre efeito volume e efeito preço.** O crescimento do nível geral de preços, aferido pelo IPC e pelo IHPC, foi revisto 0,8 p.p. em alta no âmbito da 2.ªPOE/2022, para 3,7% e 4,0%, respetivamente.

**8. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a revisão em alta do crescimento do deflator das importações deverá refletir-se no aumento do deflator das exportações, embora menos que proporcionalmente, determinando uma deterioração dos termos de troca.** Contudo, a 2.ªPOE/2022 mantém a previsão para a balança de bens e serviços e para a capacidade de financiamento da economia portuguesa.

#### 3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas

**9. O elevado grau de incerteza é um fator que dificulta a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência.** A guerra na Ucrânia e as sanções económicas aplicadas à Rússia estão a perturbar vários mercados reais, essencialmente, os mercados das matérias-primas energéticas (gás, petróleo e carvão) e os mercados de fertilizantes e produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito.

**10. A concretização das transferências da União Europeia previstas na 2.ªPOE/2022 para a balança de capital é fundamental para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa,** num contexto em que a 2.ªPOE/2022 prevê uma balança corrente negativa para 2022.

**11. A capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia portuguesa.** A balança de bens de serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a 2.ªPOE/2022 prevê um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

**12. O aumento da taxa de inflação ao longo dos meses mais recentes deverá condicionar a atuação da política monetária do BCE,** passando de uma perspetiva acomodatória que tem vigorado num contexto de taxas de juro nominais próximas de zero, para uma política monetária restritiva ou menos acomodatória.

**13. A margem de manobra da política monetária encontra-se limitada devido a fatores que ultrapassam o controlo por parte do banco central, nomeadamente, a guerra na Ucrânia, as sanções, a pandemia e as perturbações nas cadeias da oferta de bens e serviços.** O fenómeno da “estagflação”, caracterizado pelo baixo ritmo de crescimento económico e pela subida da taxa de inflação, poderá atingir a economia mundial à medida que a guerra na Ucrânia for condicionando a recuperação económica após a pandemia COVID–19.

**14. Os mercados de trabalho europeus e, sobretudo, norte-americano registam aquecimento desde meados de 2021.** A inflação pela via dos custos de trabalho já era uma realidade antes das vagas de março de aumentos nos preços dos combustíveis, da eletricidade e dos alimentos. Estas vagas apenas vêm aumentar o risco de acréscimos adicionais nos salários. Saber se o crescimento dos salários compromete ou não a competitividade das empresas depende da posição relativa das empresas residentes face às não residentes na relação entre crescimento da produtividade do trabalho e capacidade de repercussão do agravamento dos custos de produção sobre os seus clientes (inflação no nível geral de preços).

## 4. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

### 4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022

**15. A mais recente previsão do MF mantém inalterada a previsão para o saldo orçamental de 2022, em – 1,9% do PIB, face à projeção avançada no PE/2022–26.** Revê em alta a projeção apresentada na 1.ºPOE/2022, de outubro de 2021.

**16. A 2.ºPOE/2022 prevê uma melhoria marginal da posição orçamental, mas com alterações qualitativas na composição da receita e da despesa.** Na receita, projeta-se a diminuição da receita fiscal e contributiva, por contrapartida da componente não fiscal corrente. Na despesa, esperam-se poupanças nos encargos com juros e pessoal.

**17. Em 2022 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental.** A documentação da 2.ºPOE/2022 permitiu identificar uma medida temporária ou não-recorrente que não se encontrava mencionada no PE/2022–26. Trata-se da medida de despesa de capital referente a uma Indemnização judicial no âmbito de Parcerias Público-Privadas. No entanto, apesar de ter sido solicitado ao MF, não foi obtida qualquer informação sobre a que processo de litígio se refere esta previsível indemnização.

### 4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022

**18. A mais recente previsão do Ministério das Finanças para a dívida pública em 2022, que consta da 2.ºPOE/2022, é idêntica à recentemente divulgada no PE/2022–26.** As projeções da 2.ºPOE/2022 não alteram a dinâmica da dívida pública em 2022, mantendo-se válida a análise apresentada no recente [Relatório UTAO n.º 6/2022: Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026](#), de 12 de abril. Por memória, apresentam-se as principais conclusões relativas à evolução da dívida pública, vertidas nesse relatório:

- A projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública, constante do PE/2022-2026, é mais favorável do que a constante no Programa de Estabilidade 2021–2025, divulgado em abril de 2021, tanto em nível como no ritmo de descida anual;
- O Governo antecipa uma redução significativa da dívida pública ao longo do horizonte de projeção do Programa de Estabilidade 2022–2026, sustentada em expectativas de recuperação da atividade económica e numa evolução favorável das finanças públicas. Estas projeções enfrentam riscos descendentes consideráveis.

**19. Entre outubro de 2021 e abril de 2022, o Ministério das Finanças reviu em baixa o peso da dívida pública no PIB para o ano 2022, de 122,8% para 120,7%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório que acompanhou a primeira POE/2022.**

### 4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ºPOE/2022

**20. A previsão da 2.ºPOE/2022 para o saldo orçamental aponta para a sua redução face ao registado em 2021 e o cumprimento do limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB.** Esta previsão iguala a projeção apresentado no PE/2022-26.

**21. O saldo estrutural deverá permanecer abaixo do Objetivo de Médio Prazo (OMP) que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas.** No entanto, a trajetória de evolução em direção ao OMP progride no sentido da correção recomendada para Portugal.

**22. A melhoria do saldo estrutural em 2022, face a 2021, advém da redução prevista na despesa com juros, já que não se antecipa alteração no saldo primário estrutural.** A variação nula neste indicador indicia inação sobre as causas permanentes do desequilíbrio nas contas públicas portuguesas.

**23. O triénio 2020–2022 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa.** Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista na 2.ªPOE/2022 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória.

#### 4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ªPOE/2022

**24. Em 2021, observou-se uma política orçamental neutra em contexto de melhoria da atividade económica. Com efeito, verificou-se uma variação positiva do hiato do produto, embora o PIB real ainda ficasse abaixo do produto potencial.** De relembrar que no ano 2020 se assistiu a uma recessão profunda decorrente dos efeitos económicos da crise pandémica, tendo sido executada uma política orçamental expansionista contracíclica para minimizar as consequências da pandemia na saúde das pessoas e na economia.

**25. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a política orçamental em 2022 deverá ser neutra, devido à ausência de impulsos para alterar o saldo primário estrutural,** num contexto de melhoria da atividade económica, que deverá permanecer abaixo do produto potencial.

**26. Caso se concretizem as previsões da 2.ªPOE/2022, o saldo primário estrutural a observar em 2022 será inferior ao observado no último ano pré-pandemia.** Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID-19, o saldo primário estrutural situou-se em 1,6% do PIB potencial. Para 2022, o saldo estrutural previsto é de 1,0% do PIB potencial, mesmo valor do ano 2021.

#### 4.5 Medidas de política orçamental em 2022

**27. Para efeitos de construção de cenários de projeção, as medidas de política têm de ser classificadas com base em dois critérios:** grau de formalização e duração dos efeitos nas contas públicas.

**28. Existem incoerências substantivas no cenário de políticas invariantes entre os documentos de planeamento de médio prazo e de curto prazo,** ou seja, entre o PE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022.

**29. As diferenças entre as medidas que constam da 2.ªPOE e as indicadas no Programa de Estabilidade** recentemente apresentado, resumem-se, essencialmente, a medidas adicionais no âmbito da crise energética e ao conflito militar na Ucrânia, mas que foram anunciadas pelo Governo em momento que antecedeu a apresentação da 2.ªPOE/2022.

**30. Se se tomar como boa a classificação de medidas aplicada no PE/2022–26, então não há novas medidas de política orçamental na 2.ªPOE/2022.**

**31. A 2.ªPOE/2022 prevê um impacto orçamental de – 3,4 mil M€ (1,5% do PIB) para as principais medidas de política, uma revisão em baixa de 546 M€ (0,2% do PIB) face ao apresentado no PE.** Este agravamento reflete as medidas destinadas a mitigar o choque geopolítico (601 M€; 0,3% do PIB) parcialmente atenuado pela ligeira revisão em baixa nas restantes tipologias (55 M€).

**32. Esta revisão reflete sobretudo a redução fiscal anunciada, uma vez que a despesa projetada decresce face ao PE/2022–26.** A revisão em alta do custo orçamental das medidas de política da 2.ªPOE/2022 (546 M€; 0,2% do PIB) reflete as medidas do lado da receita (– 692 M€), designadamente a redução fiscal anunciada para mitigação do aumento dos preços dos combustíveis (– 637 M€) e a revisão em baixa do cofinanciamento europeu (– 75 M€) para as medidas da Ucrânia e da crise energética. A despesa adicional prevista decresce 146 M€ face à projeção do PE/2022-26.

**33. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico concentra-se do lado da receita e reflete sobretudo a redução de impostos, que consiste na neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Subsistem dúvidas quanto à coerência entre o cenário orçamental projetado para a conta das AP e esta medida de redução fiscal.** A redução fiscal deverá ter um impacto negativo de 647 M€ na receita e consiste na suspensão do agravamento da taxa de carbono e na descida do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e do IVA que sobre ele incide, com o objetivo de neutralizar o efeito do agravamento do preço dos combustíveis na receita arrecadada pelo Estado, uma vez que estes constituem a base de incidência do ISP e do IVA respetivo.

**34. O conjunto das medidas de mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia e crise energética tem um impacto significativo nas contas das AP e deve ser reportado pelo MF nos mesmos termos da pandemia COVID-19.**

**35. A UTAO vem sugerir ao MF a adoção de um procedimento contabilístico que permita rastrear a execução do universo de medidas de mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia e pela crise energética.** Estas medidas têm características semelhantes às adotadas para minimizar os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Com efeito, deverão ter uma duração limitada no tempo, um impacto material significativo no saldo orçamental de 2022 e, provavelmente, 2023 e a lista de medidas deverá crescer ao longo dos próximos meses, em função das reavaliações custo-benefício que o Governo for fazendo. Concretamente, sugere-se à tutela que permita à Direção-Geral do Orçamento fazer com as medidas que o MF designou na 2.ªPOE/2022 como "medidas da crise energética e do conflito na Ucrânia" o mesmo que fez em 2020 com as medidas COVID-19: adote uma classificação apropriada (seja por via de medidas, de fontes de financiamento ou outras) que permita a individualização destas medidas de política na base de dados orçamentais SIGO; divulgue mensalmente a execução das medidas na sua Síntese de Execução Orçamental.

#### 4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ªPOE/2022

**36. A 2.ªPOE/2022 manteve o objetivo de 1,9% para o défice anual, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p..** A melhoria resulta de efeitos de sinal contrário: o aumento da despesa primária supera o crescimento da receita, mas a poupança com as medidas de política COVID-19 permite a correção do saldo.

**37. A receita fiscal e contributiva constitui a principal determinante do crescimento da receita, relacionando-se, sobretudo, com a recuperação da atividade económica.** O ano de 2022 constitui o primeiro ano completo de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a execução da receita destinada ao seu financiamento será condicional ao cumprimento do calendário de implementação acordado com a União Europeia (UE).

**38. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 continua omissivo na fundamentação do aumento da despesa primária em 1,5 p.p. do PIB (3,3 mil M€), constituindo esta a maior agravante do saldo orçamental em 2022.** Esta variação poderá ser parcialmente explicada por medidas anteriores que agravam a despesa e pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos no contexto do choque geopolítico, mas teria sido desejável conhecer a explicação do previsor.

**39. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 adota uma perspetiva conservadora na projeção da despesa, que pode traduzir uma abordagem prudente num contexto de elevada incerteza.** Mas não assume este objetivo e suscita dúvidas quanto à existência de folgas orçamentais.

**40. A despesa líquida adicional decorrente das medidas de aumentos salariais individuais representará, em 2022, um incremento de 1,6% face à despesa bruta com pessoal registada em 2021.** A despesa bruta total será 670 M€ (0,29% do PIB) e a receita gerada com estas medidas totalizará 271 M€ (0,12% do PIB). Assim, prevê-se que as medidas de política orçamental que visam o aumento das remunerações individuais (efeito preço) tenham um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2022 correspondente a 0,18% do PIB (- 399 M€).

## 4.7 Riscos do cenário orçamental

**41. Todas as previsões orçamentais comportam risco e a conjuntura internacional que rodeia atualmente a economia portuguesa é particularmente incerta. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental apresentado pelo MF na 2.ªPOE/2022.**

**42. O não cumprimento das previsões macroeconómicas acarreta riscos descendentes e ascendentes para a previsão do saldo orçamental.** Os riscos em torno das projeções orçamentais são, desde logo, os que decorrem dos riscos identificados no cenário macroeconómico: menor (ou maior) crescimento da receita de impostos e contribuições sociais e maior (menor) crescimento da despesa com prestações sociais, ambos decorrentes do crescimento do PIB nominal abaixo (acima) do projetado no cenário macroeconómico. O ano 2022 será marcado pelo ressurgimento do fenómeno inflacionista. Tudo o resto constante, nomeadamente o crescimento real do PIB, a variação do deflator acima da taxa prevista (2,5%) melhorará as metas orçamentais em percentagem do PIB nominal; a variação do IHPC acima da taxa prevista (4,0%), assumindo a mesma quantidade transacionada, melhorará a arrecadação fiscal indireta e, por esta via, as metas para o saldo e a dívida. No que concerne às receitas com contribuições sociais, estas poderão ser superiores por via da efetivação de aumentos salariais extraordinárias que possam ocorrer em resposta às pressões inflacionistas.

**43. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes** por via do ressurgimento de novas variantes da doença COVID-19 e da intensificação dos efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia. Desconhece-se o espaço orçamental nas projeções da POE para acomodar novas medidas ou o prolongamento ou intensificação das atuais.

**44. As linhas de crédito com garantia do Estado para apoiar a liquidez de empresas afetadas pela crise energética constituem passivos contingentes que futuramente poderão onerar as contas das AP.**

**45. A TAP permanece uma fonte de incerteza.** As contas da TAP do exercício de 2021, reveladas em 11 de abril, surpreenderam negativamente pela dimensão do prejuízo, cerca de 1600 M€. O relatório que acompanha a 2.ªPOE indica que a TAP irá beneficiar em 2022 da última tranche do apoio financeiro inserido no auxílio estatal (2,55 mil €) aprovado pela Comissão Europeia, no âmbito da reestruturação da empresa. O valor desta última tranche nele indicado é 600 M€. No entanto, o limite autorizado para esta operação, constante na base de dados orçamental SIGO, é 990 M€. Por outras palavras, o MF orçamentou em contabilidade pública uma despesa de 990 M€ com a TAP, pelo que a diferença, 390 M€, constitui um risco descendente do cenário orçamental com elevada probabilidade de concretização. A crise energética irá pressionar o Estado a realizar compensações financeiras.

**46. Há riscos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP).** Prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. A POE informa sobre a possibilidade, em 2022, de uma indemnização judicial por via de um litígio relacionado com Parcerias Público-Privadas.

**47. O risco orçamental descendente por via da capitalização do Novo Banco permanece sobre a mesa, dado o desenho do acordo de venda.** Nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital.

**48. A receita prevista no PRR é condicional ao cumprimento das metas constantes do programa.**

**49. O final anunciado do programa de compra de ativos do Banco Central Europeu e a subida gradual das taxas de juro diretoras, a iniciar-se entre 2022 e 2023, deverão onerar os encargos com juros,** tanto em novas emissões como nas operações de refinanciamento de curto prazo e constituem um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

## 1 Introdução

---

**50. O presente relatório contém a primeira apreciação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República à segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022 (2.º POE/2022).** O objeto de estudo deu entrada no Parlamento em 13 de abril de 2022 e será debatido com a equipa governamental responsável pela área das Finanças no próximo dia 26, em audição na Comissão de Orçamento e Finanças (COF). Antes da segunda audição com a mesma equipa, agendada para o dia 13 de maio de 2022, a UTAO tenciona divulgar uma segunda apreciação, que reverá e expandirá a presente. Esta tem, pois, uma natureza preliminar.

**51. O Ministério das Finanças (MF) disponibilizou em tempo útil quase toda a informação complementar que a UTAO lhe solicitou para melhor poder analisar tecnicamente a 2.º POE/2022.** Este registo merece ser feito porque o comportamento dos serviços do MF não tem sido assim nos últimos anos. Inúmeros relatórios da UTAO deram conta, nos seus capítulos introdutórios, de falhas graves no dever de transparência, o último dos quais foi publicado há menos de duas semanas com a apreciação do Programa de Estabilidade 2022–26 (PE/2022–26).<sup>1</sup> Saúda-se, pois, a alteração de comportamento e deseja-se a continuação deste novo registo, a bem do esclarecimento dos cidadãos e, claro, do órgão parlamentar de soberania.

**52. Ainda assim, ficaram por entregar alguns elementos informativos.** São eles (com valores em milhões de euros e três casas decimais): hiato do produto entre 2019 e 2022; cenários macroeconómico e orçamental (conta das Administrações Públicas) em políticas invariantes, na ótica da contabilidade nacional; saldo estrutural, componente orçamental cíclica e medidas temporárias ou não-recorrentes (*one-off*) em 2020, 2021 e 2022, no cenário de políticas invariantes; descrição da indemnização judicial a pagar pelas AP em 2022 no âmbito de Parcerias-Público-Privadas (é uma medida *one-off*).

**53. A apreciação das diferenças entre os cenários da 2.º POE/2022 e os do PE/2022–26 marca a estrutura deste relatório.** A opção tem duas justificações. A primeira decorre dos momentos em que os dois documentos do Governo foram apresentados. Pouco mais de duas semanas decorreu entre a divulgação do documento de programação orçamental de médio prazo (aconteceu a 25 de março) e a submissão do documento de programação orçamental de curto prazo (13 de abril). Num intervalo tão curto, não se esperaria nenhuma alteração significativa nas previsões para o ano em curso, uma vez que não aconteceu nenhuma mudança expressiva no contexto económico. Porém, o facto de o PE/2022–26 não ter sido, de facto, o documento de planeamento estratégico que a lei e o bom-senso económico determinam, faltando-lhe duas peças fundamentais para possuir essa natureza, alimentou a expectativa sobre novidades que a 2.º POE/2022 poderia trazer em matéria de metas,<sup>2</sup> tetos de despesa e medidas novas de política a concretizar no exercício económico de 2022. A segunda razão para o foco nas diferenças face ao PE é a restrição temporal. A UTAO dispôs de apenas 5,5 dias úteis para planear, estudar a documentação da POE, aguardar pelos dados solicitados ao MF, tratar os dados numéricos, escrever e rever o seu manuscrito. Deu-se detalhadamente conta da insuficiência de prazos assim para analisar profissionalmente as peças mais importantes da política orçamental portuguesa no diagnóstico recentemente realizado ao processo legislativo orçamental ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março); este estudo também inclui uma proposta de reforma do mesmo e reestruturação da UTAO capazes de emprestar maior dignidade às funções do Parlamento (contém sugestões concretas de novos prazos para apreciação política e técnica das POE). Tendo entregue à COF em 12 de abril a sua apreciação ao PE/2022–26, do qual consta uma apreciação profunda do ponto de partida para o exercício de orçamentação do ano seguinte, não se justificaria repetir agora a mesma análise porque não há informação nova que determine a necessidade de atualização. Os leitores interessados em matérias que

---

<sup>1</sup> [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril.

<sup>2</sup> Essas peças são os cenários finais macroeconómico e orçamental (com medidas antigas e medidas novas de política para o conjunto da legislatura acabada de nascer) e os tetos de despesa global e por programa orçamental imperativos para 2022 e 2023 em contabilidade pública. A estas omissões no conteúdo, juntou-se a perplexidade política de o que deveria ser o primeiro plano estratégico da política orçamental para toda a nova legislatura haver sido produzido por um Governo que foi substituído por outro três dias úteis depois.

edições anteriores desta coleção de relatórios cobriam e que não tenham lido a análise ao último PE, encontrarão nas páginas seguintes, quando apropriado, indicações para consulta da publicação de 12 de abril último.

**54. Há um tema neste relatório que merece destaque na Introdução.** É discutido no Capítulo 2. Tem uma oportunidade reforçada por ser apresentado no início de uma nova legislatura. Este arranque acontece com muitos cidadãos eleitos pela primeira vez para o exercício das funções de Deputado. É também o início de um ciclo político com condições acrescidas de estabilidade governativa e, por isso, propício a pensar o País a médio prazo. O capítulo chama a atenção para as quebras recorrentes de compromisso do Governo e da Assembleia da República (AR) para com as obrigações de planeamento estratégico das finanças públicas. Com uma nova legislatura a nascer, é importante informar que essas obrigações, além de serem deveres consagrados na lei, são também um imperativo institucional para o País ter finanças públicas sustentáveis e capacidade real de alternância entre opções políticas com expressão financeira. A [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.º](#) para alterar a lei fundamental das finanças públicas, decidida em contrarrelógio esta semana no Parlamento, é o mais recente exemplo de desrespeito pelo primado da plurianualidade na programação orçamental.

**55. O documento está organizado em quatro capítulos.** Após este com natureza introdutória, segue-se o Capítulo 2, já apresentado. O Capítulo 3 assinala as diferenças no cenário macroeconómico entre a 2.ªPOE/2022 e o PE/2022–26. Atualiza a avaliação de riscos nas previsões para 2022 que a UTAO fizera no [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, às projeções macroeconómicas do PE. O Capítulo 4 aprecia o cenário orçamental em contabilidade nacional proposto na 2.ªPOE/2022. É o mais extenso de todos os capítulos. As primeiras três secções concentram-se na identificação das diferenças face ao cenário orçamental do PE/2022–26, um trabalho que é complementado por comparações com a primeira POE/2022 discutida em outubro de 2021 na AR. As quatro secções seguintes oferecem ângulos próprios de análise às previsões da 2.ªPOE/2022: identificação da orientação da política orçamental face ao ciclo económico, caracterização das medidas de política anunciadas, interpretação das variações homólogas nas rubricas orçamentais e avaliação dos riscos que impendem sobre as previsões pontuais do MF.

## 2 A propósito da recente proposta para alterar a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): o desrespeito pela plurianualidade

---

**56. Este capítulo demonstra quão fraco tem sido o compromisso dos órgãos de soberania com o planeamento estratégico das finanças públicas.** As duas primeiras secções explicam as virtualidades da programação de médio prazo na gestão financeira pública. Culminam com a conclusão de que as propostas de Orçamento do Estado, sendo documentos programáticos de curto prazo, devem respeitar e declinar para cada ano a estratégia económico-orçamental de médio prazo com que o Governo se comprometeu perante o País, densificando as escolhas de política, os propósitos reformistas, o envelope financeiro em contas nacionais e a restrição orçamental em contabilidade pública definidos nos documentos de programação plurianual submetidos ao Parlamento na Primavera. As Secções 2.3 a 2.5 analisam o grau de respeito, na prática, do processo legislativo pelos princípios normativos de precedência do médio prazo sobre o curto prazo. Esta reflexão é tanto mais oportuna quanto é certo que Portugal está a iniciar um novo ciclo político com condições parlamentares de estabilidade governativa nos próximos quatro anos e meio, circunstância deveras favorável e apelativa para realizar um planeamento estratégico consequente ao longo da nova legislatura.

**57. O que se passou com o Programa de Estabilidade para o período de programação que coincide com o da XV Legislatura (2022–26) não foi um bom exemplo de respeito pelos princípios do planeamento estratégico nas finanças públicas.** O [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, mostrou que o Programa de Estabilidade 2022–26 falhou ao não ter no seu conteúdo os requisitos indispensáveis de um documento de programação de médio prazo da política orçamental: não continha a descrição, o calendário e os impactos financeiros previsíveis das principais medidas de política orçamental a tomar em cada ano do período de programação, pelo que as projeções para a conta das Administrações Públicas traduziam os resultados de um Governo que, em quatro anos e meio, não adotará medidas novas, algo que não tem credibilidade. Este PE não incluía os tetos de despesa em contabilidade pública para cada ano, nem os mesmos surgiram posteriormente na lei das Grandes Opções, pelo que o PE não continha restrições para a feitura dos dois próximos Orçamentos do Estado. Finalmente, o PE em causa foi elaborado por um Governo diferente do que o irá executar, circunstância que prejudica a responsabilização política pelos resultados (*accountability*).

### 2.1 Racionalidade económica da programação plurianual na política orçamental

**58. A Lei de Enquadramento Orçamental é a lei fundamental do processo legislativo orçamental.** Bem se pode dizer que é a “Constituição” em matéria de finanças públicas. Em particular, contém os princípios e as regras substantivas que os Orçamentos do Estado devem respeitar, em todas as fases: na preparação política e técnica coordenada pelo Governo e assistida pelos Serviços sob sua orientação, na discussão, negociação e votação na Assembleia da República (AR), na execução e na prestação de contas após o fecho das mesmas.

**59. O País fez um progresso formal nos últimos 20 anos.** Disciplinou, sob a forma de lei com valor reforçado, princípios, práticas e normas dispersas por vários diplomas que enformam o enquadramento das finanças públicas. Ter valor reforçado significa que se sobrepõe a todas as normas jurídicas que disponham sobre gestão financeira pública, prevalecendo sobre disposições em sentido contrário eventualmente presentes noutras leis. A primeira LEO foi aprovada em 2001 — [Lei n.º 91/2001](#), de 20 de agosto. Merecem destaque as inovações, à época, referentes a regras orçamentais numéricas e ao princípio da programação orçamental de médio prazo. Uma e outra pretenderam condicionar a liberdade legislativa de curto prazo ao planeamento plurianual, em nome da liberdade de escolha das legislaturas seguintes sobre prioridades para a condução da política orçamental anual. A discricionariedade absoluta das leis orçamentais anuais deveria ser mitigada e condicionada ao espaço orçamental disponível, orientando também a ação em cada ano no sentido de garantir a criação do espaço indispensável para viabilizar a alternância futura entre diferentes opções políticas, seja para estabilizar o ciclo económico, para reforçar a provisão pública de determinados bens ou serviços ou para redistribuir rendimento

ou riqueza. A segunda LEO, adotada em 2015, renovou estes princípios e aprofundou os mecanismos capazes de assegurar a sua implementação. No contexto da [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, merece destaque a consagração na Primavera dos instrumentos de planeamento de médio prazo (ano corrente e quatro anos seguintes): o Programa de Estabilidade (art. 33.º) e a lei das Grandes Opções, na qual releva, para efeitos orçamentais, o chamado Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) — artigos 34.º e 35.º da LEO em vigor.

**60. O Programa de Estabilidade (PE) define o envelope estratégico e financeiro para os Orçamentos do Estado dos quatro anos seguintes ao da sua adoção.** Até 15 de abril de cada ano, o Governo submete-o à AR, nesta tendo lugar uma discussão entre os dois órgãos de soberania num dos 10 dias subsequentes. Não há votação do PE na AR, ao contrário do que sucede noutros Estados-Membros da União Europeia. Mas a substância que a LEO impõe ao PE é política e financeiramente importante. É no PE que o Governo tem de mostrar aos Portugueses qual é a tradução em metas orçamentais da sua visão estratégica para a política económica, em geral, e a política orçamental, em particular, para os quatro anos seguintes. É no PE que o Governo enuncia os motores que permitirão executar a estratégia de médio prazo, pelo que a LEO determina a explicitação i) das medidas de política económica e orçamental, novas e antigas, bem como “os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas”.<sup>3</sup> As metas orçamentais são definidas em contabilidade nacional no PE, de acordo com metodologia harmonizada a nível comunitário. Mas o PE tem também de incluir o QPDP que, sensivelmente pela mesma altura, o Governo submete à AR para aprovação no âmbito da lei das Grandes Opções. Como se explicará na próxima secção, o QPDP traduz os compromissos em do PE de contabilidade nacional para contabilidade pública, sob a forma de restrições importantes para a feitura, a aprovação e a execução dos Orçamentos do Estado dos anos subsequentes, mormente o do ano seguinte ao do PE.

**61. O QPPD integra a lei das Grandes Opções.** Manda o número 1 do art. 34.º da LEO que a proposta de lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual, abreviadamente conhecida por Lei das Grandes Opções, dê entrada no Parlamento até 15 de abril, o mesmo limite temporal aplicado ao PE. Trata-se de informar o País neste documento sobre três peças essenciais para o Governo e os cidadãos: identificação das prioridades económicas que tem para o País ao longo dos cinco anos do período de programação (ano da apresentação da lei e os quatro seguintes), fundamentação de cada uma delas e demonstração da compatibilidade das escolhas de política económica com as metas orçamentais plurianuais afirmadas no PE.

**62. A propósito, acrescenta-se a existência de outro instrumento de planeamento plurianual que o Governo deve divulgar também em abril de cada ano: Programa Nacional de Reformas (PNR).** É um documento exigido pela legislação europeia e integrado, tal como o PE, no chamado Semestre Europeu. Habitualmente muito descritivo, visa informar anualmente sobre o estado de concretização de medidas supostamente profundas (daí, o termo “reformas”) e as novas medidas reformistas a implementar ao longo dos cinco anos do período de programação. Com o advento dos Planos nacionais de Recuperação e Resiliência, questiona-se a redundância dos PNR. Em todo o caso, o conteúdo dos PNR não traz vinculação adicional para as metas da política orçamental. A execução dos PNR deve antes ser compatível com o envelope financeiro plurianual dos PE respetivos, razão para a contemporaneidade dos dois documentos.

**63. O corolário lógico das exigências de planeamento plurianual é colocar os orçamentos anuais ao serviço da visão estratégica de médio prazo.** Isto é particularmente importante no início de uma legislatura, como é o momento que Portugal está a viver. As Propostas de Orçamento do Estado são supostas concretizar, em cada ano, a estratégia económico-orçamental de médio prazo com que o Governo se quis comprometer perante a sociedade, respeitando as opções de política, os objetivos reformistas, o envelope financeiro em contas nacionais e a restrição orçamental em contabilidade pública definidos nos instrumentos de planeamento de médio prazo submetidos em cada Primavera. Depois de explicar

<sup>3</sup> Citação parcial do número 4 do art. 33.º da LEO. O [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril, demonstrou que o PE submetido em 25 de março de 2022 não contém estes elementos, no que a medidas novas respeita.

o que é o QPDP na próxima secção, as seguintes irão averiguar o grau de respeito da segunda POE/2022 por estes princípios normativos de precedência do médio prazo sobre o curto prazo.

## 2.2 Regime dos tetos de despesa em contabilidade pública: o Quadro Plurianual das Despesas Públicas

**64. A existência de um QPDP em vigor está plasmada nos artigos 34.º e 35.º da LEO.** Estabelece limites à discricionariedade anual na preparação, na negociação e na aprovação dos OE, bem como na sua execução. O QPDP é expresso em contabilidade pública e visa impor tetos à despesa de cada OE anual que sejam compatíveis com as projeções de receita e o cumprimento das metas de saldo observado, saldo estrutural e dívida pública fixadas em contabilidade nacional no PE para cada um dos anos do período de planeamento. Os subsectores públicos abrangidos por estes tetos são a Administração Central e a Segurança Social. Manda a verdade dizer que do QPDP também fazem parte as projeções de receita na ótica da contabilidade pública para cada um dos anos do período de programação abrangido. Do ponto de vista da amarração da política orçamental, as projeções de receita não estabelecem nenhum limite (seja ele superior ou inferior) para a receita a inscrever em cada OE. Portanto, o pilar da despesa neste instrumento de planeamento é o que condiciona a discricionariedade anual, como se verá abaixo.

**65. O QPDP faz parte da lei das Grandes Opções e é, portanto, objeto de votação parlamentar.** Assim o estabelecem os números 4 e 5 do art. 34.º da LEO. O Governo tem a responsabilidade de incluir o QPDP na proposta de lei das Grandes Opções, a entregar na AR até 15 de abril de cada ano.

**66. O regime, propriamente dito, está consagrado no art. 35.º da LEO.** Para cada ano do período de programação (ano de apresentação e quatro anos seguintes), o QPDP define, para os subsectores comandados politicamente pelo Executivo nacional, três variáveis:

- Teto da despesa total em contabilidade pública de cada um daqueles subsectores;
- Teto da despesa total de cada missão de base orgânica. Até à entrada em vigor desta figura, a norma no art. 35.º aplica-se aos programas orçamentais vigentes (grosso modo, cada um corresponde ao orçamento de um ministério);
- Projeções de receita, ventiladas por fonte de financiamento.

**67. Importa salientar que o QPDP foi pensado para constituir uma verdadeira restrição orçamental para o ano seguinte ao da sua elaboração.** É a conclusão que se retira do número 3 do art. 35.º que estabelece a imperatividade dos tetos para o OE desse ano, e o seu carácter apenas indicativo para os exercícios económicos seguintes. A conclusão sai reforçada ao atender-se também ao âmbito bastante restritivo das circunstâncias admissíveis [alíneas a) a d) do número 6] para uma ultrapassagem dos limites vinculativos em momento posterior à aprovação do QPDP na Primavera. Não se encontrando satisfeito nenhum destes critérios de exceção, os limites máximos à despesa são mesmo uma obrigação a respeitar pelo orçamento do ano seguinte, seja na fase de elaboração da POE pelo Governo, na fase de aprovação da POE na AR ou na fase de execução do OE aprovado pelo Parlamento.

**68. Esta imperatividade dos tetos de despesa marca uma diferença substancial face ao instrumento parecido que vigorou na LEO anterior.** O art. 12.º-D da LEO de 2001 surgiu em 2011 (pela pena da Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro). Criou o chamado “Quadro Plurianual de Programação Orçamental”. Os tetos neste quadro eram definidos apenas sobre a despesa financiado por receitas gerais (basicamente, a receita de impostos). Um número deste artigo dizia que o quadro era aprovado na Primavera com a lei das Grandes Opções do Plano e outro afirmava que os tetos para cada programa orçamental eram vinculativos para o OE do ano seguinte. Porém, um terceiro número destruía logo esta imperatividade ao permitir ao Governo submeter nova versão na POE a votar na AR no Outono. Era a própria lei do OE que permitia rever os tetos para o ano de aplicação da POE, de modo que não havia, na prática, nenhuma restrição plurianual à elaboração, à aprovação e à execução das POE. Por consequência, com a possibilidade de fazer tetos na Primavera e os refazer no Outono, com a própria lei do OE, na prática este instrumento era uma mera perda de tempo, não servia para nada.

## 2.3 As derivas discricionárias no regime plurianual do QPDP

**69. O regime dos tetos de despesa foi suspenso e substituído transitivamente por outro eivado de exceções.** A Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, aditou à LEO uma norma transitória (mais uma, entre inúmeras desde a aprovação da LEO em 2015). Só em 2026 será aplicado o regime acima exposto e constante do art. 35.º da LEO. Até esse ano, vigorará um novo regime para o QPDP, expresso nos números 2 a 12 do art. 5.º da referida lei de 2020. Para efeitos da análise de coerência intertemporal no enquadramento das finanças públicas, importa destacar três efeitos deste artigo. O primeiro é a manutenção da obrigação de o Governo submeter o QPDP à AR até 15 de abril, integrado na proposta de lei das Grandes Opções e no próprio PE. Os dois outros efeitos são alterações no regime que acabam por o desvirtuar completamente, como se mostra a seguir.

**70. Desaparece a restrição plurianual sobre as leis orçamentais anuais.** Os números 9 e 10 do referido art. 5.º da Lei n.º 41/2020 acabam com a imperatividade dos tetos de despesa no QPDP para os OE do ano  $t+1$ , o ano seguinte ao da aprovação do QPDP. O Governo e o Parlamento ficam com as mãos livres para, em qualquer dia do ano  $t$  ou do ano  $t+1$ , se entenderem quanto aos montantes de despesa global e por programa orçamental a orçamentar e a executar no exercício  $t+1$ . Com esta alteração à LEO em agosto de 2020, o enquadramento orçamental regressou ao primado da discricionariedade total ano a ano sobre o planeamento estratégico, de médio prazo, que vigorou até 2015.

- Número 9 do art. 5.º — Permite à AR, em qualquer momento do ano (e não apenas durante o período de discussão das POE), subir tetos em alguns programas orçamentais para acomodar medidas de política que impliquem maior despesa desde que aprove medidas que reduzam tetos de outros programas de tal modo que a soma das descidas iguale a soma das subidas.
- Número 10 do art. 5.º — Permite à AR, durante o período de discussão das POE, subir o teto da despesa total em qualquer subsector desde que aprove simultaneamente medidas do lado da receita que neutralizem o impacto no saldo (via criação de novas taxas, aumento de taxas de impostos existentes, etc.).

**71. Sem uma reforma do atual modelo legislativo orçamental, a restrição de neutralidade financeira subjacente aos referidos números 9 e 10 não é aplicável.** Não só acabar com a amarração dos orçamentos anuais a prioridades estratégicas e metas financeiras de médio prazo é um perigo para a credibilidade e, no limite, para a sustentabilidade das contas públicas, como o processo inventado para garantir medidas de compensação do aumento da despesa não é exequível. O estudo aprofundado que a UTAO realizou recentemente sobre o processo legislativo orçamental ([Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março) demonstrou à saciedade que a pressa como as alterações à POE são preparadas pelo poder político impede a verificação da neutralidade orçamental. Ninguém verifica, nem antes nem depois da aprovação do OE.

## 2.4 História recente da lei das Grandes Opções (e dos tetos de despesa)

**72. O conteúdo desta secção será desenvolvido no segundo relatório da UTAO sobre a segunda POE/2022.** O prazo exíguo para o presente relatório não permite cumprir agora este desiderato. As mensagens principais serão:

- (i) a AR deixou caducar a proposta de lei de Grandes Opções submetida pelo Governo em 15 de abril de 2021;
- (ii) o Governo recentemente empossado falhou o prazo de 15 de abril de 2022 para apresentar a proposta de lei de Grandes Opções (e o QPDP) para o período 2022–26;
- (iii) A nova POE/2022 deu entrada na AR em 13/04/2022 e não existe o QPDP que a deveria condicionar (e às propostas de alteração à mesma que surgirem na fase de discussão na especialidade);
- (iv) A história recente defrauda, pois, o espírito e a letra da LEO, na parte relativa à hierarquização dos documentos de programação orçamental.

## 2.5 O que pretende o Governo mudar na LEO? Efeitos práticos relevantes para a aprovação da lei orçamental para 2022

**73. À data de redação deste capítulo, está em marcha um processo legislativo super-célere para rever a lei fundamental das finanças públicas.** Sem que houvesse conhecimento público da sua intenção, o novo Governo entregou em 11 de abril de 2022 uma iniciativa legislativa destinada a alterar a LEO. É a [Proposta de Lei n.º 2/XV/1.º](#). A Conferência de Líderes dispensou em 13 de abril o diploma de apreciação e votação na generalidade e agendou-o diretamente para discussão e votação em sessão plenária. A mesma terá lugar no dia 22 de abril de 2022. Este texto está a ser escrito no dia 20. Essa sessão plenária do Parlamento tem outras matérias agendadas. Para a apreciação da proposta do Governo e de eventuais alterações que os Deputados venham a submeter, aquele órgão fixou o período de 30 minutos para intervenções: desde cinco minutos para o Governo e cinco minutos para o PS e o PSD até um minuto para o PAN e um minuto para o L.<sup>4</sup> Note-se, ainda, que a proposta de alteração da “Constituição” das finanças públicas será despachada entre a discussão do PE (dia 20) e a primeira audição do Ministro das Finanças sobre a segunda POE/2022 (dia 26). Estranham-se, pois, tamanha discricção na preparação do diploma e tanta urgência em o aprovar, com tempo tão escasso para o debate. A dignidade da LEO mereceria, no mínimo, uma justificação convincente para o modo bizarro da sua revisão. O dever de justificação é tanto mais necessário quanto é certo que existem muitas mais matérias para rever no enquadramento orçamental e, no mínimo, tão importantes para a qualidade das finanças públicas em Portugal como as alterações que a proposta de lei visa alcançar.

**74. A proposta de lei pretende alterar dois artigos da LEO, com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2022.** Em causa estão os artigos 39.º e 58.º da lei fundamental das finanças públicas. O primeiro fixa os prazos de apresentação e votação da Proposta de Orçamento do Estado em circunstâncias excecionais e o segundo estabelece o regime transitório de execução orçamental. A alteração preconizada para o art. 39.º da LEO é a que importa para a análise neste capítulo.

**75. Na redação atual em 20/04/2022, o art. 39.º estabelece a sequência de documentos de programação a submeter pelo Governo ao Parlamento e as respetivas datas-limite nos casos em que o início de funções de um novo Governo inviabiliza a aprovação de um OE no período dito “normal” (os 50 dias no Outono iniciados com a apresentação da POE a 10 de outubro).** Recorde-se que a situação vivida em outubro de 2021, caracterizada pela reprovação da primeira POE/2022 em sede de generalidade no final de outubro e pela dissolução da AR no início de dezembro, encaixa numa das situações especiais previstas no número 1 do art. 39.º — concretamente, a tipificada na alínea c), ou seja, com legislatura a terminar no quarto trimestre de um ano civil. Estabelece a seguinte cronologia de documentos ordenada no tempo e na escala estratégica da política orçamental:

- entrega do PE até 15 de abril;
- entrega da lei das Grandes Opções (recorde-se que tem de conter o QPDP) até 15 de abril;
- entrega da POE para o ano em curso (ano *t*) até 90 dias após a tomada de posse do novo Governo.

**76. Com a alteração no art. 39.º, o Governo pretende alterar a data-limite para entrega da lei das Grandes Opções na AR.** A iniciativa adita um número 4 a este artigo. Dá aos Governos nascidos num dos casos especiais do número 1 a opção de entregar a referida lei até 15 de abril ou no prazo de 90 dias contado a partir da tomada de posse, se este terminar em dia posterior a 15 de abril.

**77. Sabe-se que o XXIII Governo Constitucional não entregou a proposta de lei das Grandes Opções para o período de programação 2022–26 dentro do prazo legal ora em vigor.** Este prazo é 15 de abril de 2022. Na prática, o Governo em funções pretende com este aditamento adiar até final de junho de 2022 a submissão da mencionada proposta de lei. Recorde-se que a parte substantiva da lei em causa para a política orçamental são os tetos de despesa inscritos no QPDP. Estando já em curso a apreciação

<sup>4</sup> Conforme grelha de tempos consultada em 19/04/2022 para a reunião plenária de 22/04/2022, com início às 10h00m. Aos tempos acima indicados, acrescerão um minuto para cada autor de iniciativa (Governo e partido proponente de eventual alteração) e dois minutos para encerramento atribuídos ao Governo (enquanto autor do agendamento).

parlamentar da POE/2022, a aprovação deste aditamento ao art. 39.º da LEO, aliás prevista já para 22 de abril, irá isentar o OE/2022 de qualquer amarração aos documentos de programação plurianual. Recorde-se que a lei das Grandes Opções, com o seu QPDP, para o período 2021–25 não foi aprovada (conforme Secção 2.4). Assim, na prática, a votação final global da lei orçamental para 2022, agendada para 27 de maio próximo, gozará de discricionariedade máxima, não estando amarrada à disciplina plurianual que, precisamente o PE e o QPDP, no plano dos princípios, deveriam garantir. O Parlamento disporá de toda a liberdade para alterar a própria POE sem se preocupar com o respeito de qualquer restrição orçamental de médio prazo. No fundo, aprofunda-se com este aditamento o regresso ao passado da política orçamental: redução a zero da relevância política do PE e dos tetos de despesa, e logo no início de uma nova legislatura com condições de estabilidade governativa para projetar e executar em conformidade o médio prazo.

**78. A Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª pretende ainda a aplicação retroativa a 1 de janeiro de 2022 dos seus efeitos.** Só por si, a redação proposta para o novo número 4 do art. 39.º da LEO não apaga a ilegalidade na ação do Executivo: faltou a data-limite de 15 de abril de 2022 para apresentar o QPDP no PE e a proposta de lei das Grandes Opções (que obrigatoriamente contém o QPDP sujeito a votos na AR). Quiçá por ter consciência deste incumprimento, o Governo incluiu no final da proposta de lei em apreço uma norma que assegura a aplicação retroativa das alterações à LEO. Com efeito, o art. 3.º manda produzir efeitos a 1 de janeiro de 2022. Deste modo, a ilegalidade ao dia em que este texto é escrito (20/04/2022) deixará de ser ilegalidade a partir do dia seguinte ao da publicação da lei — o que, com probabilidade quase igual à unidade, acontecerá ainda antes do OE/2022 ser votado na especialidade.

**79. A terminar, umas referências ao outro artigo da LEO que a proposta de lei visa modificar.** O art. 58.º define as regras de execução do Orçamento do Estado no ano  $t$  enquanto a lei do OE para o ano  $t$  não estiver em vigor. É a situação que se vive presentemente. A redação atual daquele artigo é restritiva quanto às situações que podem fugir do regime duodecimal de realização da despesa. O seu número 4 diz que só a execução mensal das “despesas referentes a prestações sociais devidas a beneficiários do sistema de segurança social” e as “despesas com aplicações financeiras” ficam de fora do teto correspondente a um duodécimo da despesa total dos respetivos programas orçamentais. Ora bem, a Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª vem alargar o leque de exceções: para além daquelas dois tipos de despesa, passarão a ficar de fora dos tetos duodecimais as despesas referentes a: direitos dos trabalhadores, dívida pública, execução de fundos europeus, “bem como as despesas destinadas ao pagamento de compromissos já assumidos e autorizados relativos a projetos de investimento não cofinanciados ou a despesas associadas a outros compromissos assumidos cujo perfil de pagamento não seja compatível com o regime duodecimal”. Esta nova redação para o número 4 alarga, pois, as exceções à regra da gestão orçamental por duodécimos sem necessidade de autorização parlamentar. A iniciativa legislativa propõe, ainda, uma nova redação para o número 7 e um novo número 8 para o art. 58.º. São meras inovações instrumentais para viabilizar a operacionalização das exceções adicionais introduzidas pelo novo número 4. Habilitam o Governo a definir, por decreto-lei, os procedimentos necessários para assegurar a execução de dotações orçamentais incompatíveis com o regime de duodécimos.

### 3 Cenário macroeconómico

**80. Neste capítulo apresentam-se as revisões que as projeções macroeconómicas da 2.ªPOE/2022 trazem face às incluídas no PE/2022–26, bem como a análise dos riscos descendentes sobre a economia portuguesa.** A Secção 3.1 evidencia as diferenças para as previsões do ano 2022 entre o cenário macroeconómico do PE/2022–26 divulgado em 25 de março de 2022 e o cenário macroeconómico da 2.ªPOE/2022 divulgado em 13 de abril de 2022. A Secção 3.2 analisa os principais riscos que incidem sobre o cenário macroeconómico da nova POE.

**81. Para uma análise mais detalhada da contextualização de um conjunto alargado de variáveis macroeconómicas, recomenda-se a leitura do Capítulo 2: Macroeconomia do [Relatório UTAO n.º6/2022, “Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026”](#), divulgado em 12 de abril de 2022.** Esta fonte apreciou o cenário macroeconómico definido pelo Ministério das Finanças para todo o horizonte temporal.

#### 3.1 As diferenças entre os documentos de programação orçamental

**82. Entre o cenário macroeconómico da POE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022, verifica-se uma ligeira revisão em algumas variáveis nominais, e uma diferente decomposição entre a componente volume e a componente preços.** Com efeito, na 2.ªPOE/2022 verifica-se uma revisão em baixa do volume das importações, o que determinará, essencialmente, uma revisão em baixa do consumo privado (Tabela 1). O crescimento do deflator das importações foi revisto em alta, determinando uma revisão em alta dos deflatores das restantes componentes, em particular o do consumo privado. O efeito conjugado determinou uma ligeira revisão em baixa do PIB real (– 0,1 p.p.), por contrapartida de uma revisão em alta do crescimento do deflator do PIB (0,2 p.p.).

**83. O crescimento do nível geral de preços, aferido pelo IPC e pelo IHPC, foi revisto em alta em 0,8 p.p. no âmbito da 2.ªPOE/2022, para 3,7% e 4,0%, respetivamente.**<sup>5</sup> As revisões em alta das variáveis relativas aos preços estão associadas à revisão em alta do preço médio anual do petróleo. Com efeito, na 2.ªPOE/2022 efetuou-se uma revisão em alta do preço do petróleo, de 92,6 dólares por barril no PE/2022–26 para 102,6 USD/barril na 2.ªPOE/2022. Até 11 de abril de 2022, a média de 2022 estava em 101,1 USD/barril.

**84. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a revisão em alta do crescimento do deflator das importações deverá refletir-se no aumento do deflator das exportações, embora menos que proporcionalmente, determinando uma deterioração dos termos de troca.** Contudo, esta deterioração dos termos de troca não deverá ter efeitos no saldo da balança de bens e serviços visto que o aumento do efeito preço será compensado por menos importações em volume.

**85. As restantes variáveis macroeconómicas não foram objeto de revisão,** nomeadamente, o crescimento do produto potencial, a capacidade de financiamento e a sua composição, a taxa de desemprego e o crescimento da procura externa dirigida à economia portuguesa (Tabela 1).

<sup>5</sup> A diferença entre o IPC e o IHPC encontra-se na composição do cabaz utilizado para aferir o nível de preços: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico para famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o cabaz típico das famílias que consomem em Portugal. A diferença está, assim, no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e alojamento no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC. Acrescem outras diferenças de metodologia. O IPC é calculado pelo INE segundo normas nacionais e o IHPC é calculado pelo INE segundo normas da UE concebidas para garantir a comparabilidade dos preços no consumo final.

**Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2022–26 versus 2.ºPOE/2022**  
(em percentagem, ou pontos percentuais ou unidade monetária)

	Unidade	2022		
		PE/2022-2026	POE/2022	Diferença
<b>PIB real</b>	tv %	5,0	4,9	-0,1
<b>Consumo privado</b>	tv %	4,3	3,8	-0,5
<b>Consumo público</b>	tv %	1,4	1,3	0,0
<b>FBCF</b>	tv %	7,9	7,9	0,0
<b>Exportações</b>	tv %	13,1	13,1	0,0
<b>Importações</b>	tv %	11,5	11,1	-0,4
<b>PIB nominal</b>	tv %	7,4	7,5	0,0
<b>Consumo privado</b>	tv %	7,8	7,9	0,1
<b>Consumo público</b>	tv %	3,5	3,5	0,0
<b>FBCF</b>	tv %	11,6	11,7	0,1
<b>Exportações</b>	tv %	22,0	22,3	0,3
<b>Importações</b>	tv %	21,9	22,3	0,3
<b>Deflador do PIB</b>	tv %	2,3	2,5	0,2
<b>Deflador do consumo privado</b>	tv %	3,3	3,9	0,6
<b>Deflador do consumo público</b>	tv %	2,1	2,2	0,0
<b>Deflador da FBCF</b>	tv %	3,4	3,6	0,2
<b>Deflador das exportações</b>	tv %	7,8	8,1	0,2
<b>Deflador das importações</b>	tv %	9,4	10,1	0,7
<b>Índice de Preços no Consumidor (IPC)</b>	tv %	2,9	3,7	0,8
<b>Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC)</b>	tv %	3,3	4,0	0,8
<b>Capacidade/necessidade de financiamento</b>	% do PIB	1,6	1,6	0,0
<b>Balança de capital</b>	% do PIB	3,3	3,3	0,0
<b>Balança corrente</b>	% do PIB	-1,7	-1,7	0,0
<b>Balança de rendimentos primários e secundários</b>	% do PIB	1,7	1,7	0,0
<b>Balança de bens e serviços</b>	% do PIB	-3,4	-3,4	0,0
<b>Taxa de desemprego</b>	taxa	6,0	6,0	0,0
<b>Poupança das famílias</b>	taxa	8,6	8,5	-0,1
<b>Produto potencial</b>	tv %	2,4	2,4	0,0
<b>Hiato do produto</b>	% produto potencial	-0,9	-1,0	-0,1
<b>Preço do petróleo</b>	USD	92,6	102,6	10,0
<b>Crescimento da procura externa relevante</b>	tv %	5,8	5,8	0,0

Fontes: PE/2022-26, Relatório da 2.ºPOE/2022 e cálculos UTAO. | Notas: alguns valores na coluna da direita não são exatamente iguais à diferença aritmética entre os números exibidos nas outras colunas por causa de arredondamentos à primeira casa decimal.

### 3.2 Riscos nas projeções macroeconómicas

**86. A previsões publicadas antes do início da guerra na Ucrânia não podem refletir o impacto das sanções económicas aplicadas à Rússia nem os efeitos adversos da guerra no comércio internacional.** O Banco de Portugal (BdP) e o Conselho das Finanças Públicas (CFP) divulgaram em março as previsões para a economia portuguesa após o início da guerra na Ucrânia. Entretanto, o FMI divulgou previsões sobre a economia nacional em abril de 2022. Os exercícios mais recentes, à data de fecho deste relatório, dos demais previsores oficiais foram concluídos antes do início das hostilidades — OCDE, dezembro de 2021; Comissão Europeia, fevereiro de 2022.

**87. O elevado grau de incerteza é um fator que dificulta a elaboração de previsões fidedignas pelas instituições de referência. A guerra na Ucrânia e as sanções económicas aplicadas à Rússia determinam a perturbação de mercados.** Os mercados mais impactados estão a ser os das matérias-primas energéticas (gás, petróleo e carvão, essencialmente) e os dos produtos alimentares não processados cultivados nos territórios em conflito. Tendo em consideração que as sanções económicas têm vindo a ser introduzidas gradualmente, bem como o facto de, nas circunstâncias atuais, não se perspetivar o fim da guerra, qualquer exercício de previsões económicas encontra-se bastante condicionado.

**88. Tendo por referência as projeções do BdP, do CFP e do FMI para a economia portuguesa, destacam-se riscos nas variáveis macroeconómicas em que a 2.ºPOE/2022 é mais otimista e em que a magnitude do diferencial face às instituições de referência é mais acentuada.** São os casos da taxa de cres-

cimento do PIB real (face à previsão do FMI) e a capacidade de financiamento da economia portuguesa mais elevadas. Caso não se concretizem as previsões mais otimistas nestas variáveis previstas pela 2.ª POE/2022, então poderá observar-se um menor crescimento económico, uma menor melhoria da Posição de Investimento Internacional (PII), uma menor descida da dívida externa líquida, e um menor poder de compra do sector institucional famílias. Haverá também consequências para os rácios orçamentais, tanto nos numeradores como nos denominadores (PIB nominal). Face ao PE/2022–26, a 2.ª POE/2022 efetuou uma revista em alta da taxa de inflação, aproximando-a do previsto pelas restantes instituições de referência. Em abril de 2022, o FMI efetuou uma revisão em baixa para o crescimento da economia portuguesa, para 4,0% em 2022 e 2,1% em 2023, abaixo do previsto em outubro de 2021 em 1,1 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente.

**89. A concretização das transferências da União Europeia previstas para a balança de capital é fundamental para assegurar a capacidade de financiamento da economia portuguesa antecipada pelo MF.<sup>6</sup> No entanto, uma capacidade de financiamento da economia nacional baseada na balança de capital através de fundos comunitários não reflete propriamente um desempenho favorável da economia portuguesa.** O contributo da balança de capital previsto na 2.ª POE/2022 é muito expressivo para a capacidade de financiamento (3,3% do PIB em 2022). Contudo, é de referir que uma capacidade de financiamento obtida com fundos comunitários através da balança de capital não representa, por si só, uma melhoria do desempenho económico do país; traduz uma vulnerabilidade por assentar na dependência de uma fonte de financiamento que o País não controla. Em sentido oposto, a balança de bens de serviços tornou-se negativa em 2020, sendo que a 2.ª POE/2022 prevê um valor de – 3,4% do PIB em 2022, registo mínimo desde o ano 2012.

**90. Para além dos efeitos decorrentes da guerra na Ucrânia, há outros fatores políticos de risco que persistem como um entrave aos fluxos do comércio internacional e do sector financeiro, condicionando o crescimento da economia portuguesa nos médio e longo prazos.** É de referir que persistem as tensões entre a China e os Estados Unidos sobre Taiwan, sendo este um importante produtor e exportador de processadores e semicondutores avançados para a atividade industrial mundial. O sincronismo dos planos nacionais de recuperação e resiliência na Europa e similar nos EUA requerem uma elevada procura de recursos nos mercados financeiros e nos mercados de bens e serviços, o que poderá ter efeitos nas taxas de juro e nos níveis gerais de preços, respetivamente.

**91. Os mercados de trabalho europeus e, sobretudo, norte-americano registam aquecimento desde meados de 2021.** Verificam-se situações de escassez de mão-de-obra um pouco por todo o lado e afetando vários níveis de diferenciação do trabalho. Indicadores de março de 2022 revelam a continuação destas pressões, já depois dos efeitos de ricochete das sanções económicas aplicadas pelo Ocidente à Rússia. A inflação pela via dos custos de trabalho já era uma realidade antes das vagas de março de aumentos nos preços dos combustíveis, da eletricidade e dos alimentos. Estas vagas apenas vêm aumentar o risco de acréscimos adicionais nos salários. Saber se o crescimento dos salários compromete ou não a competitividade das empresas depende da posição relativa das empresas residentes face às não residentes na relação entre crescimento da produtividade do trabalho e capacidade de repercussão do agravamento dos custos de produção sobre os seus clientes (inflação no nível geral de preços).

**92. Na Área do Euro, o BCE terminou em março de 2022 a compra líquida de ativos no âmbito do programa de emergência pandémica PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*).** Este programa foi estabelecido em março de 2020 com o montante inicial de 750 mil M€, o qual foi posteriormente reforçado com 600 mil M€ em junho de 2020 e com 500 mil M€ em dezembro de 2020, totalizando 1850 mil M€. Em dezembro de 2021, o BCE determinou o fim das compras líquidas deste programa para março de 2022, permitindo o reinvestimento até, pelo menos, final de 2024 dos montantes que, entretanto, atinjam a maturidade. O montante de compras em *stock* em 1 de abril de 2022 era cerca de 1700 mil M€. É de referir que os ativos elegíveis para este programa têm condições semelhantes às praticadas para o programa alargado de compras que o BCE iniciou em 2015.

<sup>6</sup> A balança de capital regista tipicamente as transferências de capital, tais como os fundos comunitários e os perdões de dívida, bem como as transações sobre ativos não financeiros não produzidos.

**93. Os riscos associados a uma nova vaga de COVID-19 encontram-se mais contidos do que há um ano atrás. Apesar de ser possível algum retrocesso nas medidas sanitárias num horizonte mais alargado, não se perspetiva que a atividade económica volte a ser condicionada por entraves tão significativos como sucedeu nalguns meses de 2020 e 2021.** O processo de vacinação tem sido um fator da área da saúde que tem contribuído para reduzir a incerteza na atividade económica.

**94. O aumento da taxa de inflação ao longo dos meses mais recentes deverá condicionar a atuação da política monetária do BCE, passando de uma perspetiva acomodatória que tem vigorado num contexto de taxas de juro nominais próximas de zero, para uma política monetária restritiva ou menos acomodatória.** A Caixa 1 apresenta uma contextualização histórica da evolução da taxa de inflação, bem como a evolução nos meses mais recentes.

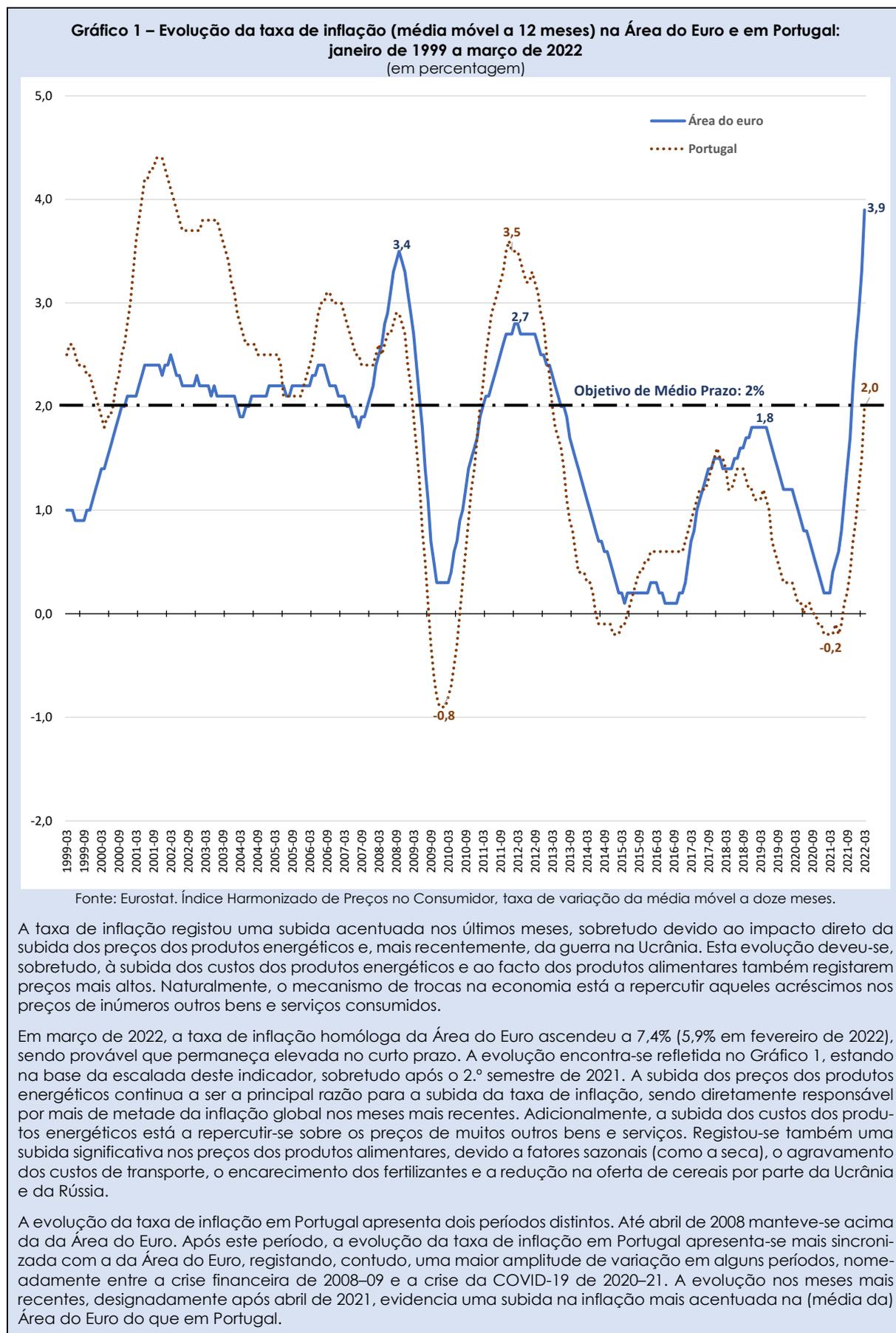
**95. O fenómeno da “estagflação”, caracterizado pelo baixo ritmo de crescimento económico e pela subida da taxa de inflação, poderá atingir a economia mundial à medida que a guerra na Ucrânia e as outras causas de inflação aprofundarem o condicionamento da recuperação económica após a pandemia COVID-19.** É de referir que mesmo antes do início da guerra, já havia evidência de um abrandamento na recuperação da economia mundial. As pressões inflacionistas, decorrentes de choques expansionista do lado da procura e contraccionistas do lado da oferta, assim como a volatilidade dos mercados financeiros, limitam a margem de manobra dos bancos centrais para agir coordenadamente entre si e a sua disponibilidade para articular com os governos dos respetivos espaços político-económicos a coordenação entre a política orçamental e a política monetária.

**96. A margem de manobra da política monetária encontra-se limitada por fatores que escapam ao controlo dos bancos centrais, nomeadamente, a guerra na Ucrânia, as sanções, a pandemia e as perturbações nos canais da oferta de bens e serviços.** De acordo com o *World Economic Outlook* divulgado pelo FMI em abril de 2022, os bancos centrais serão forçados a implementar políticas monetárias restritivas mais cedo do que o esperado. Adicionalmente, as sanções económicas impostas à Rússia determinam uma redução nas relações comerciais, o que contribui para a fragmentação económica mundial.

#### Caixa 1 – Pressões inflacionistas na Área do Euro e em Portugal

Desde a criação do euro, a taxa de inflação da Área do Euro (taxa de variação da média móvel a doze meses) apenas superou os 2,5% em três períodos, num total de cerca de 28 meses. Atente-se no Gráfico 1, que cartografa a trajetória deste indicador até março de 2022, para a média da Área do Euro e Portugal, tomando o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor como medida dos preços no consumo em cada território. Com o eclodir da crise financeira de 2008, a volatilidade da inflação acentuou-se. Em termos históricos, a taxa de inflação da Área do Euro tem-se mantido, globalmente, próxima ou abaixo do objetivo de médio prazo (2%). Apenas em três períodos bem definidos é que este indicador superou os 2,5%: entre abril de 2008 e março de 2009 (12 meses), entre outubro de 2011 e outubro de 2012 (13 meses) e entre dezembro de 2021 e março de 2022 (quatro meses). Em todos os outros momentos, este indicador manteve-se igual ou abaixo de 2,5%, nunca tendo registado valores negativos.

Quanto a níveis relativamente baixos, também têm existido. Registaram-se taxas próximas de zero (abaixo de 0,5%) no início da crise financeira (novembro de 2009 a abril de 2010), entre dezembro de 2014 e janeiro de 2017 e entre novembro de 2020 e abril de 2021. Após o surgimento da crise financeira de 2008 e a crise das dívidas soberanas nos anos seguintes, a volatilidade da taxa de inflação tornou-se mais acentuada.





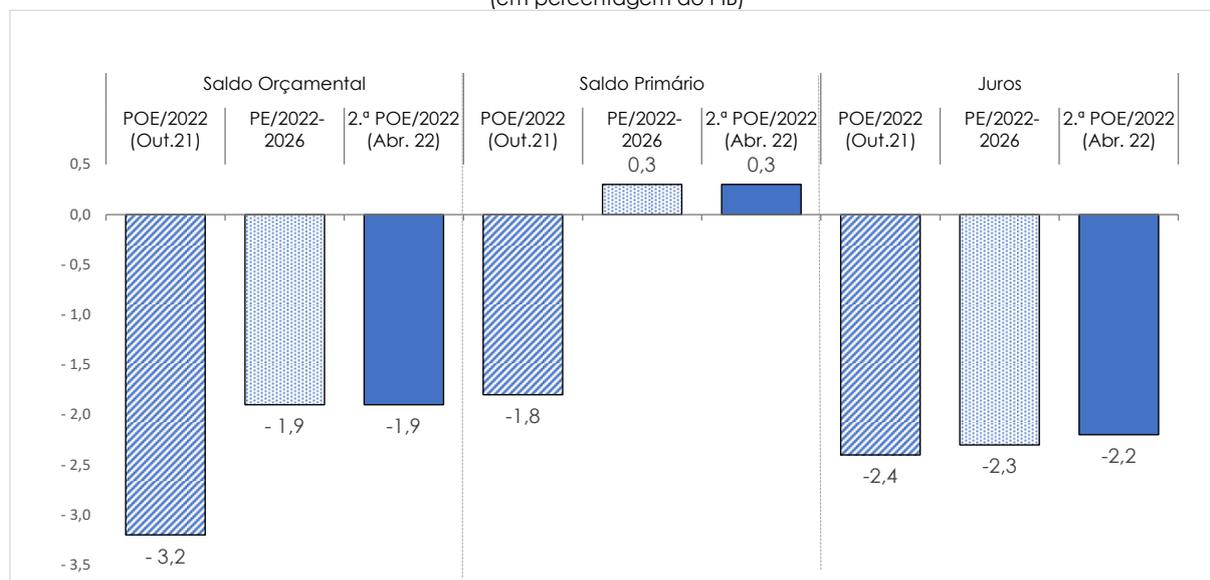
## 4 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

**97. Este capítulo é dedicado à apreciação técnica do cenário orçamental apresentado na 2.ªPOE/2022, comparando-o com as projeções para o ano em curso do PE/2022-26.** Esta opção analítica é justificada pelo facto de os dois documentos de programação orçamental terem sido entregues na Assembleia da República com a magra diferença de cerca de duas semanas. A Secção 4.1 apresenta as revisões à conta das Administrações Públicas para o ano em curso face ao cenário orçamental do PE/2022-26. A Secção 4.2 analisa as diferenças nas projeções para a dívida face ao reportado no PE/2022-26. As diferenças entre os documentos de programação orçamental de curto e médio prazo quanto à posição esperada de Portugal perante os indicadores em uso para as regras dos saldos orçamental e estrutural e da dívida pública são identificadas na Secção 4.3. Quando oportuno, as comparações da 2.ªPOE são alargadas às previsões da 1.ªPOE para 2022, apresentada à AR e ao País em outubro de 2021. Concluída a análise das diferenças, o capítulo prossegue para analisar as opções da 2.ªPOE/2022 quanto à orientação da política orçamental perante o ciclo económico (Secção 4.4) e sobre as medidas de política que o MF destaca (Secção 4.5). A Secção 4.6. oferece uma apreciação global à evolução dos agregados previstos na 2.ªPOE/2022 face à situação de partida (execução de 2021). Por fim, a Secção 4.7 fecha o capítulo elencando e alertando para os riscos presentes no cenário orçamental. Toma em conta os riscos identificados no cenário macroeconómico (conteúdo da Secção 3.2) na medida em que este contém os vetores económicos sobre os quais se desenvolvem as trajetórias da receita, da despesa e da dívida das Administrações Públicas (AP).

### 4.1 As diferenças nas projeções orçamentais: PE/2022-26 vs 2.ªPOE/2022

**98. A mais recente previsão do MF mantém inalterada a previsão para o saldo orçamental de 2022, em -1,9% do PIB, face à projeção avançada no PE/2022-26 e revê em alta a projeção apresentada na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021.** Apesar da previsão do saldo orçamental para 2022 e do saldo primário se manter inalterada face ao previsto no PE/2022-26, é de salientar que a despesa com juros foi revista ligeiramente em baixa (-0.1 p.p. do PIB). Na comparação com a POE/2022, de outubro de 21 é possível aferir que a 2.ªPOE/2022 prevê uma redução substancial de 1,3 p.p. do PIB no saldo orçamental negativo de 2022, por via, essencialmente, da melhoria prevista para o saldo primário (que se torna positivo) e da redução de encargos com juros (-0.2 p.p. do PIB) (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Previsão para o saldo orçamental, primário e impacto orçamental da despesa com juros em 2022 (conta não ajustada)**  
(em percentagem do PIB)

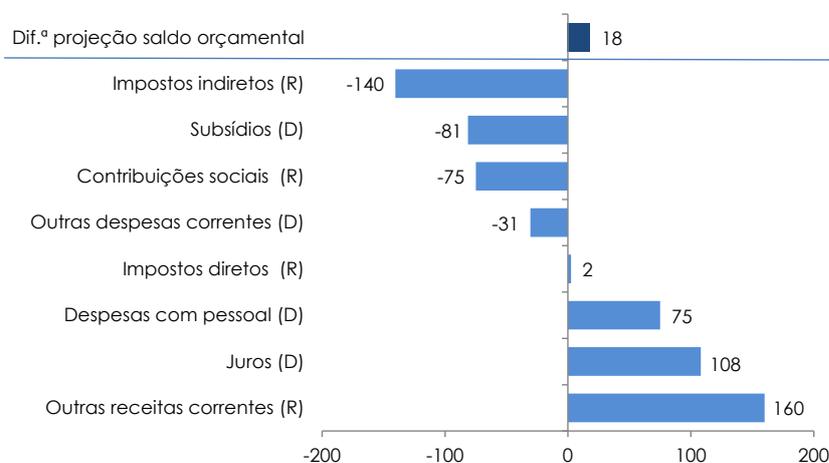


Fontes: MF (POE/2022, de outubro de 2021, PE/2022-26 e 2.ª POE/2022, de 12 de Abril de 2022) e cálculos da UTAO.

**99. A 2.ªPOE/2022 prevê uma melhoria marginal da posição orçamental, mas com alterações qualitativas na composição da receita e da despesa. Na receita, projeta-se a diminuição da receita fiscal e contributiva, por contrapartida da componente não fiscal corrente. Na despesa, esperam-se poupanças nos encargos com juros e com pessoal.** O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 projeta um défice orçamental nominal de 4401 mil M€ (1,9% do PIB), que traduz de uma melhoria de 18 M€ face ao PE/2022-26, com origem na revisão em baixa nas previsões da receita (- 53 M€) e da despesa (- 71 M€) — Tabela 2. As poupanças na despesa deverão ser superiores à quebra previsional de receita, o que permite melhorar aritmeticamente o saldo. Neste novo cenário, a mudança na posição orçamental é marginal, mas encerra alterações qualitativas nos agregados orçamentais, ilustradas no Gráfico 3, que importa referir. Na receita, os impostos indiretos e as contribuições sociais são revistos em baixa (- 215 M€), sendo parcialmente compensados pelas outras receitas correntes (160 M€), presumivelmente transferências da União Europeia. Na despesa, a redução deverá ser alcançada através de poupanças adicionais com juros (- 108 M€) e pessoal (- 75 M€), a par de um ligeiro agravamento nos subsídios (81 M€).

**Gráfico 3 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental (não ajustado) em 2022: 2.ªPOE/2022 vs PE/2022-26**

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais)



Fontes: Relatório da 2.ªPOE/2022, PE/2022-26, MF. Cálculos da UTAO. | Nota: (i) Neste gráfico, as diferenças da receita com sinal positivo (negativo) significam revisões em alta (baixa) da 2.ªPOE/2022 face ao PE/2022-26, que melhoram (pioram) o saldo previsional. Na despesa, as diferenças com sinal positivo (negativo) significam que a 2.ªPOE/2022 prevê um desagravamento (agravamento) face ao PE/2022 e também melhoram (pioram) o saldo.

**Tabela 2 – Diferenças na conta não ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE**

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais)

	2021		2022 PE		2022 2.ºPOE				2022 2.ºPOE vs PE	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	T.v.h. p.p. do PIB	T.v.h.a. %	M€	p.p. do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>95 750</b>	<b>45,3</b>	<b>101 528</b>	<b>44,7</b>	<b>101 475</b>	<b>44,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>6,0</b>	<b>-53</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>93 330</b>	<b>44,2</b>	<b>99 052</b>	<b>43,6</b>	<b>98 999</b>	<b>43,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>6,1</b>	<b>-53</b>	<b>0,0</b>
Receita fiscal	52 834	25,0	56 448	24,9	56 310	24,8	-0,2	6,6	-138	-0,1
Impostos indiretos	32 283	15,3	34 625	15,3	34 485	15,2	-0,1	6,8	-140	-0,1
Impostos diretos	20 551	9,7	21 823	9,6	21 825	9,6	-0,1	6,2	2	0,0
Contribuições sociais	27 149	12,8	28 475	12,5	28 400	12,5	-0,3	4,6	-75	0,0
Outras receitas correntes	13 347	6,3	14 129	6,2	14 289	6,3	0,0	7,1	160	0,1
Vendas	6 734	3,2	7 033	3,1	7 033	3,1	-0,1	4,4	0	0,0
Outra receita corrente	6 613	3,1	7 096	3,1	7 256	3,2	0,1	9,7	160	0,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>2 420</b>	<b>1,1</b>	<b>2 476</b>	<b>1,1</b>	<b>2 476</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>2,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>101 727</b>	<b>48,1</b>	<b>105 948</b>	<b>46,7</b>	<b>105 877</b>	<b>46,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>4,1</b>	<b>-71</b>	<b>-0,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>93 716</b>	<b>44,4</b>	<b>94 832</b>	<b>41,8</b>	<b>94 761</b>	<b>41,7</b>	<b>-2,6</b>	<b>1,1</b>	<b>-71</b>	<b>0,0</b>
Consumo intermédio	12 230	5,8	12 688	5,6	12 688	5,6	-0,2	3,7	0	0,0
Despesas com pessoal	24 882	11,8	25 857	11,4	25 782	11,4	-0,4	3,6	-75	0,0
Prestações sociais	41 435	19,6	43 004	18,9	43 004	18,9	-0,7	3,8	0	0,0
Subsídios	4 220	2,0	1 905	0,8	1 987	0,9	-1,1	-52,9	81	0,0
Juros	5 169	2,4	5 108	2,3	5 000	2,2	-0,2	-3,3	-108	0,0
Outras despesas correntes	5 781	2,7	6 270	2,8	6 301	2,8	0,0	9,0	31	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>8 012</b>	<b>3,8</b>	<b>11 115</b>	<b>4,9</b>	<b>11 115</b>	<b>4,9</b>	<b>1,1</b>	<b>38,7</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
FBCF	5 297	2,5	7 317	3,2	7 317	3,2	0,7	38,1	0	0,0
Outras despesas de capital	2 715	1,3	3 799	1,7	3 799	1,7	0,4	39,9	0	0,0
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-5 977</b>	<b>-2,8</b>	<b>-4 419</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4 401</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,9</b>		<b>18</b>	<b>0,0</b>
<b>em % do PIB</b>	<b>-2,8</b>		<b>-1,9</b>		<b>-1,9</b>					
<b>Saldo primário</b>	<b>-808</b>	<b>-0,4</b>	<b>688</b>	<b>0,3</b>	<b>598</b>	<b>0,3</b>			<b>90</b>	<b>0,0</b>
Receita fiscal e contributiva	79 983	37,9	84 923	37,4	84 710	37,3	-0,6	5,9	-213	-0,1
Despesa corrente primária	88 547	41,9	89 724	39,5	89 761	39,5	-2,4	1,4	37	0,0
<i>Por memória:</i>										
Despesa primária	96 559	45,7	100 840	44,4	100 877	44,4	-1,3	4,5	37	0,0
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	211 278		226 994	7,4	227 094			7,5		

Fontes: INE, PE/2022-26, Relatório da 2.ºPOE/2022, MF. Cálculos da UTAO.

**100. A documentação da 2.ºPOE/2022 permitiu identificar uma medida temporária ou não-recorrente que não se encontrava mencionada no PE/2022-26.** Trata-se da medida de despesa de capital referente a Indemnização judicial no âmbito de Parcerias Público-Privadas. No entanto, apesar de ter sido solicitado ao MF, não foi dada nenhuma informação sobre a que processo de litígio se refere esta previsível indemnização.

**101. Em 2022 prevê-se que as medidas temporárias ou não recorrentes voltem a contribuir para o agravamento do saldo orçamental.** Em 2021, estas medidas deram um contributo positivo ao saldo orçamental, avaliado em 0,4% do PIB. Por seu turno, em 2022, prevê-se que o impacto decorrente destas medidas seja negativo em 0,2 p.p. do PIB. O efeito negativo sobre o saldo orçamental em 2022 prende-se com as despesas de capital de 138 M€ (0,1% do PIB) na conversão de ativos por impostos diferidos e com a indemnização judicial por via de litígio referente a Parcerias Público-Privadas no montante de 285 M€ (0,1 % do PIB) (Tabela 3).

**Tabela 3 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2021 e 2022**

Unidade: percentagem do PIB

	Em % do PIB	
	2021	2022
<b>Receita</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>
Recuperação de garantia do BPP	0,0	
Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF	0,5	
<b>Despesa</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>
Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco	-0,2	
Ativos por impostos diferidos		-0,1
Indemnização judicial PPP		-0,1
<b>Impacto no Saldo orçamental</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>

Fonte: Ministério das Finanças (2.ºPOE/2022) e UTAO.

**102. Na Caixa 2 encontram-se identificadas as medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para efeitos da análise apresentada neste relatório.** Esta classificação é determinante para expurgar das rubricas da receita e da despesa, e, portanto, do saldo apurado pelas autoridades estatísticas, as operações com efeitos orçamentais pontuais, sem impacto duradouro na situação das finanças públicas e que, portanto, não alteram a posição intertemporal das contas públicas. As medidas identificadas são utilizadas na análise das próximas secções, não apenas no que concerne à avaliação das trajetórias implícitas nas projeções orçamentais da 2.ºPOE/2022, mas também na identificação da orientação da política orçamental e na aferição do posicionamento face às regras de disciplina orçamental.

**Caixa 2 – Medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas pela UTAO**

A UTAO identificou as seguintes medidas temporárias ou não-recorrentes:

2020: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB

- Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);
- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- Conversão de Ativos por Impostos Diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).

2021: Efeito sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB

- Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF (+ 0,5 p.p.);
- Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,2 p.p.).

2022: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,2 p.p. do PIB

- Ativos por impostos diferidos (– 0,1 p.p.);
- Indemnização judicial referente a Parcerias Público-Privadas (– 0,1 p.p.).

**103. Quando expurgado do efeito das medidas temporárias ou não recorrentes, o défice orçamental reduz-se para 1,8% do PIB (3978 mil M€),** refletindo-se no decréscimo previsional das “Outras despesas de capital”. A conta ajustada deste efeito encontra-se na Tabela 4.

**Tabela 4 – Diferenças na conta ajustada das AP para 2022: 2.ºPOE versus PE**

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais)

	2021		2022 PE		2022 2.ºPOE				2022 PE vs 2.ºPOE	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	T.v.h. p.p. do PIB	T.v.h.a. %	M€	p.p. do PIB
<b>Receita Total</b>	<b>94 573</b>	<b>44,8</b>	<b>101 528</b>	<b>44,7</b>	<b>101 475</b>	<b>44,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>7,3</b>	<b>-53</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>93 330</b>	<b>44,2</b>	<b>99 052</b>	<b>43,6</b>	<b>98 999</b>	<b>43,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>6,1</b>	<b>-53</b>	<b>0,0</b>
Receita fiscal	52 834	25,0	56 448	24,9	56 310	24,8	-0,2	6,6	-138	-0,1
Impostos indiretos	32 283	15,3	34 625	15,3	34 485	15,2	-0,1	6,8	-140	-0,1
Impostos diretos	20 551	9,7	21 823	9,6	21 825	9,6	-0,1	6,2	2	0,0
Contribuições sociais	27 149	12,8	28 475	12,5	28 400	12,5	-0,3	4,6	-75	0,0
Outras receitas correntes	13 347	6,3	14 129	6,2	14 289	6,3	0,0	7,1	160	0,1
Vendas	6 734	3,2	7 033	3,1	7 033	3,1	-0,1	4,4	0	0,0
Outra receita corrente	6 613	3,1	7 096	3,1	7 256	3,2	0,1	9,7	160	0,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 243</b>	<b>0,6</b>	<b>2 476</b>	<b>1,1</b>	<b>2 476</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>99,2</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>101 298</b>	<b>47,9</b>	<b>105 570</b>	<b>46,5</b>	<b>105 454</b>	<b>46,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>4,1</b>	<b>-117</b>	<b>-0,1</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>93 716</b>	<b>44,4</b>	<b>94 832</b>	<b>41,8</b>	<b>94 761</b>	<b>41,7</b>	<b>-2,6</b>	<b>1,1</b>	<b>-71</b>	<b>0,0</b>
Consumo intermédio	12 230	5,8	12 688	5,6	12 688	5,6	-0,2	3,7	0	0,0
Despesas com pessoal	24 882	11,8	25 857	11,4	25 782	11,4	-0,4	3,6	-75	0,0
Prestações sociais	41 435	19,6	43 004	18,9	43 004	18,9	-0,7	3,8	0	0,0
Subsídios	4 220	2,0	1 905	0,8	1 987	0,9	-1,1	-52,9	81	0,0
Juros	5 169	2,4	5 108	2,3	5 000	2,2	-0,2	-3,3	-108	0,0
Outras despesas correntes	5 781	2,7	6 270	2,8	6 301	2,8	0,0	9,0	31	0,0
<b>Despesa de capital</b>	<b>7 583</b>	<b>3,6</b>	<b>10 738</b>	<b>4,7</b>	<b>10 692</b>	<b>4,7</b>	<b>1,1</b>	<b>41,0</b>	<b>-46</b>	<b>0,0</b>
FBCF	5 297	2,5	7 317	3,2	7 317	3,2	0,7	38,1	0	0,0
Outras despesas de capital	2 286	1,1	3 422	1,5	3 376	1,5	0,4	47,7	-46	0,0
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-6 725</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4 042</b>	<b>-1,8</b>	<b>-3 978</b>	<b>-1,8</b>	<b>1,4</b>		<b>64</b>	<b>0,0</b>
<b>em % do PIB</b>	<b>-3,2</b>		<b>-1,8</b>		<b>-1,8</b>					
<b>Saldo primário</b>	<b>-1 556</b>	<b>-0,7</b>	<b>1 065</b>	<b>0,5</b>	<b>1 021</b>	<b>0,4</b>			<b>-44</b>	<b>0,0</b>
Receita fiscal e contributiva	79 983	37,9	84 923	37,4	84 710	37,3	-0,6	5,9	-213	-0,1
Despesa corrente primária	88 547	41,9	89 724	39,5	89 761	39,5	-2,4	1,4	37	0,0
<i>Por memória:</i>										
Despesa primária	96 130	45,5	100 463	44,3	100 454	44,2	-1,3	4,5	-9	0,0
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	211 278		226 994	7,4	227 094			7,5		

Fontes: INE, PE/2022-26, Relatório da 2.ºPOE/2022, MF. Cálculos da UTAO.

#### 4.2 As diferenças nas projeções para a dívida das Administrações Públicas: PE/2022-26 vs 2.ºPOE/2022

**104. Esta secção coloca em perspetiva as novas metas para o peso da dívida pública no PIB nominal, que constam da 2.ºPOE/2022, com os valores alcançados em anos transatos (2014-2021) e as anteriores projeções orçamentais do Governo (1.ºPOE/2022 e PE/2022-26).** As anteriores projeções do MF constam da 1.ºPOE/2022, divulgada em outubro de 2021, e do PE/2022-26, de março de 2022. No final desta secção apresenta-se a Tabela 5 com um painel completo de informação sobre a dívida pública, abrangendo o período 2014-2021, com dados já apurados,<sup>7</sup> e 2022-2026 com as projeções constantes da 2.ºPOE/2022 e do PE/2022-26.

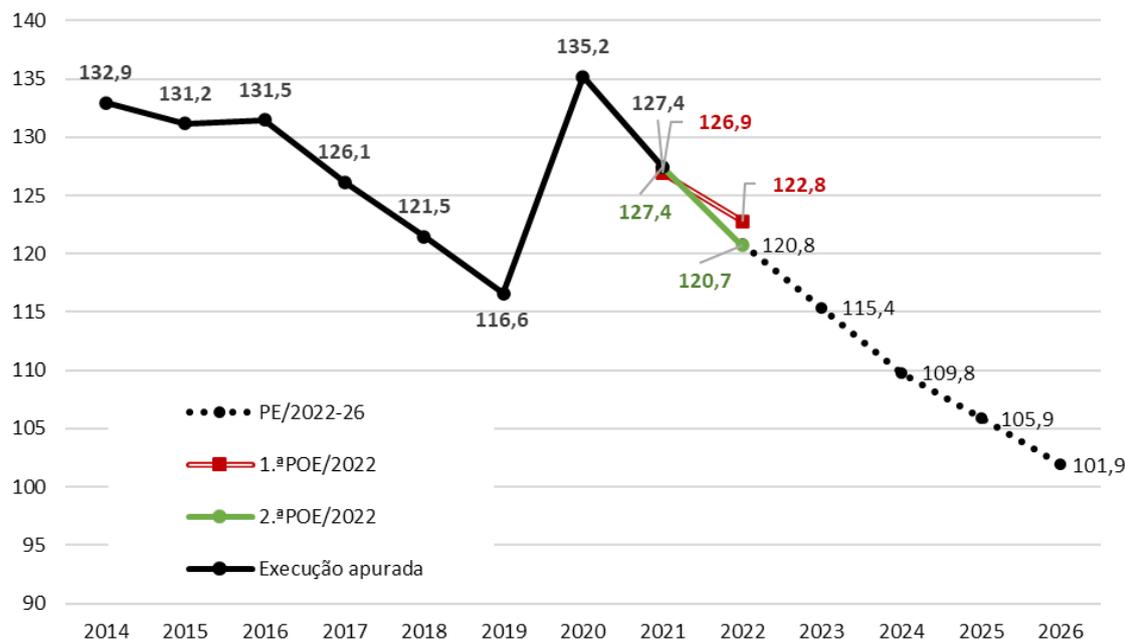
**105. A mais recente previsão do MF para a dívida pública em 2022, que consta da 2.ºPOE/2022, é idêntica à divulgada no PE/2022-26 na quinzena anterior.** A previsão para a dívida pública em 2022 tem o mesmo valor nominal nos dois documentos de projeção (274,1 mil M€). Diferem em uma décima de

<sup>7</sup> Para 2021 os dados ainda são provisórios.

ponto percentual quando divididas pelo PIB previsto (120,7% do PIB na 2.ªPOE contra 120,8% no PE) por causa da diferença marginal nas previsões de PIB nominal — vide Tabela 1.

**106. Já entre as duas POE para 2022 a revisão em baixa do peso da dívida pública no PIB para o ano 2022 é maior.** Passou de 122,8% para 120,7%, beneficiando do facto do PIB nominal e do saldo orçamental primário terem encerrado 2021 com níveis superiores aos estimados no relatório que acompanhou a 1.ªPOE/2022. A revisão em baixa do rácio da dívida pública, para o ano 2022, foi de 2,1 p.p. do PIB e beneficiou do facto do saldo primário no ano 2021 (– 808 M€; – 0,4% PIB) ter sido superior (i.e., défice primário inferior) ao previsto na 1.ªPOE/2022 em cerca de 3 mil M€ (1,4 p.p. do PIB) — (Gráfico 4 e Tabela 5).

**Gráfico 4 – Metas para o rácio da dívida pública (Maastricht): PE/2022–26, 1.ªPOE/2022 e 2.ªPOE/2022**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: BdP, INE, MF (1.ªPOE/2022, PE/2022–26 e 2.ªPOE/2022) e cálculos da UTAO.

**107. As projeções da 2.ªPOE/2022 não alteram a dinâmica da dívida pública em 2022, mantendo-se válida a análise apresentada no recente [Relatório UTAO n.º 6/2022: Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026, de 12 de abril](#).** Esta matéria encontra-se analisada no Capítulo 4 do relatório mencionado, que mantém a sua atualidade, pois não há diferenças relevantes entre o PE/2022–26 e a 2.ªPOE/2022. Refiram-se apenas as diferenças marginais ao nível do efeito dinâmico (efeito taxa de juro e efeito PIB nominal), em 2022, identificada na Tabela 5 abaixo.<sup>8</sup> Por memória apresentam-se as principais conclusões relativas à evolução da dívida pública, vertidas nesse relatório:

- **A projeção do Ministério das Finanças para a trajetória do rácio da dívida pública, constante do PE/2022–2026, é mais favorável do que a constante no Programa de Estabilidade 2021–2025, divulgado em abril de 2021, tanto em nível como no ritmo de descida anual.** Em 2020, a dívida pública interrompeu a sua trajetória de redução, sobretudo devido aos impactos da pandemia nas contas públicas e da contração económica. Neste mesmo ano, registou-se também um acréscimo pontual nos depósitos das Administrações Públicas, que foi revertido no ano seguinte. A decomposição da variação anual do rácio da dívida pública em percentagem do PIB

<sup>8</sup> Na decomposição da variação do rácio da dívida das Administrações Públicas é frequente distinguir o impacto do défice primário, do efeito “bola de neve” (ou efeito dinâmico) e dos ajustamentos fluxo-stock (ou défice-dívida). O efeito “bola de neve” advém da acumulação de dívida no passado e da interação entre o crescimento nominal da economia e o custo da dívida. Este efeito pode ser desfavorável ou favorável para a evolução do rácio da dívida pública no PIB. Sempre que a taxa de juro implícita da dívida for superior [inferior] à taxa de crescimento nominal do PIB, a existência de um stock acumulado de dívida faz com que o peso (rácio) da dívida no PIB aumente [diminua] automaticamente, mesmo que exista um equilíbrio primário. Consequentemente, nessa situação (efeito “bola de neve” desfavorável), para que o rácio da dívida não aumente é necessária a existência de um excedente primário. Contudo, quando a taxa de juro implícita da dívida for inferior à taxa de crescimento nominal da economia (efeito “bola de neve” favorável), como é o caso do cenário do PE/2022–26, o efeito “bola de neve” faz decrescer o rácio da dívida no PIB, nessas condições é possível manter o rácio da dívida no produto mesmo com um défice primário (abstraindo de eventuais ajustamentos défice-dívida).

apresenta um movimento de rutura em 2020, ano em que se registou um aumento significativo deste rácio, sobretudo devido ao facto de os efeitos PIB nominal e saldo primário terem sido desfavoráveis nesse ano;

- O Governo antecipa uma redução significativa da dívida pública ao longo do horizonte de projeção do Programa de Estabilidade 2022–2026, sustentada em expectativas de recuperação da atividade económica e numa evolução favorável das finanças públicas. Estas projeções enfrentam riscos descendentes consideráveis.

**Tabela 5 – Dívida pública de Maastricht, evolução e dinâmica: 2014–2026**  
(em euros)

	Fonte	Dívida Maastricht	Depósitos das AP	Dívida Maastricht líquida de depósitos das AP	Dívida Maastricht	Dívida Maastricht líquida de depósitos das AP	Depósitos das AP	Δ Dívida Maastricht	Efeito dinâmico		Efeito saldo primário	Ajustamento défice-dívida
									Efeito taxa de juro	Efeito PIB nominal		
(milhões de euros   M€)				(percentagem do PIB   %PIB)			(pontos percentuais do PIB   p.p. PIB)					
2014	BdP	230 059	21 233	208 826	132,9	120,7	12,3	1,5	4,9	-1,9	2,5	-3,9
2015	BdP	235 746	18 190	217 556	131,2	121,1	10,1	-1,8	4,6	-4,9	-0,1	-1,3
2016	BdP	245 245	22 470	222 775	131,5	119,5	12,0	0,3	4,1	-4,8	-2,2	3,2
2017	BdP	247 175	19 839	227 336	126,1	116,0	10,1	-5,4	3,8	-6,3	-0,8	-2,0
2018	BdP	249 260	16 631	232 630	121,5	113,4	8,1	-4,7	3,4	-5,7	-3,0	0,7
2019	BdP	249 977	14 494	235 484	116,6	109,8	6,8	-4,9	3,0	-5,2	-3,1	0,4
2020	BdP	270 481	23 924	246 557	135,2	123,2	12,0	18,6	2,9	8,3	2,9	4,4
2021	BdP	269 232	15 594	253 638	127,4	120,0	7,4	-7,8	2,4	-7,2	0,4	-3,4
2022 <sup>p</sup>	2.ª POE/2022	274 104	-	-	120,7	-	-	-6,7	2,2	-8,9	-0,3	0,2
2022 <sup>p</sup>	PE/2022-26	274 104	-	-	120,8	-	-	-6,7	2,3	-8,8	-0,3	0,2
2023 <sup>p</sup>	PE/2022-26	277 316	-	-	115,4	-	-	-5,3	2,2	-6,7	-1,6	0,7
2024 <sup>p</sup>	PE/2022-26	276 262	-	-	109,8	-	-	-5,6	2,0	-5,2	-1,7	-0,8
2025 <sup>p</sup>	PE/2022-26	278 869	-	-	105,9	-	-	-3,9	2,0	-4,9	-1,9	0,9
2026 <sup>p</sup>	PE/2022-26	280 127	-	-	101,9	-	-	-4,1	1,9	-4,5	-2,0	0,5

Fontes: INE, BdP, Ministério das Finanças (2.ª POE/2022 e PE/2022–26) e cálculos da UTAO. | Notas: P: valores projetados. "–": valores não disponíveis.

#### 4.3 As diferenças face aos indicadores das regras de disciplina orçamental em contas nacionais: PE/2022–26 vs 2.ª POE/2022

**108. Em 2020, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, suspendeu temporariamente o funcionamento das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia.** Contudo, esta situação não elimina a importância de manter as regras de disciplina orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

**109. A reposição das regras europeias de disciplina orçamental estava prevista para o ano de 2023, mas pode vir a ser adiada, devido às implicações económicas do conflito na Ucrânia e das causas inflacionistas.** A desativação da cláusula de derrogação encontrava-se prevista para o ano de 2023 e tinha como pressuposto a recuperação até final de 2022 do nível de produção (PIB) na União Europeia ou na Área do Euro verificado imediatamente antes da crise pandémica COVID-19 (2019, para se ser mais claro).<sup>9</sup> No entanto, face aos impactos económicos do conflito na Ucrânia e das demais causas inflacionistas, a Comissão Europeia, irá reavaliar, em maio, a reativação das regras de disciplina orçamental em 2023 ou o seu adiamento para o ano de 2024.<sup>10</sup>

**110. Apesar das regras orçamentais estarem temporariamente suspensas, é essencial manter a atenção sobre a posição de Portugal nos indicadores orçamentais, não apenas porque é previsível que as regras voltem a entrar em vigor em 2023 ou o mais tardar em 2024, mas também, porque é importante não perder de vista a sustentabilidade das finanças públicas.** Com efeito, o juízo sobre a situação das finanças públicas portuguesas não será apenas feito pelas instituições comunitárias. Também os credores da república Portuguesa o farão e com consequências sobre as condições de financiamento no curto e

<sup>9</sup> [Comunicação da Comissão Europeia de 3 de março de 2021](#), p. 14.

<sup>10</sup> [Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu sobre as orientações da política orçamental para 2023](#), de 2 março 2022, p. 2.

no médio prazos. A aferição da posição nacional face a cada indicador é feita sequencialmente nas três subsecções.

#### 4.3.1 Saldo orçamental

**111. A projeção da 2.ªPOE/2022 para o saldo orçamental aponta para a sua redução e o cumprimento do limiar mínimo de referência de - 3,0% do PIB.** No ano de 2021, o saldo orçamental registado foi negativo em 2,8% do PIB, respeitando o limiar mínimo de referência de - 3,0% do PIB. A 2.ªPOE/2022, em consonância com o já indicado no PE/2022-26, prevê que o saldo orçamental registre uma redução de 0,9 p.p. do PIB em 2022, apontando para um saldo orçamental negativo de 1,9% do PIB (conforme Tabela 2). A confirmar-se esta projeção, Portugal cumprirá em 2022 o limite mínimo para o saldo orçamental inscrito no Tratado da UE.

#### 4.3.2 Saldo estrutural

**112. A 2.ªPOE/2022 tem implícita uma ligeira melhoria no saldo estrutural em 2022, impulsionada pela redução projetada para a despesa com juros das AP no ano de 2022.** Entre 2021 e 2022, de acordo com as projeções que resultam da 2.ªPOE/2022 — revê ligeiramente em alta as indicadas no PE/2022-26 — o saldo estrutural das AP deverá diminuir 0,2 p.p. do PIB potencial, para - 1,2% (Tabela 6), uma evolução que se segue à melhoria acentuada deste indicador na ordem dos 0,7 p.p. do PIB potencial obtida em 2021 (Gráfico 5). A melhoria do saldo estrutural para 2022, face a 2021, advém da redução prevista na despesa com juros, já que não se antecipa alteração no saldo primário estrutural. A variação nula neste indicador indicia inação sobre as causas permanentes do desequilíbrio nas contas públicas portuguesas.

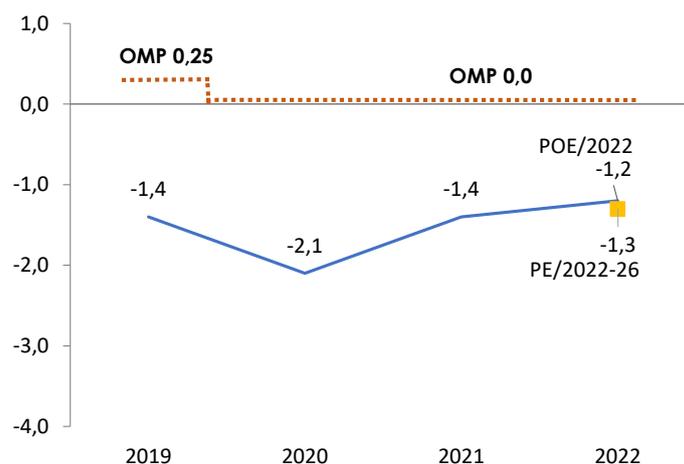
**Tabela 6 – Saldo estrutural em 2021 e 2022**  
(em percentagem do PIB e do PIB potencial)

	2021	2022	
		PE/2022-26	2.ª POE
<b>1. Saldo orçamental</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	0,4	-0,2	-0,2
3. Componente orçamental cíclica	-1,8	-0,5	-0,6
<b>4. Saldo estrutural (4=1-2-3)</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,2</b>
5. Objetivo de Médio Prazo	0,0	0,0	0,0
6. Juros	2,4	2,3	2,2
7. Saldo primário estrutural (7=4-6)	1,0	1,0	1,0

Fontes: 2.ªPOE/2022 e UTAO. | Notas: (i) No apuramento do saldo estrutural foram consideradas as medidas temporárias ou não-recorrentes indicadas na Caixa 2 (ii) O saldo estrutural, a sua variação e o OMP têm como denominador relevante o PIB potencial. Os restantes indicadores estão quantificados em rácio face ao PIB nominal.

**113. O saldo estrutural deverá permanecer abaixo do OMP que estaria em vigor caso as regras orçamentais não tivessem sido temporariamente suspensas. No entanto, a trajetória de evolução em direção ao OMP progride no sentido da correção recomendada para Portugal.** O saldo estrutural projetado para 2022 é inferior ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) fixado para Portugal em 0% do PIB potencial — Tabela 6 e Gráfico 5. Contudo, estando ativa a cláusula de derrogação geral das regras orçamentais inscritas no PEC, o desvio encontra-se autorizado pelo Conselho desde que não ponha em causa a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo. Nesse sentido, a trajetória de evolução em direção ao OMP aponta no sentido da correção recomendada para Portugal e, caso se confirme o valor previsto para o saldo estrutural em 2022, este representará o nível com menor distância face ao OMP nos últimos quatro anos.

**Gráfico 5 – Trajetória do saldo estrutural implícita na 2.ªPOE/2022**  
(em percentagem do PIB potencial)

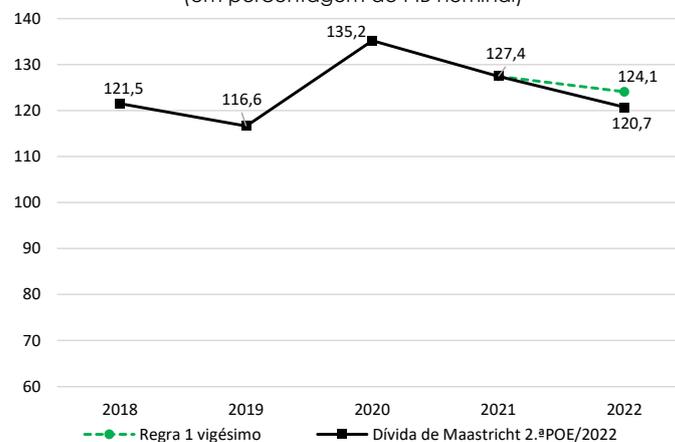


Fontes: 2.ªPOE/2022. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural.

#### 4.3.3 Dívida pública

**114. O triénio 2020–2022 encontra-se abrangido pela cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC, pelo que a regra de redução da dívida pública de um vigésimo sobre o excedente acima de 60% do PIB está suspensa.** Contudo, caso a regra de um vigésimo se encontrasse em vigor, a evolução prevista na 2.ª POE/2022 estaria a cumprir essa redução mínima obrigatória em 2022 (Gráfico 6).

**Gráfico 6 – Trajetória da dívida pública e regra de um vigésimo**  
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, BdP, 2.ªPOE/2022 e cálculos UTAO.

#### 4.4 Orientação da política orçamental no PE/2022–26 e na 2.ªPOE/2022

**115. Para a contextualização metodológica análise nesta secção recomenda-se a leitura da secção 3.2: Orientação da política orçamental do [Relatório UTAO n.º 6/2022: Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026](#).** Foi divulgado em 12 de abril de 2022 e incidiu sobre o horizonte temporal até 2026.

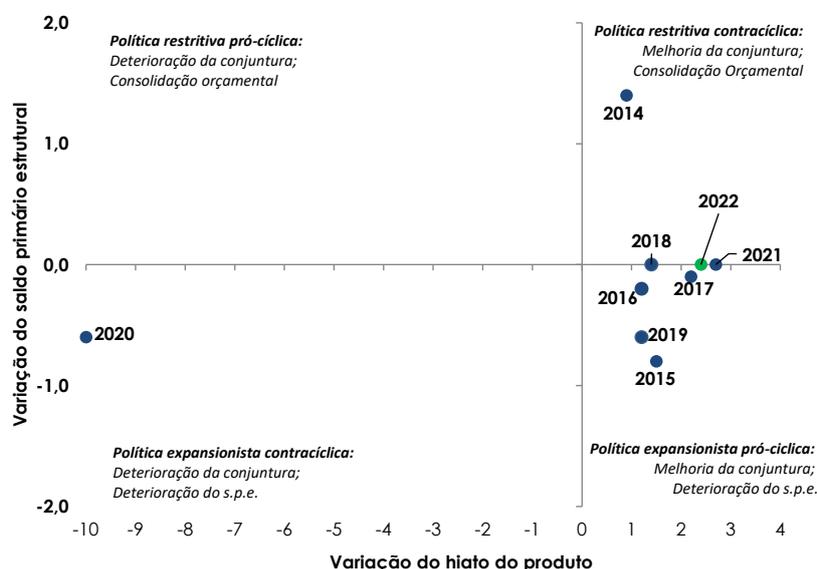
**116. Em 2021, observou-se uma política orçamental neutra em contexto de melhoria da atividade económica.** Verificou-se uma variação positiva do hiato do produto, embora o PIB real ainda acabasse o ano abaixo do produto potencial. Ao mesmo tempo, o saldo primário estrutural não variou face ao do ano anterior. De relembrar que no ano 2020 se assistiu a uma recessão profunda decorrente dos efeitos

económicos da crise pandémica (Gráfico 7), tendo sido executada uma política orçamental expansionista contracíclica para minimizar as consequências da pandemia na saúde das pessoas e na economia.

**117. De acordo com a 2.ªPOE/2022, a política orçamental em 2022 deverá ser neutra, devido à ausência de impulsos para alterar o saldo primário estrutural.** Com efeito, a 2.ªPOE/2022 não prevê melhoria nem deterioração do saldo primário estrutural, num contexto de melhoria da conjuntura económica (novo encurtamento no hiato negativo do produto; o produto observado permanecerá ainda abaixo do produto potencial — Gráfico 7.

**118. Caso se concretizem as previsões da 2.ªPOE/2022, o saldo primário estrutural a observar em 2022 será inferior ao observado no último ano pré-pandemia.** Em 2019, ano imediatamente anterior ao início da pandemia COVID-19, o saldo primário estrutural situou-se em 1,6% do PIB potencial, o qual registou uma deterioração no ano seguinte de 2020. Para 2022, o saldo primário estrutural previsto é de 1,0% do PIB potencial, mesmo valor do ano 2021.<sup>11</sup>

**Gráfico 7 – Orientação da política orçamental: 2.ªPOE/2022**  
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE para os anos 2014–2020 e 2.ªPOE/2022 para os anos 2021–2022 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. (ii) s.p.e. — saldo primário estrutural. (iii) O ano com cor verde corresponde à previsão da 2.ªPOE/2022.

#### 4.5 Medidas de política orçamental em 2022

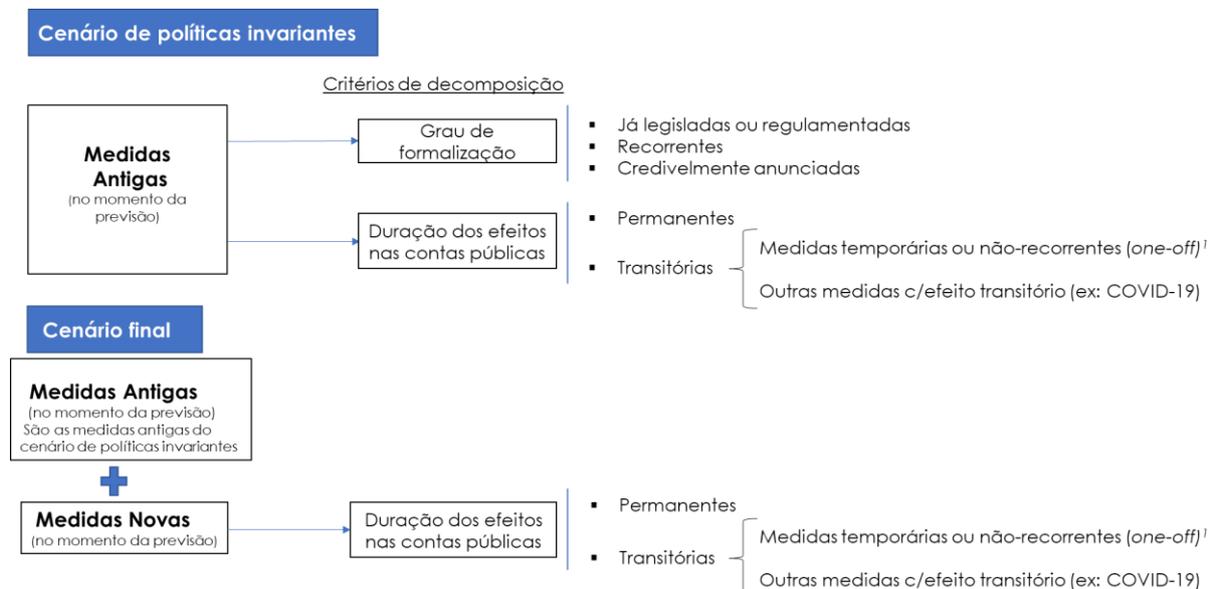
**119. Esta secção analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2022, e está dividida em três subsecções.** A primeira (Subsecção 4.5.1) é metodológica e serve para apresentar as classes de medidas de política orçamental e explicar como é que elas devem ser incorporada nos cenários de projeção orçamental, segundo a metodologia harmonizada da UE. A Subsecção 4.5.2 identifica as contradições classificativas entre os mais recentes documentos de programação orçamental do MF. Por fim, a Subsecção 4.5.3 agrupa e analisa as medidas de política orçamental da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022.

<sup>11</sup> É de referir que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes de séries diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 11/11/2021) para o período 2014–2020 e valores da POE/2022 para o período 2021–2022. Assim, pode haver alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2021 para o saldo primário estrutural e o hiato do produto.

#### 4.5.1 Abordagem conceptual

**120. As projeções orçamentais dos documentos de programação orçamental de médio prazo (os PE) e de curto prazo (as POE) são produzidas em cenário de políticas invariantes e em cenário final.** Esta subsecção tem como objetivo esclarecer os leitores sobre o significado de cada cenário de projeção e o significado das medidas de política que podem entrar em cada um. Como apoio à exposição, é apresentada a Figura 1.

**Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção**



Fontes: UTAO | Notas: 1 – Esta classe está definida no documento metodológico Comissão Europeia (2015), “One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance”, *Report on public finances in EMU 2015*, Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65). É necessária para passar do saldo orçamental para o saldo estrutural.

**121. O cenário orçamental em políticas invariantes corresponde às previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas (i.e., as medidas adotadas no passado), e que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão.** O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*). Pretende projetar o futuro assumindo continuidade na orientação da política orçamental. O cenário de Políticas Invariantes “*extrapola tendências passadas de receitas e despesas (...) de forma coerente com orientações políticas anteriores*”. Pode ainda incluir medidas que impliquem uma alteração nas orientações políticas passadas desde que, à data do exercício de previsão, “*estejam suficientemente detalhadas ou, pelo menos, credivelmente anunciadas.*”<sup>12</sup> De uma forma quicá mais clara, as medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

**122. As medidas de política orçamental antigas podem ser identificadas com base no grau com que estão formalizadas e podem distinguir-se entre si quanto à duração do seus efeitos nas contas públicas.** O grau de formalização permite reconhecer uma medida pelo seu nível de proximidade à consagração na ordem jurídica nacional. Já o critério de duração dos efeitos nas contas públicas pretende diferenciar as medidas antigas entre si quanto ao tempo de permanência dos seus efeitos financeiros nas contas públicas.

**123. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 1):** i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas já legisladas ou regulamentadas;

<sup>12</sup> Definição de projeção em políticas invariantes apresentado no *Report on Public Finances in EMU 2016*, na p. 35.

medidas credivelmente anunciadas. As primeiras são iniciativas políticas que se encontram incorporadas na ordem jurídica nacional à data do exercício prospetivo. As medidas recorrentes consistem em medidas de política tomadas com carácter habitual em anos anteriores e que ainda não estão legisladas nem regulamentadas para poderem ser executadas nos anos da previsão, mas que, por serem recorrentes e não se antevendo razão plausível para não voltarem a ser consagradas, o previsor as integra no seu cenário de medidas antigas. Como medidas antigas, podem ainda ser consideradas as iniciativas que foram “credivelmente” anunciadas pelo Governo, e que não se encontrem ainda legisladas, mas que a maioria estável afeta ao Governo, existente no Parlamento, indicie credivelmente a sua aprovação.<sup>13</sup>

**124. O critério da duração dos efeitos nas contas públicas permite separar as medidas de política orçamental antigas em permanentes e transitórias.**

**125. As medidas permanentes são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos.** Tipicamente, o desenho da medida não contempla uma data precisa para o fim da sua vigência, continuando a produzir efeitos até ser expressamente revogada. São medidas desenhadas para terem um impacto orçamental prolongado no tempo. Isto não significa que os impactos no saldo orçamental por via das medidas que integram o cenário nos anos da previsão sejam iguais aos que se observaram em anos anteriores. Por um lado, as diferenças virão do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP.<sup>14</sup> Por outro, poderão advir diferenças do facto de as medidas antigas terem um efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Este efeito acontece quando a medida subjacente foi desenhada para não produzir todo o efeito orçamental desde o dia 1 de janeiro, ou seja, quando a medida foi concebida para entrar em vigor já com o exercício económico a decorrer ou com gradualismo crescente ou decrescente ao longo do ano ou de vários anos na produção de efeitos. Neste caso, a medida vai assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado.

**126. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos. Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos.** A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.<sup>15</sup> Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Uma medida não-recorrente é uma medida tomada uma vez sem exemplo, ou seja, é uma medida com carácter excecional, que o Governo não pretende repetir no futuro previsível, e que produz efeito financeiro num único ano. Uma medida temporária é uma medida desenhada para não impactar nas contas públicas mais do que dois anos. O desenho de uma e outra medida tem de deixar claro que o seu impacto não alterará em permanência a trajetória intertemporal das contas públicas. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuítos de manipulação da situação orçamental. Para evitar abusos,

<sup>13</sup> O [Report on Public Finances in EMU 2016](#), na p. 41, dá conta que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento. Esta abertura metodológica serve para classificar como antiga uma medida ainda não aplicada à data do exercício de projeção. Foi o caso do anúncio público pelo Primeiro-Ministro no Parlamento em outubro de 2021 e depois, na campanha eleitoral e após o PS ter vencido as eleições com maioria absoluta, de que a futura proposta de lei do OE para 2022 iria adotar a atualização extraordinária de pensões com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2022.

<sup>14</sup> Por funcionamento habitual, entenda-se a tomada de decisões por parte dos Serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

<sup>15</sup> Comissão Europeia (2015), “*One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance*”, [Report on public finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65.

os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.<sup>16</sup> Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Como exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental que começam a ser tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação (designadas na 2.ª POE/2022 por choque geopolítico ou Crise Energética e Conflito na Ucrânia). Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem não-recorrentes.<sup>17</sup> Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar os três tipos de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

**127. O cenário final contabiliza e inclui os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental.** As projeções orçamentais incluídas no cenário final de um documento de programação orçamental correspondem às do cenário de políticas invariantes — que incorpora as medidas antigas de política orçamental — e aos efeitos orçamentais previstos para as medidas novas de política que o Governo queira executar no período de projeção (Figura 1).

**128. As medidas novas são iniciativas que não passam no critério de identificação de medidas antigas (grau de formalização). São intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de decisões novas do Governo.** Irão ser adotadas pela primeira vez no período de projeção. Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não foi aplicada no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. No entanto, a fim de o seu efeito na conta previsional poder ser quantificado, é condição essencial a medida estar suficientemente especificada; caso contrário, a quantificação é espúria. Sendo necessária a aprovação parlamentar para ser adotada, uma medida nova pode entrar no cenário final antes dessa aprovação acontecer mesmo que o Governo não disponha de apoio maioritário no Parlamento. É, no entanto, imprescindível para ser acolhida no cenário final que a medida nova esteja suficientemente detalhada a fim de o previsor e os analistas poderem compreender o seu funcionamento, os agregados orçamentais diretamente afetados e esteja disponível a demais informação necessária para prever o seu efeito financeiro direto nas contas públicas.

**129. As medidas novas de política dividem-se em permanentes e transitórias. Por outras palavras, a decomposição das medidas novas segue também o critério de duração dos seus efeitos nas contas públicas.** Este critério foi explicado acima a propósito das medidas antigas. Uma medida nova permanente é suposta impactar a conta das AP num número indeterminado de anos futuros por não conter no seu desenho uma cláusula de extinção. É por isso que é permanente: mantém-se ativa a gerar efeitos financeiros até ser expressamente revogada, não estando a data da revogação definida. Ao invés, uma medida nova diz-se transitória se for concebida para só produzir efeitos num número relativamente reduzido de anos. Tem de ser perceptível para o analista e o previsor que se está perante uma iniciativa política desenhada para durar um período pré-definido com relativamente poucos anos. A classificação é como no caso das medidas antigas transitórias. Resumindo, a análise ao conteúdo de uma medida nova de política orçamental permite inferir se os efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo (medidas permanentes) ou se têm uma duração efémera ou transitória. Neste caso, é ainda possível decompor as medidas novas em: i) medidas temporárias ou medidas não-recorrentes; ii) outras

<sup>16</sup> São o documento identificado na nota de rodapé 15 e o seguinte: Comissão Europeia (2016), [Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#), julho de 2016

<sup>17</sup> A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020](#), a qual refere que: "In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance."

medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 126 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

#### 4.5.2 Incoerências classificativas entre a 2.ªPOE/2022 e o PE/2022–26

**130. Na POE/2022, de outubro de 2021, o MF apresentou o cenário de políticas invariantes e o cenário final.** A documentação da POE de outubro de 2021 incorporou o respetivo Projeto de Plano Orçamental de 2022, o qual, incluiu as projeções da receita e da despesa das AP no cenário em políticas invariantes e as projeções das mesmas variáveis no cenário final que compreendia, adicionalmente, as opções de política refletidas em novas medidas de política orçamental. Adicionalmente, no relatório da Proposta do Orçamento encontrava-se plasmado o Quadro de Políticas Invariantes<sup>18</sup> e o Quadro das principais medidas de política orçamental para 2022. A análise dos impactos orçamentais e das divergências detetadas na classificação de medidas de políticas orçamentais (face ao referencial metodológico da subsecção anterior) encontram-se no Capítulo 4 do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro de 2021 (Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022).

**131. O PE/2022–26 apresentou somente uma projeção macroeconómica e uma projeção orçamental assentes em políticas invariantes. Ficaram de fora as novas medidas de política orçamental a adotar.** O documento do MF com o Programa Estabilidade, que antecedeu a 2.ªPOE/2022, reporta no Quadro A1.5 (Perspetivas orçamentais das Administrações Públicas) a receita e a despesa total em percentagem do PIB ao longo do horizonte de projeção, sendo estes valores idênticos aos apresentados no Quadro A1.6. (Projeções em políticas invariantes). Como tal, as perspetivas orçamentais contemplam unicamente o cenário em políticas invariantes, significando isto que não se encontra incorporado qualquer impacto orçamental de novas medidas de política orçamental. Quer isto dizer que todas as medidas de política constantes do PE/2022–26 foram nele classificadas pelo MF como medidas antigas. A UTAO apreciou esta classificação na Subsecção 3.2 do [Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril (Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026).

**132. A 2.ªPOE/2022 apresenta dois cenários orçamentais.** São reportados no Projeto de Plano Orçamental de 2022 presente no documento dos elementos informativos e complementares que acompanha a POE. O primeiro é o cenário em políticas invariantes. Contempla apenas as medidas de política que o MF classifica na 2.ªPOE como antigas. Já agora, note-se que o Quadro de Políticas Invariantes no relatório que acompanha a 2.ªPOE replica exatamente o anteriormente apresentado na 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021. O segundo cenário é o final: mostra as previsões da conta das AP subjacentes à ação de todas as medidas de política orçamental (as antigas e as novas). As medidas do cenário final estão enunciadas nos Quadros 3.3 e 3.4 do relatório da 2.ªPOE (intitulados “principais medidas de política orçamental em 2022” e “principais medidas de mitigação do choque geopolítico em 2022”, respetivamente).

**133. Existem incoerências substantivas no cenário de políticas invariantes entre os documentos de planeamento de médio prazo e de curto prazo.** São incoerências que resultam de uma aplicação deficiente dos critérios de classificação de medidas de política explicados na Subsecção 4.5.1. A primeira está na atribuição retroativa ao PE/2022–26 de um cenário de políticas invariantes diferente do que nele consta. Com efeito, o Projeto de Plano Orçamental para 2022, que faz parte da documentação da 2.ªPOE, indica na sua Tabela 14 as diferenças no saldo orçamental do cenário em políticas invariantes face ao do último Programa de Estabilidade. Para conveniência dos leitores, esta tabela está reproduzida na Figura 2 abaixo. É sabido que o PE/2022–26 só tem um cenário orçamental: cenário em políticas invariantes.<sup>19</sup> Como se pode ler no próprio relatório do MF do PE/2022–26, o saldo orçamental aí apontado para 2022 é –1,9% do PIB. Não se percebe, portanto, por que é que a referida Tabela 14 (ver Figura 2 neste relatório) atribui um saldo de –1,0% do PIB ao cenário de políticas invariantes do PE. Uma possível

<sup>18</sup> De acordo com o estabelecido no disposto na alínea j) do número 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro).

<sup>19</sup> Reconhecido pelo próprio autor no relatório que apresenta o PE/2022–26 e explicado pela UTAO na sua apreciação ao mesmo ([Relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril).

justificação para esta divergência assenta no facto do MF, na 2.ª POE/2022, pretender retroceder no que foi assumido pelo próprio MF no texto do PE, ou seja, pretender agora reescrever o cenário em políticas invariantes apresentado no Programa de Estabilidade. De que forma? Retirando-lhe medidas que cumpram o critério de identificação como antigas na vertente de “credivelmente anunciadas”. Exemplos: pacote IRS inserido na 1.ª POE/2022 e medidas de mitigação da inflação nos produtos energéticos aprovadas pelo XXIII Governo já em 2022, sabendo que teria maioria no Parlamento para as incorporar na ordem jurídica nacional. Estas medidas seriam assim *reclassificadas* na 2.ª POE/2022 como novas para constarem apenas do seu cenário final. Desta forma, cria a ilusão de que há medidas verdadeiramente novas na 2.ª POE e que são elas as responsáveis pela deterioração do saldo em 0,9 p.p. face ao cenário (reescrito) de políticas invariantes do PE. Encontra-se outra aparente infração ao quadro conceptual de classificação das medidas se se olhar com atenção para o Quadro 3.2 (“Quadro de políticas invariantes”) no relatório da 2.ª POE/2022. Consta-se que nele não constam as medidas “atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas” e “AUTOVoucher”. Ora ambas já estavam legisladas e a produzir efeitos financeiros no momento em que o exercício de projeção desta POE foi efetuado, pelo que tais medidas deveriam figurar no cenário de políticas invariantes da 2.ª POE/2022.

**Figura 2 – Reprodução da Tabela 14 presente na p. 35 de “Elementos informativos e complementares do OE/2022, MF**

**Tabela 14. Diferenças face ao último Programa de Estabilidade**

% PIB	Código SEC	2020	2021	2022
<b>Capacidade (+) / necessidade (-) de financiamento das Administrações Públicas</b>	<b>B.9</b>			
Programa de estabilidade		-5,8	-2,8	-1,9
Projeto de Plano Orçamental		-5,8	-2,8	-1,9
Diferença		0,0	0,0	0,0
<b>Capacidade (+) / necessidade (-) de financiamento das Administrações Públicas em Políticas Invariantes</b>	<b>B.9</b>			
Programa de estabilidade		-5,8	-2,8	-1,0
Projeto de Plano Orçamental		-5,8	-2,8	-1,2
Diferença		0,0	0,0	0,2

**134. As diferenças entre as medidas que constam na 2.ª POE e as indicadas no Programa de Estabilidade recentemente apresentado, resumem-se, essencialmente, a medidas adicionais no âmbito da crise energética e ao conflito militar na Ucrânia, que foram anunciadas pelo Governo, em momento antecedente à apresentação da 2.ª POE/2022.** A coluna 4 da Tabela 8 elenca as diferenças existentes entre a 2ª POE/2022 e o PE/2022–26 no que se refere a medidas de política orçamental previstas para 2022. As diferenças resumem-se então a pequenas alterações nos impactos orçamentais de medidas anteriormente apresentadas na 1.ª POE/2022, de outubro de 2021 e a medidas adicionais, no âmbito do “Choque Geopolítico”, que não constavam do Programa de Estabilidade e que foram aprovadas e anunciadas pelo Governo entre a data de apresentação do PE/2022–26 (25 de março de 2022) e a data de entrega da 2.ª POE/2022 na Assembleia da República (13 de abril de 2022).<sup>20</sup>

**135. Se se tomar como boa a classificação de medidas que o MF usou no PE/2022–26, então não há novas medidas de política orçamental na 2.ª POE/2022.** As principais medidas de política orçamental enunciadas na 2.ª POE/2022 podem ser agrupadas segundo a seguinte tipologia: (i) medidas adotadas no âmbito da COVID-19; (ii) medidas de mitigação dos efeitos da crise energética e do conflito na Ucrânia (choque geopolítico); (iii) agregado de medidas do Plano de Recuperação e Resiliência; (iv) “outras” medidas anteriormente apresentadas na 1.ª POE/2022, de outubro de 2021, ou anunciadas pelo Governo como intenção de alteração a essa POE no período que antecedeu a sua votação na generalidade na Assembleia da República. O MF classificou a esmagadora maioria destas medidas como

<sup>20</sup> Um exemplo de anúncio e aprovação de algumas medidas de política orçamental é a [Resolução do Conselho de Ministros de 9 de abril](#).

pertencentes ao cenário de políticas invariantes para o ano de 2022 apresentado no PE/2022–26. A exceção a esta decisão são as medidas adicionais, no âmbito do “choque geopolítico”, que não constavam do Programa de Estabilidade e que foram aprovadas e anunciadas pelo Governo entre a data de apresentação do PE/2022–26 e a data de entrega da 2.ªPOE/2022 na Assembleia da República. No entanto, mesmo estas medidas deveriam ter sido incluídas no cenário de políticas invariantes, à luz do critério de classificação de medidas promovido pelo MF aquando da elaboração do cenário do Programa de Estabilidade. Ao tomar como boa esta classificação, então não há novas medidas de política orçamental na 2.ªPOE/2022. A subsecção seguinte elenca e analisa o impacto orçamental decorrente das principais medidas de política orçamental que constam da 2.ªPOE/2022 estabelecendo a comparação com o reportado em documentos orçamentais anteriores (PE/2022–26 e POE/2022, de outubro de 2021).

#### 4.5.3 As medidas da Segunda Proposta de Orçamento do Estado para 2022

**136. A 2.ªPOE/2022 prevê um impacto de – 3,4 mil M€ (1,5% do PIB) no saldo orçamental para as principais medidas de política,** As principais medidas de política apresentadas na 2.ªPOE/2022 têm um impacto orçamental de – 3437 M€ (– 1,5% do PIB), o que representa um agravamento de 546 M€ (0,2% do PIB) face ao apresentado no PE/2022-26. Encontram-se detalhadas na Tabela 8, agrupadas de acordo com a seguinte tipologia:

- mitigação dos efeitos na saúde e na economia resultantes da pandemia de COVID-19 (– 1113 M€; – 0,5% do PIB);
- mitigação dos efeitos na economia do choque geopolítico (– 1125 M€; – 0,5% do PIB);
- impacto da implementação do PRR (– 168 M€; – 0,1% do PIB);
- categoria “Outras” (– 1031 M€; – 0,5% do PIB), que inclui as medidas constantes do cenário da POE/2022 de outubro e do PE/2022-26.

**137. O PE/2022–26 antecipava um efeito líquido no saldo de – 28991 M€ para estas medidas. Assim, a 2ªPOE/2022 faz uma revisão em alta do efeito líquido negativo em 546 M€ (0,2% do PIB).** Este agravamento está concentrado nas medidas destinadas a mitigar o choque geopolítico (601 M€; 0,3% do PIB) e é parcialmente atenuado pela ligeira revisão em baixa (55 M€) nas restantes tipologias indicadas no parágrafo 136.

**138. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de política da 2.ªPOE/2022 (546 M€; 0,2% do PIB) reflete, sobretudo, a redução fiscal anunciada, uma vez que a despesa projetada decresce face ao PE/2022-26.** A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de política da 2.ªPOE/2022 (546 M€; 0,2% do PIB) reflete as medidas do lado da receita (– 692 M€), designadamente a redução fiscal anunciada para mitigação do aumento dos preços dos combustíveis (– 647 M€) e a revisão em baixa do cofinanciamento europeu (– 75 M€). A despesa adicional prevista decresce 146 M€ face à projeção do PE/2022-26 — dois painéis da Tabela 8.

**139. A 2.ªPOE/2022 detalha as medidas destinadas a mitigar os efeitos do conflito na Ucrânia, cujo impacto orçamental foi revisto em alta em 601 M€ (0,3% do PIB), para 1125 M€ (1,5% do PIB).** Resulta do efeito combinado da perda de receita fiscal (– 647 M€) e acréscimo de despesa (688 M€), líquido do cofinanciamento europeu com origem no REACT (210 M€). A atualização da 2.ªPOE/2022 faz refletir no cenário orçamental a [Resolução do Conselho de Ministros de 9 de abril](#). Esta aprovou um conjunto de medidas de mitigação do choque geopolítico, que foram legisladas por decreto-lei nos dias seguintes, e que podem ser resumidas da seguinte forma (Tabela 7 e Tabela 8):

- Mitigação da subida dos preços dos combustíveis e das tarifas de gás e eletricidade, através da redução da carga fiscal sobre os combustíveis (– 647 M€), de apoios às empresas (385 M€) e de transferências para as famílias (133 M€), com um impacto total de 1165 M€ (0,5% do PIB). Esta categoria de intervenção reflete a maior parte da revisão em alta anunciada (472 M€);

- Melhoria da segurança alimentar, com medidas de apoio direto à produção agrícola (65 M€) e transferências para as famílias mais carenciadas para assegurar o acesso à alimentação num contexto de agravamento dos preços (55 M€), com um agravamento previsional de 9 M€ face ao PE/2022-26;
- Prestações sociais de apoio aos refugiados que procuram proteção do conflito (50 M€), mantendo-se a previsão inalterada.
- Foram ainda aprovadas medidas de diferimento e pagamento faseado das obrigações fiscais e contributivas, em tudo semelhante ao que foi utilizado na resposta à pandemia COVID-19, que não constam do relatório da 2.ªPOE/2022, presumivelmente porque assumir não terem impacto orçamental definitivo, afetando apenas a receita de caixa em contabilidade pública.<sup>21</sup>

**140. A revisão em alta do impacto orçamental das medidas de mitigação do choque geopolítico (601 M€) concentra-se do lado da receita e consiste na neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Adicionalmente, subsistem dúvidas quanto à coerência entre o cenário orçamental projetado para a conta das AP e esta medida de redução fiscal.** A revisão em alta do impacto das medidas de mitigação do choque geopolítico (601 M€) reflete o efeito da perda de receita face ao projetado no PE/2022-26 (- 722 M€), uma vez que a despesa deverá decrescer 121 M€ (Tabela 7). O decréscimo da receita tem origem na tributação indireta (- 647 M€) e na ligeira diminuição previsional do cofinanciamento comunitário (- 75 M€). A redução fiscal reflete a suspensão do agravamento da taxa de carbono, a descida do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e da receita do IVA que sobre ele incide, com o objetivo de neutralizar o efeito do agravamento do preço dos combustíveis na receita arrecadada pelo Estado, uma vez que estes constituem a base de incidência do ISP e do IVA respetivo. Daqui decorre que esta revisão não constitui um verdadeiro acréscimo de impacto orçamental, mas apenas a neutralização do efeito temporário do choque geopolítico sobre a receita fiscal que incide sobre os combustíveis. Apesar de ser apresentada pela primeira vez na 2.ªPOE/2022, a redução fiscal proposta não parece encontrar correspondência nas mudanças projetadas para a conta das AP (Tabela 2 e Gráfico 3), as quais postulam uma diminuição de 140 M€ na receita com impostos indiretos. A quebra de receita subjacente a esta medida (- 647 M€) é superior em 507 M€ às projeções do cenário, persistindo dúvidas quanto à coerência entre as duas previsões. Se assumirmos que esta medida se encontra corretamente refletida nas previsões da 2.ªPOE/2022, então, na verdade, a receita de impostos indiretos foi revista em alta em 507 M€ face ao PE/2022-26. Em alternativa, poder-se-á questionar se já estaria refletida no PE, uma vez que a medida de política orçamental está insuficientemente detalhada nesse documento.

**Tabela 7 – Impacto orçamental das medidas da crise energética e conflito na Ucrânia, por rubrica**  
(milhões de euros)

	PE/2022- 2026	2.ªAOE 2022	Dif. <sup>a</sup> (impacto no saldo)
<b>Receita</b>	<b>285</b>	<b>-437</b>	<b>-722</b>
Impostos indiretos	0	-647	-647
Outra receita corrente	285	210	-75
<b>Despesa</b>	<b>809</b>	<b>688</b>	<b>-121</b>
Prestações sociais	96	105	9
Subsídios	372	450	78
Outras despesas correntes	341	133	-208
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-524</b>	<b>-1 125</b>	<b>-601</b>

Fontes: PE/2022-26, 2.ªPOE/2022, MF e cálculos da UTAO.

**141. A UTAO vem sugerir ao MF a adoção de um procedimento contabilístico que permita rastrear a execução do universo de medidas de mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia e pela crise energética.** Estas medidas têm características semelhantes às adotadas para minimizar os malefícios da pandemia na saúde e na economia. Com efeito, deverão ter uma duração limitada no tempo, um impacto material significativo no saldo orçamental de 2022 e, provavelmente, 2023 e a lista de medidas deverá crescer ao longo dos próximos meses, em função das reavaliações

<sup>21</sup> Vide [Decreto-Lei n.º 30-D/2022, de 18 de abril](#).

custo-benefício que o Governo for fazendo. Não é de excluir que a União Europeia venha a adotar alguma forma de tratamento especial do impacto orçamental destas medidas em indicadores futuros das regras orçamentais e a exigir o seu reporte.<sup>22</sup> Então, a bem da transparência e do interesse público e do próprio ministério em acompanhar com rigor a evolução nestes encargos líquidos, convirá segregar estas medidas nos sistemas de informação contabilística das AP. No final de março de 2020 a UTAO sugeriu este princípio para se poder acompanhar a evolução das medidas de política COVID. Pouco depois, a DGO adotou uma classificação específica para as mesmas nos sistemas de informação contabilística, com as vantagens coletivas que são hoje reconhecidas. Portanto, agora a UTAO faz a mesma recomendação, no sentido de a DGO ponderar fazer com as medidas que o MF designou na 2.ªPOE/2022 como “medidas da crise energética e do conflito na Ucrânia” o mesmo que fez em 2020 com as medidas COVID-19: adote uma classificação apropriada (seja por via de medidas, de fontes de financiamento ou outras) que permita a individualização destas medidas de política na base de dados orçamentais SIGO; divulgue mensalmente a execução das medidas na sua Síntese de Execução Orçamental.

**142. Foi criada uma linha de crédito com garantia do Estado, com a finalidade de apoiar as empresas afetadas pela crise energética no valor de 400 M€, o que constitui um passivo contingente.** No contexto do quadro de apoio temporário autorizado pela CE foi criada uma linha de crédito garantida pelo Estado, com a finalidade de apoiar a produção de empresas afetadas pela crise energética, no valor de 400 M€.<sup>23</sup> Constitui um passivo contingente para as AP, pois pode originar encargos futuros em caso de incumprimento das empresas contraentes dos créditos garantidos.

**143. O subconjunto de principais medidas de política orçamental denominado “Outras”, incluídas na Tabela 8, corresponde a medidas que já tinham sido anunciadas no âmbito da 1.ªPOE/2022, de outubro de 2021 e refletidas no cenário em políticas invariantes apresentado no PE/2022–26.** A Tabela 8 elenca a informação sobre medidas de política orçamental e a respetiva previsão de impacto orçamental para 2022, reportada nos últimos documentos orçamentais (1.ªPOE/2022, PE/2022–26 e 2.ªPOE/2022). Da análise ao subconjunto denominado “Outras”, é possível concluir: (i) Estas medidas já tinham sido anteriormente anunciadas na POE/2022, de outubro de 2021 e refletidas no cenário em políticas invariantes apresentado no PE/2022-26; (ii) face ao reportado no PE/2022–26, o impacto no saldo orçamental de duas medidas foi revisto em 45 M€, designadamente por via da redução em 20 M€ na perda de receita causada pelo Pacote IRS de medidas e a redução na despesa em 25 M€ causada pela medida Garantia para infância. A descrição e a análise mais aprofundada das medidas enunciadas na Tabela 8 foi efetuada pela UTAO no capítulo 4 do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro de 2021 (Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022) e no [relatório UTAO n.º 6/2022](#), de 12 de abril (Apreciação do Programa de Estabilidade 2022–2026).

<sup>22</sup> Para já, a Comissão Europeia emitiu orientações relativas às medidas de política a adotar pelos Estados-Membros (Vide [discurso do Vice-Presidente da Comissão Europeia, Valdis Dombrovskis, de 23 de março](#), acedido a 8 de abril de 2022) e anunciou mecanismos de apoio na resposta a esta crise: utilização do REACT e dos fundos sobranes do Quadro Comunitário 2014-2020 (FSE e FEDER) para financiamento das medidas de acolhimento e integração de refugiados e criação de um regime temporário de ajudas de Estado, em tudo semelhante ao utilizado na pandemia COVID-19, permitindo subsídios à produção das empresas do sector agrícola, compensação de empresas com consumo intensivo de energia, apoios à liquidez e garantias em empréstimos.

<sup>23</sup> Vide [documento de divulgação](#) da Linha de Crédito de Apoio à Produção.

**Tabela 8 – Principais medidas de política orçamental da 2.ªPOE/2022**  
(milhões de euros)

Medidas	Classificação	POE/2022	PE/2022-	POE/2022	Dif*
		(Out.21)	2026	(Abr.22)	(Impacto no saldo)
		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>COVID-19</b>		<b>20</b>	<b>-1 123</b>	<b>-1 113</b>	<b>10</b>
REACT-EU	R Outra receita corrente	430	230	230	0
Redução temporária da Taxa de IVA para equipamento COVID-19	R Impostos indiretos	-10	-10	0	10
Prorrogação do subsídio de desemprego	D Prestações sociais	-	65	65	0
Apoio ao rendimento dos trabalhadores	D Prestações sociais	-	13	13	0
Aquisição de vacinas e medicamento COVID-19	D Consumo intermédio	-	220	220	0
Testes diagnóstico à COVID-19	D Prestações sociais	400	227	227	0
EPI e equipamentos	D Consumo intermédio	-	41	41	0
Isolamento profilático e subsídio de doença	D Prestações sociais	-	230	230	0
Recursos humanos	D Despesas com pessoal	-	67	67	0
Lay-off, Apoio à Retoma Progressiva e outras medidas de emprego	D Subsídios	-	183	183	0
Programa Apoiar	D Subsídios	-	230	230	0
Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros	D Subsídios	-	50	50	0
Outras despesas COVID-19	D Prestações sociais	-	17	17	0
<b>Crise Energética e Ucrânia (Choque geopolítico)</b>		<b>0</b>	<b>-524</b>	<b>-1 125</b>	<b>-601</b>
Financiamento europeu	R Outra receita corrente	-	285	210	-75
<b>Combustíveis</b>			<b>-443</b>	<b>-855</b>	<b>-412</b>
Suspensão do aumento da taxa de carbono	R Impostos indiretos	-	-	-360	-
Redução do ISP equivalente a descida do IVA para 13%	R Impostos indiretos	-	-	-170	-
Devolução da receita adicional de IVA via ISP	R Impostos indiretos	-	-	-117	-
Apoio ao transporte de passageiros e mercadorias	D Subsídios	-	-	75	-
AUTOvoucher	D Outras despesas correntes	-	-	133	-
<b>Gás e electricidade</b>			<b>-250</b>	<b>-310</b>	<b>-60</b>
Subsídios à empresas pela subida do custo do gás	D Subsídios	-	-	160	-
Redução das tarifas de acesso às redes na electricidade	D Subsídios	-	-	150	-
<b>Famílias mais carenciadas</b>	<b>D Prestações sociais</b>		<b>-46</b>	<b>-55</b>	<b>-9</b>
<b>Agricultura e pescas</b>	<b>D Subsídios</b>		<b>-20</b>	<b>-65</b>	<b>-45</b>
<b>Apoio aos refugiados</b>	<b>D Prestações sociais</b>		<b>-50</b>	<b>-50</b>	<b>0</b>
<b>PRR</b>		<b>-168</b>	<b>-168</b>	<b>-168</b>	<b>0</b>
Receita do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)	R Outra receita corrente	3 035	3 035	3 035	0
Consumo intermédio	D Consumo intermédio	822	822	822	0
Investimento público	D FBCF	1 371	1 371	1 371	0
Outras despesas de capital (PRR)	D Outra despesa de capital	1 010	1 010	1 010	0
<b>Outras</b>		<b>-1 444</b>	<b>-1 076</b>	<b>-1 031</b>	<b>45</b>
<b>Pacote IRS</b>	<b>R Impostos diretos</b>	<b>-205</b>	<b>-230</b>	<b>-210</b>	<b>20</b>
Reforma dos escalões de IRS	R Impostos diretos	-	-	-150	-
Dedução ao IRS a partir do 2.º dependente	R Impostos diretos	-	-	-10	-
Alargamento do IRS jovem e programa Regressar	R Impostos diretos	-	-	-25	-
Reforço do mínimo de existência	R Impostos diretos	-	-	-25	-
Criação do Incentivo Fiscal à Recuperação (IFR)	R Impostos diretos	-150	0	0	0
Eliminação do Pagamento Especial por Conta	R Impostos diretos	-10	-10	-10	0
Alargamento da suspensão do agravamento das tributações autónomas IRC	R Impostos diretos	-5	-5	-5	0
Alteração da taxa de subscrição de TV	R Vendas	10	0	0	0
Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal	R Impostos diretos	125	125	125	0
Atualização extraordinária das pensões	D Contribuições Sociais	76	197	197	0
Gratuidade progressiva das creches	D Prestações sociais	-	16	16	0
Garantia para infância (efeito em 2022)	D Prestações sociais	70	70	45	25
Massa Salarial das Administrações Públicas					
Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%	D Despesas com pessoal	225	225	225	0
Outras medidas de revalorização remuneratória e de reforço de pessoal	D Despesas com pessoal	85	85	85	0
TAP	D Outra despesa de capital	990	600	600	0
Revisão de despesa	D Consumo intermédio	-237	-237	-237	0
<b>Impacto no saldo orçamental</b>		<b>-1 592</b>	<b>-2 891</b>	<b>-3 437</b>	<b>-546</b>
<b>Impacto no saldo orçamental % do PIB</b>		<b>-0,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,2</b>
<b>Por memória:</b>					
<b>Impacto no saldo orçamental (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)</b>			<b>-1 647,0</b>	<b>-2 238,0</b>	
<b>Impacto no saldo orçamental % do PIB (COVID-19+Crise energética e Ucrânia)</b>			<b>-0,7</b>	<b>-1,0</b>	

Por memória: Impacto das medidas por rubrica

	PE/2022- 2026	2.ºAOE 2022	Dif.ª (impacto no saldo)
<b>Receita</b>	<b>3 420</b>	<b>2 728</b>	<b>-692</b>
Impostos indiretos	-10	-647	-637
Impostos diretos	-203	-183	20
Contribuições sociais	82	82	0
Vendas	0	0	0
Outra receita corrente	3 550	3 475	-75
<b>Despesa</b>	<b>6 311</b>	<b>6 165</b>	<b>-146</b>
Consumo intermédio	846	846	0
Despesas com pessoal	377	377	0
Prestações sociais	931	915	-16
Subsídios	835	913	78
Outras despesas correntes	341	133	-208
FBCF	1 371	1 371	0
Outra despesa de capital	1 610	1 610	0
<b>Impacto no saldo orçamental</b>	<b>-2 891</b>	<b>-3 437</b>	<b>-546</b>
<b>Impacto no saldo orçamental em % do PIB</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,2</b>

Fontes: POE/2022 (outubro de 2021), PE/2022-26, 2.ºPOE/2022 (abril 2022), MF. Cálculos da UTAO. | Nota: (i) As linhas a negrito no painel superior da tabela referem-se ao impacto no saldo orçamental. Um sinal negativo (positivo) significa agravamento (desagravamento) do saldo.

#### 4.6 Apreciação global do cenário orçamental da 2.ºPOE/2022

**144. Esta secção analisa os desenvolvimentos orçamentais que o MF prevê para 2022 na 2.ºPOE/2022, enfatizando as diferenças face à execução verificada no ano de partida, 2021.** Uma vez escrutinadas as diferenças entre os documentos orçamentais recentemente apresentados pelo Governo, no respeitante às projeções financeiras para as Administrações Públicas (Subsecção 4.1) e às medidas de política subjacentes (Subsecção 4.5) importa analisar de forma integrada o cenário orçamental da 2.ºPOE/2022. Para tal, aplica-se a metodologia que a UTAO empregou na análise ao PE/2022-26 com a informação da 2.ºPOE/2022.

**145. A 2.ºPOE/2022 manteve (face à projeção do PE) o objetivo de 1,9% para o défice anual, uma melhoria homóloga de 0,9 p.p., resultando de efeitos de sinal contrário: o aumento da despesa primária supera o crescimento da receita, mas a poupança com as medidas de política COVID-19 permite a correção do saldo.** A 2.ºPOE/2022 mantém como objetivo anual um défice orçamental de 1,9%, o que representa uma melhoria de 0,9 p.p. face ao resultado apurado pelo INE para 2021. O Gráfico 8 decompõe esta variação, acrescentando-se informação adicional (nos retângulos com fundo às riscas) sobre o contributo das medidas de política subjacentes ao cenário da 2.ºPOE/2022, devendo destacar-se:

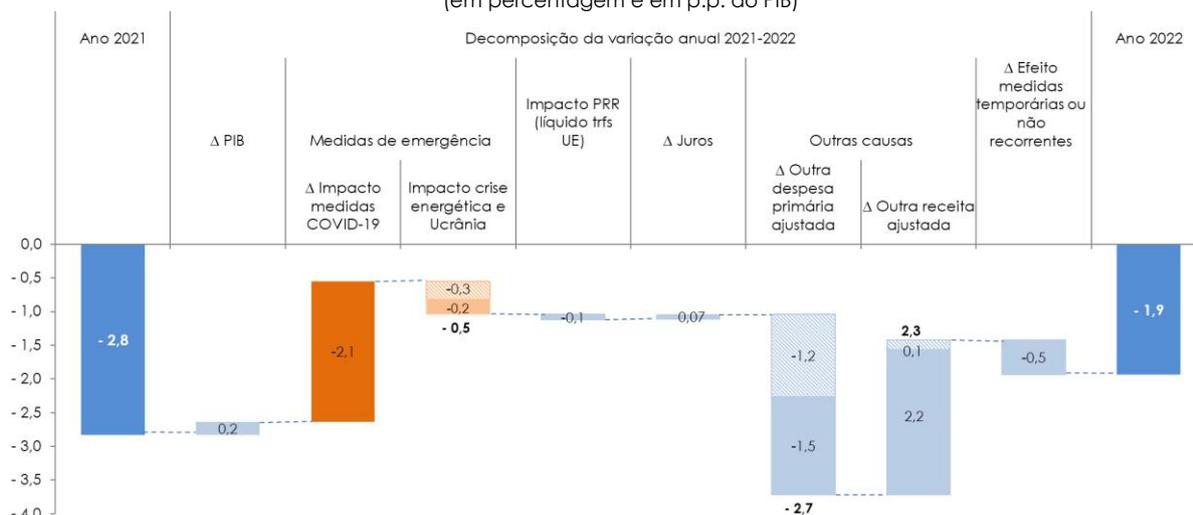
- A melhoria previsional do saldo orçamental tem origem, sobretudo, na poupança com as medidas de política COVID-19 (2,1 p.p.), que decorre da melhoria da situação epidemiológica;
- Seguem-se, como outros contributos para a redução do défice, o crescimento da receita (2,3 p.p.) e, em menor escala, a recuperação da atividade económica (0,2 p.p.)<sup>24</sup> e a redução dos encargos com a dívida pública (0,07 p.p.).
- Em sentido oposto, destaca-se o agravamento da despesa primária (-2,7 p.p.), que deverá superar a poupança com a pandemia e as medidas temporárias ou não-recorrentes (-0,5 p.p.). O impacto das medidas destinadas a mitigar o impacto da crise energética e a acolher refugiados foi revisto em alta, com um contributo de -0,5 p.p. para a variação anual do saldo, persistindo alguma incerteza quanto às consequências do choque geopolítico despoletado pelo conflito na Ucrânia e aos seus efeitos sobre a economia e a posição orçamental. O

<sup>24</sup> Estes 0,2 p.p. são obtidos calculando a diferença entre dois rácios: saldo orçamental de 2021 em relação ao PIB de 2021 e saldo orçamental de 2021 em relação ao PIB previsto para 2022.

reduzido impacto da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) reflete as elevadas taxas de cofinanciamento europeu.

- O contributo das medidas de política, destacado nos retângulos com riscas, refere-se ao impacto orçamental das medidas antigas, constantes do quadro de políticas invariáveis apresentado pelo Governo em outubro de 2021 (1853 M€; 0,8% do PIB)<sup>25</sup> e as medidas de política apresentadas na Tabela 8, na tipologia “Outros” (1031 M€; 0,5% do PIB), rejeitadas pelo Parlamento em outubro, mas que desde então foram legisladas ou têm aprovação garantida em maio próximo. Traduzem o impacto duradouro de medidas legisladas anteriormente, como, por exemplo, as progressões nas carreiras dos funcionários públicos e a atualização de pensões. Explicam a variação da receita e da despesa sem adoção de novas medidas de política e ajudam a compreender a evolução da “Outra receita ajustada” (2,3 p.p.) e “Outra despesa primária ajustada” (-2,7 p.p.). Na receita, o seu impacto é reduzido (0,1 p.p.), mas na despesa ascende a (-1,2 p.p.), quase metade do incremento anual.

**Gráfico 8 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2021 e 2022**  
(em percentagem e em p.p. do PIB)



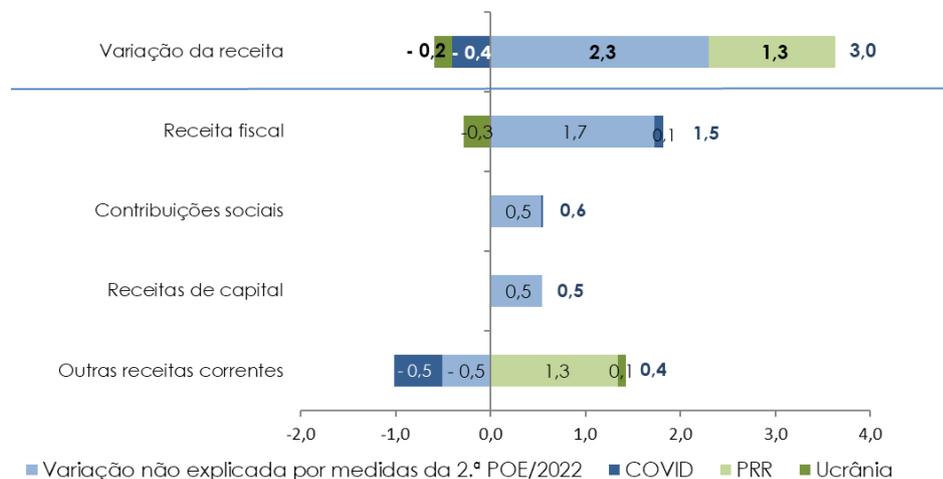
Fontes: INE, 1.ºPOE/2022 (outubro de 2021), 2.ºPOE/2022, MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os retângulos com fundo tracejado azul e branco individualizam o contributo das medidas de política antigas (constantes do quadro de políticas invariáveis) para a variação total da “Outra despesa primária ajustada” e “Outra receita ajustada”. (ii) O retângulo com fundo tracejado laranja e branco individualiza a revisão em alta no impacto das medidas em causa na 2.ºPOE/2022 (face ao PE/2022-26).

**146. A receita fiscal e contributiva constitui a principal determinante do crescimento da receita, muito influenciada pela recuperação da atividade económica. O ano de 2022 constitui o primeiro ano completo de implementação do PRR e a execução da receita destinada ao seu financiamento será condicional ao cumprimento do calendário de implementação acordado com a União Europeia (UE). A 2.ºPOE/2022 projeta um crescimento nominal da receita ajustada de medidas temporárias e não recorrentes de 6,9 mil M€, que representa 3,0% do PIB em 2022 (Tabela 4), assente no desempenho da receita fiscal (1,5 p.p.) e da receita contributiva (0,6 p.p.), que justificam cerca de 68% da variação anual. Estas componentes diminuem ligeiramente o seu peso face ao cenário do PE/2022–26, refletindo uma revisão em baixa na previsão dos impostos indiretos (-140 M€) e das contribuições sociais (-75 M€). A documentação do MF não justifica esta mudança na previsão efetuada em pouco mais de duas semanas. A projeção parece encontrar alguma correspondência na evolução prevista para os agregados macroeconómicos que mais influenciam a receita fiscal e contributiva. No respeitante à tributação direta e às contribuições sociais, prevê-se um aumento do emprego (1,3%) e das remunerações dos trabalhadores (4,5%). Para a tributação indireta, é certo que o consumo privado deverá aumentar 7,9% em termos nominais, mas o Governo decidiu reduzir a tributação sobre combustíveis. As “Outras receitas correntes” registam o cofinanciamento da União Europeia destinado às medidas de política COVID-19, à mitigação do choque geopolítico desencadeado pelo conflito na Ucrânia, ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a outras medidas de política. A sua evolução global (+0,4 p.p.) resulta de efeitos de sinal contrário: um peso muito significativo das transferências destinadas à execução do PRR (1,3 p.p.) e, em menor escala, ao financiamento das medidas de mitigação do choque geopolítico (0,1 p.p.) e**

<sup>25</sup> Vide Tabela 7 (pp.36) do [Relatório UTAO n.º 19/2021](#), de 21 de outubro, que procede à Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2022.

um decréscimo do financiamento REACT para as medidas de política COVID-19 (-0,5 p.p.) e outras medidas de política (-0,5 p.p.). Deve recordar-se que 2022 constitui o primeiro período de implementação do PRR em contas nacionais e a execução da receita destinada ao seu financiamento (3 mil M€) é condicional ao cumprimento do calendário de programação acordado com a UE — Gráfico 9.

**Gráfico 9 – Contributos da receita para a variação do saldo entre 2021 e 2022, líquida de medidas de emergência e temporárias ou não-recorrentes**  
(em pontos percentuais do PIB)



Fontes: INE, 2.ªPOE/2022, MF e cálculos da UTAO. | Nota: (i) Os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e da variação no objetivo anual previsional, na Tabela 2.

**147. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 continua omissivo na fundamentação do aumento da despesa primária em 1,5 p.p. do PIB (3,3 mil M€), constituindo esta a maior agravante do saldo orçamental em 2022. Esta variação poderá ser parcialmente explicada por medidas anteriores que agravam a despesa e pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos no contexto do choque geopolítico.** A 2.ªPOE/2022 prevê o incremento nominal da despesa primária em 1,9% do PIB (4,3 mil M€), líquida de medidas temporárias ou não-recorrentes. O ritmo de crescimento projetado é inferior ao da atividade económica, antecipando-se uma redução do seu peso no PIB em 1,3 p.p. (Tabela 4). Quando expurgados os efeitos de medidas de emergência (COVID-19, crise energética e conflito na Ucrânia) e do PRR, o crescimento aumenta para 2,7% do PIB (6 mil M€), constituindo o maior fator de agravamento da posição orçamental neste período. As medidas de política constantes do cenário de políticas invariantes apresentadas em outubro de 2021 e as medidas entretanto legisladas ou com aprovação garantida explicam 1,2 p.p. (2,8 mil M€) deste agravamento. A variação restante (3,3 mil M€; contributo de 1,5 p.p.) não encontra correspondência nas medidas de política apresentadas, podendo ser explicado por vários fatores:

- Uma parte da despesa com as medidas de política COVID-19 deixou de ser classificada nesta tipologia, mas continua a produzir efeitos: é o caso do programa Ativar (subsídios, 0,1% do PIB em 2021) e da medida de Universalização da Escola Digital (investimento, 0,1% do PIB em 2021) — Tabela 9;
- Funcionamento dos estabilizadores automáticos (prestações sociais), no contexto da crise energética e do conflito na Ucrânia: a 2.ªPOE/2022 prevê um crescimento global de 7,5% da atividade económica para o ano corrente, mas a crise energética e a subida no nível de preços têm impactos recessivos na economia, com possibilidade de originar despedimentos e conseqüente aumento do recurso a prestações sociais: subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, entre outros.
- Efeito de medidas antigas que não se encontram explicitadas no cenário de políticas invariantes mas que agravam anualmente a despesa, como, por exemplo, o pagamento de pensões (prestações sociais), numa sociedade com as características demográficas de Portugal;
- Uma perspetiva prudente nas projeções da despesa.

**148. O cenário orçamental da 2.ªPOE/2022 adota uma perspetiva conservadora na projeção da despesa, que pode traduzir uma abordagem prudente num contexto de elevada incerteza. Mas não assume este objetivo e suscita dúvidas quanto à existência de folgas orçamentais.** O cenário orçamental do

PE/2022-26 era omissivo no respeitante ao agravamento da despesa primária e aguardavam-se esclarecimentos na 2.ª POE/2022, a ser apresentada pelo XXIII Governo Constitucional, na XV Legislatura. No entanto, o novo documento é pouco esclarecedor. No respeitante à evolução dos agregados orçamentais, projeta-se uma redução marginal da despesa total (71 M€; 0,1% do PB), com origem nas poupanças com juros (108 M€) e nas despesas com pessoal (75 M€), ilustrados no Gráfico 3. O impacto das medidas de política foi ligeiramente revisto em alta (0,2 p.p. do PIB; 546 M€), mas traduz, essencialmente, a neutralização do acréscimo de receita fiscal resultante do agravamento do preço dos combustíveis (- 637 M€), uma vez que a despesa previsional decresceu (- 146 M€) — painel inferior da Tabela 8. O cenário orçamental da 2.ª POE/2022 adota assim uma perspetiva conservadora na projeção da despesa. Embora possa refletir uma abordagem prudente do previsor num contexto de elevada incerteza, não é transparente porque não assume este objetivo e suscita dúvidas quanto à existência de folgas orçamentais.

**149. Os próximos parágrafos apreciam a previsão para encargos com pessoal e as medidas que o Governo anuncia nesta área para 2022.** O tema tem atualidade face às pressões inflacionistas sobre o poder de compra dos trabalhadores das AP.

**150. A conta das AP para 2022 revela na rubrica de despesas com pessoal um incremento de 900 M€, face ao valor executado em 2021.** De acordo com a conta das AP apresentada na 2.ª POE/2022, a rubrica despesas com pessoal prevê um incremento de 900 M€ (+3,6%), face ao total registado em 2021. As projeções macroeconómicas constantes da 2.ª POE/2022 antecipam o crescimento em 4,5% na remuneração nominal dos empregados (sectores público e privado) em 2022.

**151. A informação sobre medidas de política orçamental incluída na 2.ª POE/2022 permite rastrear grande parte do incremento na rubrica da despesa com pessoal e o impacto na arrecadação de receita provocada por estas medidas.** O Quadro 3.2 – Quadro de políticas invariantes do relatório que acompanha a 2.ª POE/2022 dá conta que, em 2022, as medidas antigas (na classificação do MF) na rubrica “Despesa com pessoal” irão acrescer 468,5 M€ à despesa das AP e 196,2 M€ à receita por via do carregamento de efeitos das seguintes medidas: progressões e promoções, mitigação do impacto do congelamento em carreiras especiais, contratações em curso, aumentos salariais para assistentes operacionais e assistentes técnicos nas escolas, encargos decorrentes da incorporação do hospital de Vila Franca de Xira e outras despesas não explicadas pelo MF (vide linhas 2 e 6 a 11 da Tabela 9). Adicionalmente, o Quadro 3.3 – Principais medidas de política orçamental em 2022 do relatório da 2.ª POE/2022 informa sobre duas outras medidas que irão ter reflexos na despesa com pessoal: i) atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas, com um impacto de 225 M€; e ii) aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida, com um impacto de 85 M€. No lado da receita é considerado o impacto na arrecadação de receita implícita de 125 M€ (linhas 1, 4 e 5 da Tabela 9).<sup>26</sup> Repare-se que estas duas medidas têm a natureza de aumento nos salários individuais dos trabalhadores: as medidas atuam diretamente sobre a componente preço das despesas com pessoal. Já as outras medidas acima enunciadas pretendem aumentar o volume de emprego nas AP ou deslocar trabalhadores para escalões remuneratórios mais elevados, sendo, portanto, medidas que atuam diretamente sobre a quantidade total e a distribuição do volume pelos escalões remuneratórios. Sobre as medidas “outras despesas”, nada se sabe, pelo que não é possível perceber se o seu impacto no saldo vem preferencialmente do efeito quantidade ou do efeito preço.

<sup>26</sup> O Quadro 3.2 do relatório que acompanha a 2.ª POE/2022 tem a seguinte nota: “Receita decorrente do aumento das despesas com pessoal: corresponde a despesa a cargo das Administrações Públicas com salários de trabalhadores e que tem repercussões do lado da receita contributiva, bem como por via dos impostos e contribuições devidas ao Estado por esses trabalhadores, em particular decorrente do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e contribuições para a Segurança Social”.

**Tabela 9 – Previsão do impacto líquido no saldo de 2022 decorrente de medidas com pessoal**  
(milhões de euros e em percentagem do PIB)

Medidas	Previsão 1 (impacto de medidas "despesa com pessoal")		Previsão 2 (impacto de medidas de aumento salarial)			
	M€	% PIB	M€	% PIB		
<b>Receita</b>						
1	Receita decorrente da atualização das remunerações em 0,9% e do aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida		125	0,05	125	0,06
2	Receita decorrente de progressões e promoções, carreiras especiais, mitigação de congelamento e outras despesas listadas abaixo		196	0,09	146	0,06
<b>3=1+2</b>	<b>Total Receita</b>		<b>321</b>	<b>0,14</b>	<b>271</b>	<b>0,12</b>
<b>Despesa</b>						
4	Atualização das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas em 0,9%		225	0,10	225	0,10
5	Aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida		85	0,04	85	0,04
6	Progressões e Promoções		251	0,11	251	0,11
7	Carreiras especiais (Dec. Lei 65/2019) -mitigação do congelamento		51	0,02	51	0,02
8	Contratações em curso		75	0,03	0	-
9	Hospital de Vila Franca de Xira		12	0,01	0	-
10	Aumento de Assistentes Operacionais e Assistentes Técnicos na escola		22	0,01	0	-
11	Outras despesas		58	0,03	58	0,03
<b>12=1+...+11</b>	<b>Total Despesa</b>		<b>779</b>	<b>0,34</b>	<b>670</b>	<b>0,29</b>
<b>13= 3-12</b>	<b>Impacto líquido das medidas no Saldo Orçamental</b>		<b>-458</b>	<b>-0,20</b>	<b>-399</b>	<b>-0,18</b>
<b>14</b>	<b>Impacto líquido das medidas em % da despesa bruta total com pessoal registada em 2021</b>			<b>1,8%</b>		<b>1,6%</b>

Fontes: 2.ºPOE/2022 (abril 2022), MF. Cálculos da UTAO.

**152. O impacto adicional no saldo orçamental de 2022 das medidas adotadas na área do pessoal valerá 458 M€, ou seja, 0,20 % do PIB.** Trata-se do impacto líquido no saldo. Este dado é obtido através da contabilização dos impactos das medidas de despesa com pessoal refletidos na coluna "Previsão 1" da Tabela 9. A despesa total bruta corresponderá a 779 M€ (0,34% do PIB) e a receita gerada por estas medidas totalizará 321 M€ (0,14% do PIB). Assim, prevê-se as medidas de política orçamental de "despesa com pessoal" tenham em 2022 o impacto líquido negativo de 0,20% do PIB (- 458 M€). Esta despesa líquida adicional corresponde, em 2022, a um incremento de 1,8 %, face à despesa bruta com pessoal registada em 2021 (coluna "Previsão 1", linha 14 da Tabela 9).

**153. A UTAO procurou, com os dados disponíveis, isolar o efeito orçamental líquido decorrente exclusivamente das medidas de política orçamental que visam aumentar os salários recebidos pelos trabalhadores.** Este exercício de previsão está refletido na Coluna "Previsão 2" da Tabela 9. Parte da informação na coluna "Previsão 1", expurgando as medidas que, claramente, não visam aumentos salariais individuais, i.e., pondo de parte as medidas cujo impacto na despesa com pessoal advém do efeito quantidade (aumento no volume ou número de colaboradores). Como tal, foram retirados, na elaboração da "Previsão 2" na Tabela 9, os impactos na despesa e na receita das medidas "Contratações em curso", "Hospital de Vila Franca de Xira" e "Aumentos de Assistentes Operacionais e Assistentes Técnicos na escola" (linhas 7, 8 e 9 da Tabela 9).

**154. A despesa líquida adicional decorrente das medidas de aumentos salariais individuais corresponderá, em 2022, a um incremento de 1,6% face à despesa bruta com pessoal registada em 2021 (coluna "Previsão 2", linha 14 da Tabela 9).** A despesa bruta total será 670 M€ (0,29% do PIB) e a receita gerada com estas medidas totalizará 271 M€ (0,12% do PIB). Assim, prevê-se que as medidas de política orçamental que visam o aumento das remunerações individuais (efeito preço) tenham um impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2022 correspondente a 0,18% do PIB (- 399 M€).

#### 4.7 Riscos do cenário orçamental

**155. Todas as previsões orçamentais comportam risco e a conjuntura internacional atualmente rodeia a economia portuguesa é particularmente incerta. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental apresentada pelo MF na 2.ªPOE/2022.** O cenário orçamental dado a conhecer na 2.ªPOE/2022 tenta apreender os efeitos da conjuntura internacional e inclui algumas medidas de emergência adotadas (COVID-19 e crise energética e Ucrânia). No entanto, esta projeção não contempla os efeitos económicos e orçamentais decorrentes do prolongamento e deterioração da situação atual que conjuga pressões inflacionistas, crise energética, recuperação pós-pandemia e conflito na Ucrânia. Sendo que este contexto acarreta na sua essência riscos descendentes sobre o saldo orçamental, que se abordam nesta secção. No entanto, há também riscos ascendentes a assinalar, decorrentes da conjuntura inflacionista, e injetado na conta das AP por via do aumento de receita fiscal e contributiva acima dos níveis previstos.

**156. O não cumprimento das previsões macroeconómicas acarreta riscos para a previsão do saldo orçamental.** Os riscos em torno do saldo e outros agregados orçamentais são, desde logo, os que decorrem dos riscos identificados no cenário macroeconómico:

- Os riscos descendentes sobre o crescimento económico identificados na Secção 3.2 traduzem-se em riscos, também descendentes, sobre as projeções orçamentais da 2.ªPOE/2022, quer por via de um menor crescimento da receita de impostos e contribuições sociais inerente a um menor crescimento do PIB nominal, quer por via de um maior crescimento da despesa com prestações sociais face ao cenário central. A receita fiscal e contributiva representa a maior fatia deste agregado e encontra-se muito dependente da evolução de variáveis do cenário macroeconómico, designadamente o consumo privado e o emprego, o que potencia este risco. Deve notar-se que em 2021 a melhoria do saldo orçamental se baseou no crescimento da receita fiscal e contributiva, no contexto de recuperação da atividade económica neste período, que permitiu superar as previsões anteriores. Neste período, a despesa nominal aumentou a um ritmo inferior ao da receita, o que permitiu melhorar o saldo.
- A inflação poderá também causar surpresas ascendentes nas metas orçamentais. Tudo o resto constante, nomeadamente o crescimento real do PIB, a variação do deflator acima da taxa prevista (2,5%) melhorará as metas orçamentais em percentagem do PIB nominal; a variação do IHPC acima da taxa prevista (4,0%), assumindo a mesma quantidade transacionada, melhorará a arrecadação fiscal indireta e, por esta via, as metas para o saldo e a dívida.

**157. O Governo pode ter de adotar novas medidas de emergência ou reforçar e prolongar as existentes.** A situação pandémica de COVID-19 ainda não está totalmente debelada, e o ressurgimento de novas variantes não é de excluir. Caso tal cenário se verifique, o Governo poderá ter de prolongar o prazo de algumas medidas de apoio e adotar novas. No âmbito da crise energética e do conflito na Ucrânia, o Governo já adotou um conjunto de medidas que visa atenuar os efeitos económicos (Tabela 8). No entanto, pode ser necessário adotar novas medidas ou prolongar o prazo de vigência das atuais (ex. medidas no sentido de mitigar os efeitos do encarecimento dos produtos energéticos no poder de compra das famílias). A adoção ou o prolongamento de medidas terá um impacto direto negativo nas contas públicas — sendo bem-sucedidas, o abrandamento da atividade económica será menor do que sem as medidas, pelo que as mesmas também gerarão um efeito indireto positivo sobre as contas públicas.

**158. As linhas de crédito com garantia do Estado para apoiar a liquidez de empresas afetadas pela crise energética** constituem passivos contingentes que futuramente poderão onerar as contas das AP. No âmbito da resposta à crise energética e conflito da Ucrânia, a Comissão Europeia aprovou um regime temporário de ajudas de Estado, em tudo semelhante ao utilizado na pandemia COVID-19, permitindo subsídios à produção das empresas do sector agrícola, compensação de empresas com consumo intensivo de energia, apoios à liquidez e garantias em empréstimos. Neste âmbito, foi já criada uma linha de crédito garantida pelo estado no valor de 400 M€, que constitui um passivo contingente, na medida em que poderá onerar as contas públicas em caso de incumprimento dos devedores.

**159. A crise energética pode vir a justificar apoio adicional à TAP.** A 2.ªPOE prevê, no ano de 2022, que à TAP beneficie da última tranche do apoio financeiro (600 M€) inserido no auxílio estatal (2,55 mil €)

aprovado pela Comissão Europeia, no âmbito da reestruturação da empresa. No entanto, o limite constante da base de dados SIGO, subjacente à 2.ªPOE/2022, indica um limite de 990 M€ para este apoio, o que constitui um risco descendente do cenário orçamental com elevada probabilidade de concretização. Historicamente, os apoios a esta operadora foram sempre executados pelo limite orçamentado. Adicionalmente, é de esperar pressão política a favor do grupo TAP para que os contribuintes, atuais ou futuros, o compensem pelo acréscimo de despesa em combustível.

**160. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) os riscos orçamentais existentes prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais.** Destas, destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é peticionado, pela Rotas do Algarve Litoral, S.A., um valor que ascende a 445 M€. No sector ferroviário, mantém-se um litígio com a ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com um valor peticionado de 192 M€. No sector aeroportuário, é de referir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19. É de referir ainda que o MF assume um potencial encargo com uma decisão judicial referente a um litígio decorrente de um processo relacionado com Parcerias Público- Privadas, mas o mesmo não é identificado (já referido nos parágrafos 100 e 101).

**161. O risco orçamental por via da capitalização do Novo Banco é, ainda, uma possibilidade.** O Programa de Estabilidade, bem como a 2.ªPOE/2022, não prestam nenhuma informação sobre apoio financeiro ao Novo Banco, nem se encontram previstas transferências para este efeito no orçamento do Fundo de Resolução. No entanto, no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco pode ainda solicitar um valor máximo de 485 M€ em função do apuramento das perdas incorridas nos ativos protegidos pelo mecanismo de capitalização e das exigências regulatórias de rácios de capital. A utilização (parcial ou total) do montante remanescente para capitalização do Novo Banco constitui um risco orçamental descendente.

**162. A receita prevista no PRR é condicional ao cumprimento das metas constantes do programa.** A receita previsional do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ascende a 13,9 mil M€ e o ano em curso constitui o primeiro ano completo da sua implementação. No entanto, a cobrança desta receita é condicional ao cumprimento das metas aprovadas pela Comissão Europeia e eventuais desvios à programação poderão adiar ou impossibilitar a cobrança.

**163. O final anunciado do programa de compra de ativos do Banco Central Europeu e a subida gradual das taxas de juro diretoras, a iniciar-se entre 2022 e 2023, deverão onerar os encargos com juros,** tanto em novas emissões como nas operações de refinanciamento de curto prazo e constituem um risco descendente com elevada probabilidade de materialização.

**164. Por último, o crescimento acima do previsto da receita fiscal e das contribuições sociais será um risco orçamental ascendente.** A curto prazo, não é de excluir a possibilidade da arrecadação de um volume superior de receita fiscal por via de efeitos inflacionistas nos produtos e serviços, base de incidência dos impostos indiretos, fazendo com que a previsão do MF para o crescimento desta receita em 2022 se revele demasiado conservadora. No que concerne às receitas com contribuições sociais, estas poderão ser superiores por via da efetivação de aumentos salariais extraordinárias que possam ocorrer. No entanto, a concretizar-se, será um efeito positivo transitório sobre a receita. O sinal dos efeitos a médio prazo dependerá do comportamento relativo da procura e da oferta agregadas, ou seja, da relação entre crescimento do PIB e crescimento do nível geral de preços.





## UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

[https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/  
UTAO\\_UnidadeTecnicaDeApoioOrçamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrçamental.aspx)