



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

---

EXMO. SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E  
FINANÇAS  
DEPUTADO FILIPE NETO BRANDÃO

N.º único: 648456

N/referência: 2/13.ª CAPMADPL

Data: 07 janeiro 2020

**ASSUNTO:** Envio do Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV)

Para os devidos efeitos, envia-se a V. Ex.ª o Parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV)** – “*Aprova o Orçamento do Estado para 2020*”, apreciado na reunião desta Comissão Parlamentar, de **06 de janeiro de 2020**.

Mais se informa que o Parecer foi aprovado com o seguinte resultado:

Parte I – Considerandos, aprovada, com votos a favor do PS e abstenções do PSD, do PCP e do PAN.

Parte III – Conclusões, aprovada por unanimidade, registando-se as ausências do BE, do CDS-PP e do DURP IL.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Fernando Ruas)





Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

Parecer

Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV)

**Autor:** Deputado António

Gameiro (PS)

---

Aprova o Orçamento do Estado para 2020



Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

## **ÍNDICE**

**PARTE I – INTRODUÇÃO**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

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

**PARTE IV – CONCLUSÕES**



Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

## **PARTE I – INTRODUÇÃO**

O XXII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª que “Aprova o Orçamento do Estado para 2020”, no âmbito das suas competências políticas, conforme disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, e do poder de iniciativa, consubstanciado no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A iniciativa deu entrada na mesa da Assembleia da República no dia 16 de dezembro de 2019 e, na mesma data, reunidos os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, foi admitida.

Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 205.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 5/XIV/1.ª baixou à Comissão de Orçamento e Finanças e foi remetida à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local.

Neste sentido, o presente parecer incide sobre os domínios do Orçamento do Estado para o ano de 2020 que integram o âmbito de competência material da Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Modernização do Estado e da Administração Pública

- No domínio da modernização do Estado e da Administração Pública, estão propostas medidas, que visam a aprovação de uma estratégia assente em quatro eixos fundamentais de intervenção: as Pessoas, os Modelos de Gestão, a Transformação Digital e a Proximidade.

### 2. Valorização dos trabalhadores da Administração Pública

- No domínio da valorização dos trabalhadores, o Governo pretende dar especial atenção às alterações de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, passando o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito a ser feito na sua totalidade, retomando o normal desenvolvimento das carreiras.
- Para contribuir para o rejuvenescimento dos mapas de pessoal e do efetivo global da Administração Pública, o Governo pretende efetivar políticas ativas de pré-reforma nos setores e funções que o justifiquem, e concluir o procedimento de recrutamento centralizado de 1.000 trabalhadores qualificados com formação superior.
- Espera-se um aumento de 3,6% das despesas com pessoal na Administração Pública. Um crescimento em parte explicado pelas progressões, atualizações e revisão de carreiras dos funcionários públicos e, por outra parte, no reforço planeado do volume de funcionários da Administração Central e das Administrações Locais e Regionais.
- O impacto do descongelamento de carreiras, através de progressões e promoções, explica, em grande medida, a evolução das despesas com pessoal ao longo de 2020. No seu conjunto, têm um impacto orçamental de 527 milhões de euros no próximo ano.
- Ao efeito acumulado de progressões e promoções, acresce ainda outras valorizações salariais, tais como o impacto das revisões de carreiras feitas ao longo de 2019 (e.g. Polícia Judiciária,

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

magistrados e técnicos de diagnóstico e terapêutica). Este conjunto de valorizações deverá, por si só, fazer aumentar a despesa com pessoal em mais de 188 milhões de euros.

- O impacto global de todas as medidas de valorização salarial, traduz-se num aumento de despesa de 715 milhões de euros face a 2019, o que corresponde a um aumento médio dos salários dos atuais trabalhadores da Administração Pública superior a 3,2% em 2020.
- A partir de 2020, além de todas as medidas de valorização salarial mencionadas, o Governo tenciona continuar o reforço e valorização de quadros na Administração Pública, nomeadamente através da contratação de 1 000 técnicos qualificados. O aumento do volume de funcionários no próximo ano deverá pressionar a despesa com pessoal, fazendo com que esta apresente um crescimento de 3,6%.
- Em termos setoriais, destaca-se a valorização salarial dos professores do ensino básico e secundário, onde a despesa com pessoal deverá aumentar cerca de 150 milhões de euros fruto das progressões programadas.
- Nas forças e serviços de segurança é esperado um crescimento significativo da despesa com pessoal, associado ao pagamento de suplementos remuneratórios, designadamente do suplemento de risco, com efeitos retroativos.
- No setor da saúde, onde a despesa com pessoal cresceu 8,6% até outubro de 2019, prevê-se igualmente um aumento substancial da massa salarial em 2020, resultado da subida do salário médio e do aumento do número de profissionais. Está programado o recrutamento de mais de 8 400 profissionais de saúde no biénio 2020-2021.

### 3. Serviços públicos

- Em 2020, o investimento público estruturante, deverá atingir cerca de 1 345 milhões de euros, o que representa um reforço superior a 600 milhões de euros face a 2019, concretizando projetos que se encontram já em desenvolvimento ou em fases avançadas de estudo e contratação.
- Desde 2016, o crescimento do investimento público em grandes projetos de infraestruturização apresentou crescimentos sempre acima dos 10%, estimando-se que em 2020 esta trajetória seja reforçada em montantes significativamente superiores face aos anos anteriores.

#### 4. Receitas e Despesas das Administrações Públicas

- O saldo das Administrações Públicas deverá situar-se em -2 010 milhões de euros em 2020, o que compara com -1 107 milhões de euros em 2019. Por subsectores, prevê-se que a Administração Central apresente um saldo de -5 352 milhões de euros, em parte compensado pelos saldos da Segurança Social (2 730 milhões de euros) e da Administração Regional e Local (611 milhões de euros).

Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Pública  
(milhões de euros)

	2018	2019	2020	Taxa de variação (%)			% do PIB		
	CGE	Estimativa	Orçamento	2018 CGE	2019 Estimativa	2020 Orçamento	2018 CGE	2019 Estimativa	2020 Orçamento
<b>Receitas Correntes</b>	<b>83 214</b>	<b>87 312</b>	<b>91 426</b>	<b>5,2</b>	<b>4,9</b>	<b>4,7</b>	<b>40,8</b>	<b>41,4</b>	<b>42,0</b>
Impostos diretos	23 422	23 700	24 433	7,6	1,2	3,1	11,5	11,2	11,2
Impostos indiretos	26 662	28 332	29 092	2,7	6,3	2,7	13,1	13,4	13,4
Contribuições de segurança social	20 991	22 439	23 467	6,2	6,9	4,6	10,3	10,6	10,8
Outras receitas correntes	12 111	12 841	14 434	4,2	6,0	12,4	5,9	6,1	6,6
<i>Diferenças de consolidação</i>	27	0	1						
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2 062</b>	<b>2 315</b>	<b>3 382</b>	<b>2,2</b>	<b>12,2</b>	<b>46,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>
<b>Receita Total</b>	<b>85 276</b>	<b>89 627</b>	<b>94 808</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,8</b>	<b>41,8</b>	<b>42,5</b>	<b>43,5</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>81 818</b>	<b>84 657</b>	<b>88 732</b>	<b>4,3</b>	<b>3,5</b>	<b>4,8</b>	<b>40,1</b>	<b>40,2</b>	<b>40,7</b>
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>20 616</b>	<b>21 542</b>	<b>22 108</b>	<b>2,3</b>	<b>4,5</b>	<b>2,6</b>	<b>10,1</b>	<b>10,2</b>	<b>10,2</b>
Aquisição de bens e serviços	12 926	13 383	14 293	8,9	3,5	6,8	6,3	6,3	6,6
Juros e outros encargos	8 428	8 224	7 988	1,5	-2,4	-2,9	4,1	3,9	3,7
Transferências correntes	37 055	38 895	39 916	4,2	5,0	2,6	18,2	18,5	18,3
Subsídios	953	1 004	1 643	0,8	5,3	63,6	0,5	0,5	0,8
Outras despesas correntes	1 598	1 084	2 563	4,8	-32,2	136,4	0,8	0,5	1,2
<i>Diferenças de consolidação</i>	241	526	221						
<b>Despesas de Capital</b>	<b>5 699</b>	<b>6 076</b>	<b>8 087</b>	<b>8,1</b>	<b>6,6</b>	<b>33,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>
Investimentos	4 411	4 700	6 233	6,1	6,6	32,6	2,2	2,2	2,9
Transferências de capital	1 172	1 311	1 403	19,2	11,9	7,0	0,6	0,6	0,6
Outras despesas de capital	107	64	375	73,5	-39,9	483,6	0,1	0,0	0,2
<i>Diferenças de consolidação</i>	9	0	76						
<b>Despesa Total</b>	<b>87 517</b>	<b>90 734</b>	<b>96 819</b>	<b>4,6</b>	<b>3,7</b>	<b>6,7</b>	<b>42,9</b>	<b>43,0</b>	<b>44,5</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-2 241</b>	<b>-1 107</b>	<b>-2 010</b>				<b>-1,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,9</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

- A receita total deverá aumentar 5,8% face ao estimado para 2019, evolução determinada maioritariamente pelas outras receitas correntes (12,4%), pelas contribuições para a segurança social (4,6%) e pela receita de capital (46,1%). Estima-se um acréscimo da despesa total em 6,7%, com destaque para o aumento do investimento (32,6%).

## 5. Receita da Administração Central

- A previsão da receita efetiva para 2020 é de 66 777,4 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 6,5% face à cobrança estimada para o ano de 2019. Para este desempenho contribuem sobretudo a receita fiscal, as transferências de capital e a venda de bens e serviços correntes.
- Em termos de estrutura, prevê-se que no ano de 2020 a receita fiscal represente 72% da receita efetiva total, cabendo 24,1% à receita corrente não fiscal e 3,9% à receita de capital. Na receita efetiva não fiscal da AC são preponderantes, com um peso de 85,2%, as Comparticipações para a CGA e outras, as Vendas de bens e serviços correntes, as Taxas, multas e outra penalidades e as Transferências.

Receita da Administração Central  
(milhões de euros)

Classificação económica	2018	2019	2020	2020/2019
	CGE	Estimativa	Orçamento	Varição (%)
Receita corrente:	59 370,5	61 401,0	64 147,6	4,5
Receita fiscal:	44 932,0	46 757,3	48 044,1	2,8
Impostos diretos	19 742,4	19 927,8	20 530,0	3,0
Impostos indiretos	25 189,6	26 829,5	27 514,1	2,6
Receita corrente não fiscal:	14 438,5	14 643,7	16 103,6	10,0
Comparticipações para a CGA e outras	4 084,1	4 067,7	3 937,9	-3,2
Taxas, multas e outras penalidades	3 101,2	3 289,2	3 358,5	2,1
Rendimentos da propriedade	906,4	1 155,7	1 215,5	5,2
Transferências correntes:	2 398,5	2 410,0	2 866,0	18,9
Administrações Públicas	1 546,7	1 701,6	1 741,0	2,3
Outras	851,8	708,4	1 125,0	58,8
Venda de bens e serviços correntes	2 983,2	2 904,5	3 684,8	26,9
Outras receitas correntes	953,6	816,5	1 023,5	25,4
Diferenças de conciliação	11,4	0,0	17,4	-
Receita de capital:	1 478,0	1 330,1	2 629,8	97,7
Venda de bens de investimento	213,6	250,0	484,9	94,0
Transferências de capital:	1 187,4	1 008,9	2 114,5	109,6
Administrações Públicas	11,0	20,7	27,6	33,1
Outras	1 176,4	988,1	2 086,9	111,2
Outras receitas de capital	77,0	42,0	30,4	-27,6
Diferenças de conciliação	0,0	29,3	0,0	-
<b>RECEITA EFETIVA NÃO FISCAL</b>	<b>15 916,5</b>	<b>15 973,7</b>	<b>18 733,4</b>	<b>17,3</b>
<b>RECEITA EFETIVA TOTAL</b>	<b>60 848,5</b>	<b>62 731,0</b>	<b>66 777,4</b>	<b>6,5</b>

## 6. ADSE

- Em 2020, a ADSE dará continuidade às ações que vêm sendo desenvolvidas, visando criar as condições tecnológicas e humanas para melhor controlar a despesa e a receita. Pretende-se assim contribuir para a sustentabilidade deste subsistema de saúde, combater a fraude, promover um melhor e mais atempado atendimento aos beneficiários, melhorar a comunicação interna e externa e proceder à transformação digital e desmaterialização.

## 7. Descentralização e reforço da colaboração entre o Estado e as autarquias locais

- A transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais é continuada através do processo de descentralização iniciado na anterior legislatura visando aproximar a gestão dos serviços públicos dos cidadãos.
- Tal estratégia reflete-se, inequivocamente, no Orçamento do Estado para 2020, com o significativo acréscimo das transferências financeiras do Estado para as autarquias locais, que crescem cerca de 10%, sendo esse reforço conseguido através:
  - a) da receita proveniente de 7,5% da receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, da restauração, das comunicações, da eletricidade, da água e do gás;
  - b) da convergência progressiva para os montantes definidos pela Lei das Finanças Locais; e
  - c) do crescimento significativo dos impostos do Estado relevantes para o cálculo das transferências para as autarquias locais (IVA, IRC e IRS).
- Adicionalmente, o processo descentralização em curso prevê para 2020 a transferência de um valor superior a 300 milhões de euros de competências da administração direta e indireta do Estado que passam a ser asseguradas pela administração local nas áreas da educação, saúde e cultura.
- Com o intuito de desenvolver o Interior, pretende o Governo aplicar um aumento do limite máximo ao qual se aplica a taxa reduzida de IRC de 12,5% das micro, pequenas ou médias empresas que se localizem em territórios do interior, de 15 000 para 25 000 euros da matéria coletável.

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

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

#### 8. Administração Regional e Local

- A Administração Regional e Local (ARL) deverá apresentar em 2019, em contabilidade pública, um saldo de 629 milhões de euros. A melhoria face ao ano anterior resulta do contributo da Administração Local, em particular do aumento verificado na receita de capital.
- Para 2020, prevê-se um saldo orçamental na ARL de 611 milhões de euros, para o qual contribui a Administração Local, com um excedente de 626 milhões de euros, e a Administração Regional com um défice de 16 milhões de euros.

##### 8.1 Administração Local

- Em 2019, estima-se que a Administração Local apresente um excedente orçamental de 753 milhões de euros, o que representa uma melhoria face ao saldo de 456 milhões de euros verificado em 2018. O aumento estimado para o saldo orçamental decorre de um crescimento da receita (10,3%) superior ao da despesa (7,1%). Ao nível da receita, destaca-se o crescimento da outra receita (28,3%), influenciada, nomeadamente, pela venda de terrenos registada no município de Lisboa em 2019. De referir ainda o aumento das transferências (10,1%), particularmente das que decorrem da Lei das Finanças Locais e do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos. Relativamente à despesa, os principais contributos advêm do crescimento das outras despesas (16,9%), do investimento (7,6%) e das despesas com pessoal (6,7%).
- Para 2020, prevê-se um saldo na Administração Local de 626 milhões de euros, inferior em 126 milhões de euros face a 2019. Esta evolução resulta de um aumento da receita (4,3%) inferior ao crescimento da despesa (6,2%). Ao nível da receita, destaca-se o aumento previsto das transferências (12%) e da receita fiscal (3,4%).

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

Receitas e Despesas da Administração Local

	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2019 Estimativa	2020 Orçamento	2019 Estimativa	2020 Orçamento
<b>Receita Efetiva</b>	<b>8 363</b>	<b>9 223</b>	<b>9 620</b>	<b>860</b>	<b>397</b>	<b>10,3</b>	<b>4,3</b>
Receita Fiscal	3 321	3 379	3 494	58	114	1,8	3,4
<i>da qual:</i>							
IMI	1 531	1 536	1 577	5	41	0,3	2,6
IMT	1 004	1 011	1 028	7	17	0,7	1,7
Transferências	3 442	3 790	4 246	348	456	10,1	12,0
<i>das quais:</i>							
Lei das Finanças Locais	2 628	2 774	3 039	146	265	5,6	9,5
União Europeia	289	341	415	52	74	17,9	21,8
Outra Receita	1 600	2 053	1 880	453	-173	28,3	-8,4
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>7 907</b>	<b>8 470</b>	<b>8 994</b>	<b>563</b>	<b>524</b>	<b>7,1</b>	<b>6,2</b>
Despesas com pessoal	2 713	2 893	2 975	181	82	6,7	2,8
Aquisição de bens e serviços	2 480	2 560	2 636	80	77	3,2	3,0
Investimento	1 684	1 812	1 983	128	171	7,6	9,4
Outras	1 031	1 205	1 400	174	195	16,9	16,2
<b>Saldo global</b>	<b>456</b>	<b>753</b>	<b>626</b>	<b>297</b>	<b>-126</b>		

(milhões de euros)

- As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local, ao abrigo da Lei das Finanças Locais, registam um contributo significativo para a variação da receita, tanto no ano de 2019 (+146 milhões de euros), como em 2020 (+265 milhões de euros). Para este aumento contribuíram as alterações introduzidas na Lei das Finanças Locais, através da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, sendo de referir, para 2020, a introdução uma participação dos municípios na receita de IVA.
- Em 2020, as transferências da Administração Central (AC) destinadas à Administração Local deverão ascender a 3 750 milhões de euros, provenientes maioritariamente do Estado. Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, concedidos pelo Estado a este subsetor, prevê-se que totalizem 445 milhões de euros.
- Em 2020, a Administração Regional receberá 563 milhões de euros de transferências da AC provenientes quase exclusivamente do Estado. A Segurança Social deverá transferir para este subsetor 106 milhões de euros, os quais compreendem os montantes referentes a políticas ativas de emprego, para cada uma das regiões.

Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

- Relativamente às transferências da Administração Regional para a Administração Central, prevê-se que totalizem 32 milhões de euros. No que se refere à amortização de empréstimos concedidos pelo Estado, prevê-se que totalizem 76 milhões de euros.

## 8.2 Administração Regional

### Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Regional (milhões de euros)

	Administração Regional			Administração Local		
	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento	2018	2019 Estimativa	2020 Orçamento
<b>Da Administração Central e Segurança Social</b>						
Transferências da Administração Central	508	571	563	3 051	3 309	3 750
Estado	508	568	561	2 988	3 161	3 440
SFA	0	3	2	63	148	309
Transferências da Segurança Social	103	165	106	1	2	1
Subsídios	6	10	10	43	101	104
Estado	6	10	10	6	4	8
SFA	0	0	0	26	25	27
Segurança Social	0	0	0	11	73	69
Ativos Financeiros	0	0	0	139	646	510
dq.: Emp ML prazo do Estado	0	0	0	25	562	445
Outros ativos financeiros do Estado	0	0	0	0	2	1
Emp ML prazo dos SFA's	0	0	0	114	82	65
Passivos Financeiros	0	0	0	0	0	0
dq.: Emp ML prazo do Estado	0	0	0	0	0	0
<b>Para Administração Central e Segurança Social</b>						
Transferências para a Administração Central	17	29	32	82	86	84
Estado	0	0	0	39	42	37
SFA	17	29	32	43	44	48
Transferências para a Segurança Social	0	0	0	0	0	0
Rendimentos de Propriedade-Juros	49	41	36	19	15	14
Estado	49	41	36	10	6	5
SFA	0	0	0	9	9	9
Ativos Financeiros	86	82	76	251	55	45
dq.: Emp ML prazo para o Estado	86	82	76	225	40	23
Emp ML prazo para os SFA's	0	0	0	26	15	22



Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local

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

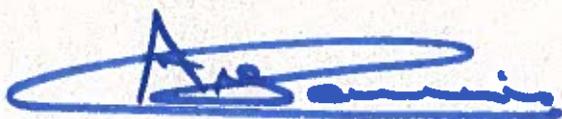
O Deputado autor do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, que, de resto, é de «elaboração facultativa», conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE IV – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local emitir parecer sobre as matérias da sua competência material.
2. A Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª visa aprovar o Orçamento do Estado para 2020.
3. Face ao exposto, a Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local considera que a Proposta de Lei n.º 5/XIV/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 205.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.

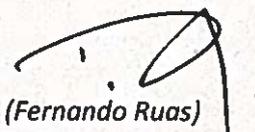
Palácio de São Bento, 6 de janeiro de 2020

O Deputado Autor do Parecer



(António Gameiro)

O Presidente da Comissão



(Fernando Ruas)

