

Relatório UTAO n.º 8/2024

Contagem de tempo de serviço em falta para efeitos remuneratórios: docentes e demais carreiras das Administrações Públicas

Coleção: Publicações não periódicas — Avaliações de impacto económico e nas finanças públicas

16 de junho de 2024

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 Jorge Faria Silva, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Título: Contagem de tempo de serviço em falta para efeitos remuneratórios: docentes e demais carreiras das Administrações Públicas

Coleção: Publicações não periódicas

Relatório UTAO N.º 8/2024

Data de publicação: 16 de junho de 2024

Data-limite para incorporação de informação: 11 de junho de 2024

Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Figuras.....	iii
Índice de Imagens.....	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário executivo	1
1 Introdução	7
1.1 A solicitação do estudo	7
1.2 Alteração do contexto político e necessidade de confirmação do interesse da AR no estudo	7
1.3 Meios solicitados	8
1.4 Planeamento inicial.....	8
1.5 Meios obtidos	10
1.6 Calendarização executada.....	11
2 Pedido da Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças e o universo de carreiras abrangido	13
2.1 A carreira profissional determinante do requerimento.....	13
2.2 As outras carreiras profissionais abrangidas pelo requerimento	13
2.3 Estrutura remuneratória típica das carreiras	16
2.4 Casos particulares de estruturas remuneratórias: docentes do ensino superior universitário, técnicos superiores e docentes do ensino não-superior	18
3 Valorizações e progressões remuneratórias: princípios comuns a todas as carreiras no século XXI	21
3.1 Valorização remuneratória versus progressão remuneratória	21
3.2 Regras de progressão remuneratória	23
3.2.1 Regra geral	24
3.2.2 Regras especiais	29
3.2.3 Restrição orçamental para as progressões por opção do empregador	30
3.3 Conclusões	31
4 Sistema de progressão remuneratória na carreira docente do ensino não superior	33
4.1 Aspetos gerais da carreira especial	33
4.2 Tempo de permanência mínima obrigatória em cada escalão	34
4.3 Avaliação do desempenho	35
4.4 Ações de formação profissional	37
4.5 Limitação do número de vagas para acesso aos 5.º e 7.º escalões	37
4.6 Obtenção de graus académicos de Mestrado e Doutoramento durante a permanência na carreira	38
4.7 Regras de progressão remuneratória	39
4.8 Docentes contratados a termo resolutivo.....	41
5 Suspensão das progressões remuneratórias no século XXI para todas as carreiras das AP	43
5.1 Suspensão entre 30/08/2005 e 31/12/2017: 2 anos, 4 meses e 2 dias	44
5.2 Suspensão entre 01/01/2011 e 31/12/2017: 7 anos.....	44
5.3 A remoção das suspensões de progressão remuneratória.....	46
5.4 Compensação nas carreiras cuja evolução depende apenas da avaliação do desempenho individual.....	46
5.5 Compensação atribuída em 2019 à carreira dos docentes do ensino não superior.....	47
5.6 Compensação em carreiras pluricategoriais integradas em corpos especiais.....	48
5.7 Medidas tomadas em 2023 para acelerar as progressões remuneratórias	50
5.8 Ponto da situação em março de 2024.....	51
6 Modelo de previsão desenvolvido para prever os impactos orçamentais da medida de política para os docentes do ensino não superior.....	53
6.1 Dados primários	53
6.2 Distribuição dos docentes por escalão da carreira e depuração da base de dados primários	54
6.3 Apuramento de impactos orçamentais de uma medida de política	55
6.4 Caracterização dos cenários de previsão.....	56
6.5 Pressupostos embutidos em cada cenário de previsão.....	58
7 Resultados dos exercícios de previsão sobre a medida para os docentes do ensino não superior	63
7.1 Explicações prévias	63
7.2 Cenário 1: Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço em 2024	66
7.2.1 Impactos agregados	66
7.2.2 Desagregação por escalão dos impactos orçamentais e da evolução na distribuição dos docentes.....	67
7.3 Cenário 2: Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço faseada em quatro anos, com efeitos a 1 de janeiro de cada ano	69
7.3.1 Impactos agregados	69
7.3.2 Desagregação por escalão dos impactos orçamentais e da evolução na distribuição dos docentes.....	70

7.4	Cenário 3: Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação faseada do tempo de serviço similar à do acordo entre Governo e Associações Sindicais	71
7.4.1	Impactos agregados	71
7.4.2	Desagregação por escalão dos impactos orçamentais e da evolução na distribuição dos docentes.....	72
7.5	E se os docentes que se aposentarem forem substituídos por novos docentes?	73
7.6	Impacto das progressões nos rendimentos bruto e líquido de cada docente.....	75
8	Reflexões sobre a extensão da compensação às demais carreiras profissionais em condições equitativas	77
8.1	O que poderia ser a medida para as $n - 1$ carreiras equivalente em termos de equidade à medida estudada para os docentes do ensino não superior?	77
8.2	Complexidade do apuramento das alterações nos regimes remuneratórios desde 2019	78
8.3	Como definir tratamento equitativo quando as carreiras têm regras tão díspares ente si?	78
8.4	Inexistência de microdados	79
8.5	Concentração da energia coletiva em melhorar os problemas estruturais de captação e retenção de talento nas AP	81
	Anexo 1: Requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata	85
	Anexo 2: Tabela Remuneratória Única em 2024	87
	Anexo 3: Explicação das posições remuneratórias transitórias na carreira docente	89
	Anexo 4: Cronologia dos atos legislativos de congelamento e descongelamento das progressões com efeitos remuneratórios nas carreiras das Administrações Públicas	93
	Anexo 5: Dados primários solicitados à DGAE: campos parametrizados e respetiva definição das variáveis	101
	Anexo 6: Solicitação de bons ofícios ao Presidente da COF por parte do Coordenador da UTAO em 14/12/2023.....	103
	Anexo 7: Sensibilização do Governo por ofício do Presidente da COF em 12/01/2024	105
	Anexo 8: Sensibilização do Presidente da AR por ofício do Presidente da COF em 12/01/2024	107
	Anexo 9: Pedido de informação da UTAO em 09/02/2024 e resposta do Gabinete do Ministro das Finanças em 14/03/2024.....	109

Índice de Tabelas

Tabela 1	– Impactos orçamentais bruto e líquido da recuperação do tempo de serviço para três cenários distintos..	4
Tabela 2	– Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação faseada do tempo de serviço (similar ao acordo entre o Governo e os Sindicatos), por escalão	4
Tabela 3	– Impacto da subida ao escalão seguinte nos rendimentos individuais bruto e líquido do docente	5
Tabela 4	– Carreiras profissionais existentes no sector das Administrações Públicas	14
Tabela 5	– Correspondência em 2024 entre índices remuneratórios e remunerações base na carreira docente.....	34
Tabela 6	– Crédito de tempo atribuído aos Militares das Forças Armadas	50
Tabela 7	– Desagregação dos docentes antes da recuperação do tempo de serviço	54
Tabela 8	– Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral em 2024 do tempo de serviço	67
Tabela 9	– Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação integral do tempo de serviço em 2024, por escalão.....	67
Tabela 10	– Despesa líquida e impacto orçamental líquido da recuperação integral do tempo de serviço em 2024, por escalão.....	68
Tabela 11	– Cenário 1: Impacto na distribuição dos docentes por escalão.....	68
Tabela 12	– Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço faseado (reposição de 25% ao ano).....	69
Tabela 13	– Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação faseada do tempo de serviço (reposição de 25% ao ano), por escalão	70
Tabela 14	– Despesa líquida e impacto orçamental líquido por escalão da recuperação faseada do tempo de serviço (reposição de 25% ao ano).....	70
Tabela 15	– Cenário 2: Impacto na distribuição dos docentes por escalão.....	71
Tabela 16	– Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço faseado (similar ao acordo entre Governo e os Sindicatos)	72
Tabela 17	– Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação faseada do tempo de serviço (similar ao acordo entre o Governo e os Sindicatos), por escalão	72
Tabela 18	– Despesa líquida e impacto orçamental líquido da recuperação faseada do tempo de serviço (similar ao acordo entre o Governo e os Sindicatos), por escalão	73
Tabela 19	– Cenário 3: Impacto na distribuição dos docentes por escalão.....	73
Tabela 20	– Variação da despesa com docentes: efeito aposentações (com base no Cenário 3) vs entradas	75
Tabela 21	– Impacto da subida ao escalão seguinte nos rendimentos individuais bruto e líquido do docente	76

Índice de Figuras

Figura 1 – Faseamento assumido em 15 de janeiro de 2024.....	9
Figura 2 – Faseamento executado	11
Figura 3 – Estrutura de uma carreira pluricategorial	16
Figura 4 – Estrutura de uma carreira unicategorial	16
Figura 5 – Estrutura remuneratória da carreira docente universitária.....	19
Figura 6 – Estrutura remuneratória da carreira de técnico superior.....	19
Figura 7 – Estrutura remuneratória da carreira docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário	20
Figura 8 – Correspondência entre escalões da carreira e índices remuneratórios em vigor	34
Figura 9 – Imagem representativa e integrada das regras de progressão remuneratória na carreira docente.....	40
Figura 10 – Regras de progressão remuneratória para os docentes com contrato a termo resolutivo	42
Figura 11 – Tabela remuneratória do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário	89
Figura 12 – Faseamento da entrada em vigor de novos índices remuneratórios em 1999	90
Figura 13 – Estrutura remuneratória criada em 2007	90
Figura 14 – Estrutura remuneratória criada em 2010 e que se mantém até à atualidade	91

Índice de Imagens

Imagem 1 – reprodução do art. 156.º da LGTFP que vigorou entre 01/08/2014 e 31/12/2022.....	24
Imagem 2 – Reprodução da alteração ao art. 156.º da LGTFP operada pelo Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro (artigo completo vigente entre 01/01/2023 e 31/12/2024)	26
Imagem 3 – Reprodução das alterações no art. 156.º da LGTFP operadas pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro (entrará em vigor a 01/01/2025)	27
Imagem 4 – Reprodução da versão consolidada do art. 156.º da LGTFP	28
Imagem 5 – Reprodução do art. 157.º da LGTFP (redação em vigor a partir de 01/01/2025).....	30
Imagem 6 – Reprodução do art. 158.º da LGTFP	30

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
ADSE, I.P.	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
AE	Agrupamento Escolar
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
Art(s).	Artigo(s)
Art.	Artigo
COF	Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República
COFAP	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República
DGAE	Direção-Geral da Administração Escolar
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
ECD	Estatuto da Carreira Docente (forma abreviada de designar o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário) — anexo ao Decreto-Lei n.º 41/2012 , de 21 de fevereiro
ECDU	Estatuto da Carreira Docente Universitária
ENA	Escola Não Agrupada
GP	Grupo Parlamentar
i.e.	locução latina "id est". Significa "isto é"
IGeFE, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (anexo da Lei n.º 35/2014 , de 20 de junho)
M€	Milhões de Euros
ME	Ministério da Educação
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.	página

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
p.p.	pontos percentuais
pág.	página
par.	parágrafo
pp	páginas
PSD	Partido Social Democrata
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (Lei n.º 66-B/2007 , de 28 de dezembro)
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público (publicada pela DGAEP)
TRU	Tabela Remuneratória Única
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. Este estudo foi solicitado pela Assembleia da República à Unidade Técnica de Apoio Orçamental.

A comissão permanente que acompanha as finanças públicas e fiscaliza a política orçamental aprovou o requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (GP-PSD) em 25/10/2023 (Anexo 1). Pelas razões expostas no Capítulo 1, a execução deste trabalho apenas pôde iniciar-se em meados de janeiro de 2024.

2. O requerimento pedia à UTAO a previsão de encargos brutos e líquidos no saldo orçamental decorrentes da adoção de uma medida de política que compensasse os docentes do ensino não superior pelo tempo de serviço prestado ao longo de um período superior a nove anos que ainda não fora integralmente reconhecido para efeitos de progressão remuneratória.

Também pedia os custos bruto e líquido previsionais de dar aos trabalhadores das demais carreiras das Administrações Públicas (AP) uma compensação equitativa à daqueles docentes. O desenho das medidas de compensação, nomeadamente o eventual gradualismo da sua aplicação, não foi definido pelo requerente. Para maior precisão, informa-se que os docentes acima referidos têm uma carreira profissional própria que se intitula "carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário".

3. A análise da UTAO não se pronuncia sobre o mérito ou a bondade das compensações a atribuir a todas as carreiras.

É uma análise positiva que explica e quantifica os impactos financeiros cuja previsão é tecnicamente exequível. Desde já se antecipa que foi possível conceber a compensação de tempo de serviço para os docentes e, através de um modelo de microssimulação dinâmica, apresentar os efeitos bruto e líquido no saldo global, desde 2024 até ao primeiro ano completo com os acréscimos de remuneração base resultantes de todas as progressões permitidas pelo crédito de tempo a atribuir a cada docente (ano de 2024 ou 2028, consoante o cenário simulado). São simulados três faseamentos do mesmo volume de crédito. Não é recomendado nenhum cenário em relação aos demais; as preferências entre cenários ficam a cargo dos leitores. Quanto à medida de compensação para as outras carreiras, em número incerto, mas superior a 193, o Capítulo 8 explica por que é que não foi possível conceber uma compensação equitativa à dos docentes. Deixa, contudo, um conjunto integrado de reflexões para melhorar a atração e a retenção de talento nas AP.

4. O relatório tem, como é comum nos estudos de fundo da UTAO, valor pedagógico.

O emprego e as remunerações nas AP são governados por muita legislação dispersa, instável e atomizada que dificulta imenso comparar carreiras e até perceber, pelos próprios trabalhadores, as regras a que estão sujeitos. Para ser capaz de desenhar o modelo para os docentes e declarar a impossibilidade de prever impactos de uma medida equitativa para os profissionais das demais carreiras, a UTAO teve de estudar os enquadramentos institucionais deste universo. Partilha esta aprendizagem com os leitores por duas razões. Primeira, por um dever de transparência. Sente-se obrigada a demonstrar publicamente como chegou aos resultados, para que o público consiga interpretá-los e reconhecer as suas forças e limitações. Segunda, a análise qualitativa dos enquadramentos é muito rica. Julga-se haver neste documento matéria de interesse para profissionais e estudantes de pós-graduação em Administração Pública e gestão de recursos humanos. Pode até ajudar os trabalhadores de inúmeras carreiras a conhecer melhor as regras do jogo a que estão sujeitos e inspirar melhorias no contexto institucional das carreiras que os cidadãos e os seus representantes políticos queiram ponderar.

5. Deste modo, resume-se no presente parágrafo a estrutura do trabalho para que os leitores, em função do tempo disponível e dos interesses que privilegiarem, possam navegar mais facilmente pelo documento.

- **O Capítulo 1 informa sobre o processo de produção do estudo:** alteração no contexto político das questões abordadas emergente da dissolução do Parlamento em janeiro de 2024, meios solicitados, meios utilizados, planeamento inicial e desvios cronológicos na execução.
- **O Capítulo 2 quantifica as carreiras profissionais existentes nos três níveis territoriais das AP portuguesas e sobrevoa os vários tipos de estrutura remuneratória das carreiras profissionais nas AP.**

São os dois primeiros elementos informativos para se perceber a heterogeneidade do universo em estudo.

- **Em rota de aproximação aos dois objetos definidos no requerimento do GP-PSD, o Capítulo 3 distingue os conceitos de valorização e progressão remuneratórias e sistematiza princípios comuns a todas as carreiras.** Dá atenção especial às regras de progressão remuneratória das carreiras cujos critérios mais restritivos para progredir são as avaliações do desempenho individual e as quotas para atribuição das classificações mais elevadas.
- **O Capítulo 4 explica os critérios que intervêm na progressão remuneratória dos docentes do ensino não superior e culmina na apresentação das regras de progressão ao longo dos dez escalões da sua carreira.** Nesta carreira, os critérios mais restritivos das progressões são o tempo de serviço mínimo obrigatória em cada escalão e as quotas para passagem aos 5.º e 7.º escalões.
- **O Capítulo 5 entra na matéria que justifica o conflito entre sindicatos da Educação e Governo desde finais de 2017 (e que está hoje em vias de solução).** A fonte do problema encontra-se nas perdas salariais determinadas por medidas austeritárias de política orçamental em dois períodos do século XXI. As medidas restritivas para as progressões são recordadas, assim como a sua remoção e as medidas de compensação parcial para todas as carreiras que viram as progressões proibidas durante nove anos, quatro meses e dois dias (9A4M2D). Expõe um número suficiente dos inúmeros diplomas legais que alargaram a diferenciação de estruturas remuneratórias no universo das AP para mostrar quão difícil é, hoje em dia, estabelecer uma base de comparação pertinente para definir medidas de compensação equitativas para as $n - 1$ carreiras face ao segundo crédito de tempo para os docentes a atribuir em 2024 (de uma vez só ou em fatias durante vários anos).
- **O modelo desenvolvido pela UTAO para simular impactos financeiros do crédito de tempo a atribuir aos docentes do ensino não superior é apresentado gradualmente no Capítulo 6.** Descreve as interações profícuas com serviços do Ministério da Educação que culminaram numa base de microdados com a situação individual (anonimizada) de todos os docentes do quadro face às variáveis relevantes para simular as progressões resultantes da medida de política. Explica como é que o modelo entronca na literatura de avaliação de impactos orçamentais de medidas de política, justifica e caracteriza os quatro cenários que os autores desenvolveram e faz o mesmo relativamente às hipóteses indispensáveis para o modelo criado à medida para poder derivar os efeitos pretendidos.
- **Os resultados quantitativos são apresentados e discutidos no Capítulo 7.** Parte dos parágrafos abaixo dedica atenção a esta matéria, porventura a que maior curiosidade pública suscitará, pelo que nada mais se dirá agora.
- **O Capítulo 8 pretendia ser a parte homóloga para os trabalhadores das $n - 1$ carreiras dos dois capítulos anteriores.** Assim não foi possível e tal é explicado neste capítulo. O mesmo vale, sobretudo, pelas reflexões que deixa aos responsáveis políticos sobre os desafios que a atração e a retenção de talento enfrentam em Portugal. Inclui um conjunto de sugestões com os olhos fixados no médio e no longo prazos para pensar e decidir “fora da caixa” a gestão do capital humano nas organizações públicas.
- **O relatório encerra com nove anexos.** Trata-se de material referido nos capítulos. Constituem a prova de várias afirmações ou analisam aspetos secundários.

6. Os parágrafos 7 a 11 resumem aspetos centrais do modelo de previsão criado à medida para estudar os impactos nas finanças públicas e nas finanças pessoais dos docentes.

7. A medida de política cuja previsão de impacto orçamental foi solicitada à UTAO é o reconhecimento, para efeitos de progressão remuneratória, do tempo de serviço efetivo prestado nos dois períodos de suspensão das progressões no século XXI e que ainda não foi objeto de reconhecimento. Os dois períodos de suspensão somaram nove anos, quatro meses e dois dias (9A4M2D). Já foi reconhecido e atribuído à contagem de tempo efetivo de cada docente do quadro o tempo prestado no segundo período de suspensão (01/01/2011 a 31/12/2017). Este período durou sete anos e o Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março, atribuiu a cada docente com serviço prestado naquele período o equivalente a 70% do tempo de permanência mínima obrigatória na maioria dos escalões, que é quatro anos. Em 2019, foi assim atribuído um crédito de 2A9M18D. Docentes que apenas estiveram ao serviço uma parte

deste período receberam um crédito proporcional a essa parte. A atribuição do crédito em falta é o objetivo da medida de política. O crédito máximo vale seis anos, seis meses e 23 dias (6A6M23D). É o crédito que falta atribuir relativo àquele período de suspensão, mas também relativo aos 2A4M2D do primeiro período de suspensão de progressões remuneratórias (30/08/2005 a 31/12/2007).

8. O estudo apresenta três desenhos possíveis e alternativos para o faseamento na atribuição do novo crédito de tempo e as respetivas previsões quantificadas de trajetórias plurianuais de despesa e receita públicas. São os Cenários 1 a 3 e correspondem a maneiras diferentes de incorporar esta medida. Diferem quanto ao faseamento da mesma. O Cenário 1 assume que os créditos individuais são reconhecidos e pagos integralmente aos docentes em 2024. O Cenário 2 assume que os créditos individuais são reconhecidos e pagos à razão de 25% do total em cada um dos anos 2024 a 2027. O Cenário 3 corresponde ao faseamento que entretanto foi acordado entre o Governo e sete estruturas sindicais em 21 de maio de 2024. O crédito total calculado para cada docente também lhe é atribuído à razão de 25% ao ano, mas as datas de produção de efeitos são diferentes das do Cenário 2. No Cenário 3, cada quarto é entregue aos trabalhadores e inicia o pagamento da nova remuneração base em 1 de setembro de 2024 e 1 de julho de 2025, 2026 e 2027.

9. Para contrastar, foi simulada a evolução das progressões e das despesas bruta e líquida com as remunerações base dos docentes do quadro num Cenário Base sem medida de política. Neste, não há atribuição de crédito novo a qualquer docente (na literatura pertinente, este tipo de cenário é conhecido pela expressão *no-policy-change scenario*). O Cenário Base projeta a inércia do sistema para cada um dos anos de previsão sem reconhecimento do tempo de serviço em falta para efeitos de progressão remuneratória. A explicação mais detalhada dos quatro cenários surge nos parágrafos 189 a 193.

10. Os dados primários resultaram de solicitações da UTAO junto de entidades competentes no Ministério da Educação. Os exercícios de previsão em todos os cenários foram conduzidos sobre microdados do universo de pessoal docente do quadro ao serviço em 29/02/2024 (108 289 pessoas na informação recebida da DGAE e 90 912 após tratamento da base de dados pela UTAO).

11. Um modelo de previsão assente em microsimulação dinâmica foi construído à medida da questão investigada. Os resultados por cenário são obtidos através da simulação dos dados individuais de cada docente presente na base de dados tratada (microsimulação). A microsimulação é dinâmica porque o modelo automatizou duas mudanças de estado dos indivíduos no universo ao longo do tempo: as transições de escalão remuneratório decorrentes das regras legais de progressão e as saídas do quadro de docentes à medida que atingem a idade legal para acesso à reforma por velhice.

12. Segue-se a apresentação de uma seleção dos resultados gerados pelo modelo. A lista completa de resultados, acompanhados da sua interpretação, está disponível no Capítulo 7.

13. A implementação do Cenário 3 terá em 2024 um impacto líquido negativo no saldo global na ordem dos 0,006% do PIB; em 2028, o impacto líquido negativo valerá cerca de 0,07% do PIB previsto para 2024. Para 2024, a despesa com a recuperação faseada do tempo de serviço terá um impacto orçamental bruto de – 41 M€ e líquido de – 18 M€, ou seja, – 0,015% e – 0,006% do PIB de 2024, respetivamente. Tendo em conta a despesa permanente que é criada por esta medida no ano 2028 (469 M€ em termos brutos e 202 M€ em termos líquidos) e utilizando como referencial o PIB previsto para 2024 no Programa de Estabilidade mais recente, é possível afirmar que o impacto bruto no saldo global das AP no ano cruzeiro de 2028 corresponderá a – 0,17% do PIB e o impacto líquido a – 0,07% do PIB.

14. No Cenário 3, o impacto da recuperação de 25% do tempo de serviço no último quadrimestre de 2024 determina impactos orçamentais brutos e líquidos negativos de 41 M€ e 18 M€, respetivamente. Nos anos seguintes (Tabela 1), a recuperação do tempo de serviço será de 25% ao ano a partir do 2.º semestre dos anos 2025, 2026 e 2027. O ano cruzeiro será 2028, visto que será o primeiro ano a registar 14 remunerações base mensais incorporando 100% do tempo de serviço recuperado. Os três cenários produzem os mesmos efeitos permanentes no saldo global a partir de 2028, mas sua distribuição difere no período de transição (2024 a 2027) — Tabela 1.

Tabela 1 – Impactos orçamentais bruto e líquido da recuperação do tempo de serviço para três cenários distintos

(milhões de euros)

Cenário	Impacto incremental no ano t	2024	2025	2026	2027	2028
		1	Bruto	494		
	Líquido	214				
2	Bruto	122	130	127	92	
	Líquido	53	56	55	39	
3	Bruto	41	111	112	106	100
	Líquido	18	48	49	45	43

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Tanto os impactos brutos como os líquidos reduzem o saldo global, pelo que os valores na tabela devem ser entendidos como números negativos. (ii) Os impactos brutos compreendem a variação na massa salarial e esta é a soma do acréscimo nas remunerações base com o crescimento nas contribuições do empregador (ME) para os regimes de proteção social. (iii) Os impactos líquidos descontam aos anteriores a receita adicional das AP decorrentes da subida nas remunerações base: contribuições sociais do empregador e dos trabalhadores para sistemas de proteção social, contribuição dos trabalhadores para o subsistema de saúde ADSE e liquidação de IRS.

15. Os resultados da microssimulação previsional podem ser desagregados por escalão da carreira docente. O impacto orçamental (bruto e líquido) é aferido pela diferença entre duas trajetórias: o Cenário 3 com a recuperação do tempo de serviço anunciada pelo Governo (acordo com as Associações Sindicais) e o Cenário Base, que não tem a medida de política (ausência de recuperação do tempo de serviço). O impacto orçamental bruto anual (Tabela 1 e Tabela 2) é crescente em valor absoluto entre 2024 e 2028, de -41 M€ em 2024 até -469 M€ (41 + 111 + 112 + 106 + 100) em 2028. Prevê-se que a execução da medida altere a distribuição da massa salarial por escalão. Ano após ano, a medida vai passando massa salarial dos escalões mais baixos para os escalões mais altos. É uma consequência natural já que a medida pretende e consegue acelerar a progressão remuneratória dos docentes.

Tabela 2 – Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação faseada do tempo de serviço (similar ao acordo entre o Governo e os Sindicatos), por escalão

(milhões de euros)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto												
1	70	70	0	69	68	-1	67	5	-61	2	0	-2			
2	179	173	-6	171	139	-32	145	80	-66	84	76	-9	76	74	-2
3	253	183	-70	186	105	-82	141	178	37	206	161	-46	191	139	-52
4	641	427	-215	478	257	-221	383	173	-210	336	112	-224	264	110	-154
5	530	418	-112	625	252	-373	441	135	-307	319	98	-222	238	64	-174
6	704	789	85	651	864	213	832	565	-267	935	328	-607	981	289	-692
7	529	705	176	668	778	109	765	870	106	757	768	12	740	721	-19
8	373	441	68	440	559	120	419	793	374	440	850	410	484	869	385
9	410	404	-7	366	421	56	268	491	223	300	756	456	319	810	491
10	10	131	120	54	419	364	244	680	436	285	887	602	253	939	685
Total	3 699	3 740	41	3 709	3 861	152	3 705	3 970	265	3 665	4 036	371	3 546	4 016	469

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

16. Na perspetiva individual de um docente solteiro sem dependentes, a tributação marginal decorrente da subida em um escalão da carreira oscila entre 41,8% e 51,6% do aumento na remuneração base. A coluna 3 da Tabela 3 mostra o aumento no rendimento bruto anual de um docente que progrida ao escalão seguinte (do 1.º para o segundo, do 2.º para o 3.º e assim sucessivamente). A coluna 11 evidencia o acréscimo no rendimento líquido decorrente das mesmas progressões. A tributação marginal corresponde ao rácio entre o numerador, constituído pelos aumentos de IRS e contribuições sociais e para a ADSE, e o denominador, formado pelo acréscimo do rendimento bruto decorrente da progressão remuneratória em um escalão. A taxa efetiva de IRS mostra a percentagem da liquidação deste imposto na remuneração bruta.

Tabela 3 – Impacto da subida ao escalão seguinte nos rendimentos individuais bruto e líquido do docente

(em euros, em percentagens ou em números de escalão)

Escalão <i>i</i>	Remuneração bruta mensal ¹ (1)	Remuneração bruta anual (2) = (1) x 14	Δ Rendimento bruto anual por subida ao escalão <i>i</i> da carreira (3) = (2) _i - (2) _{i-1}	Contr. do docente para o regime de previdência social (4) = (2) x 11%	Prémio do seguro ADSE (5) = (2) x 3,5%	Rendimento coletável anual ² (6) = (2) - ded. espec.	Escalão de IRS (7)	Taxa marginal do escalão IRS (8)	IRS 2024 liquidado solteiro sem dependentes e sem deduções à coleta (9)	Rendimento líquido anual (10) = (2) - (4) - (5) - (9)	Δ Rendimento anual líquido por subida ao escalão <i>i</i> da carreira (11) = (10) _i - (10) _{i-1}	Taxa de tributação marginal ³ (12) = ((3) - (11)) / (3)	Taxa efetiva de IRS (13) = (9) / (2)
1	1 658	23 205	2 752	2 553	812	19 101	4	26,00%	3 525	16 315	1 601	41,8%	15,2%
2	1 854	25 957	2 279	2 855	909	21 853	5	32,75%	4 277	17 917	1 202	47,3%	16,5%
3	2 017	28 236	1 742	3 106	988	24 132	5	32,75%	5 023	19 119	999	42,7%	17,8%
4	2 141	29 978	2 279	3 298	1 049	25 631	5	32,75%	5 514	20 118	1 292	43,3%	18,4%
5	2 304	32 257	2 279	3 548	1 129	27 580	6	37,00%	6 170	21 409	1 292	46,1%	19,1%
6	2 400	33 597	3 619	3 696	1 176	28 725	6	37,00%	6 594	22 131	1 949	46,1%	19,6%
7	2 658	37 216	4 094	4 094	1 303	31 820	6	37,00%	7 739	24 081	2 605	46,1%	20,8%
8	2 920	40 878	4 497	4 497	1 431	34 951	6	37,00%	8 898	26 053	3 019	46,1%	21,8%
9	3 320	46 483	5 605	5 113	1 627	39 743	6	37,00%	10 671	29 072	3 105	46,1%	23,0%
10	3 613	50 584	5 564	5 564	1 770	43 249	7	43,50%	12 193	31 056	1 984	51,6%	24,1%

Fontes: Legislação em vigor e cálculos da UTAO. | Notas: 1 - Admite-se que a remuneração base da carreira docente é a única fonte de rendimento. 2 - A dedução específica é igual ao maior dos seguintes montantes, segundo o código do IRS em 07/06/2024: 4104 € ou a soma das contribuições para a proteção social e a ADSE. 3 - Não confundir este indicador com a taxa marginal de IRS. Mostra a percentagem do acréscimo de rendimento bruto que não chega ao rendimento líquido do docente. Na prática, é a taxa marginal do imposto global sobre o rendimento do trabalhador, constituído por Contribuição Social, Contribuição para a ADSE e IRS. Fica de fora deste indicador outra parte do imposto sobre o trabalho, que é a contribuição da entidade patronal para a proteção social.

17. Fora do âmbito deste estudo ficou a análise da situação financeira dos docentes aposentados.

Quem se reformou antes do primeiro reconhecimento de crédito de tempo (01/01/20219), não viu recalculada a sua pensão mensal. O mesmo sucedeu com as reduções no salário nominal entre 2011 e 2017. Ficaram para sempre com este prejuízo nas suas pensões. Mesmo os docentes que se reformarem doravante ficarão com pensões ligeiramente reduzidas para sempre pelo facto de não terem recebido no momento próprio os salários nominais por inteiro e os aumentos da remuneração base inerentes às progressões remuneratórias nos períodos de suspensão das mesmas. No discurso público atual, apesar de algumas organizações sindicais reclamarem a extensão das compensações aos professores no ativo posicionados no último escalão e aos docentes reformados, e ainda vivos, antes da reposição dos salários nominais e das progressões, não há sinais de o Governo ou o Parlamento querer considerar esta possibilidade. A UTAO não investigou a extensão da compensação aos reformados porque não é plausível que a questão entre na agenda política e também porque a realização dessa análise alongaria a entrega deste estudo em vários meses. Adicionalmente, não foi sequer indagada a existência dos microdados primários indispensáveis junto da Caixa Geral de Aposentações e da Segurança Social.

18. A medida que imediatamente emerge com a propriedade de equidade do estudo feito para os docentes parece ser a atribuição nas restantes carreiras de um crédito de pontos na dimensão de 160% da pontuação necessária para subir uma posição remuneratória. O argumento é explicado na Secção 8.1. Porém, a análise aprofundada desta questão conclui não ser viável o desenho de uma compensação equitativa entre carreiras nem tão-pouco a previsão quantificada de efeitos. Todas as justificações surgem nas Secções 8.2 a 8.4.

19. As AP estão a perder competitividade no mercado de trabalho desde, pelo menos, o início do século XXI, nos segmentos com formação superior. São evidentes as dificuldades de captação e retenção de recursos humanos diferenciados em quase todas as áreas produtivas e evidentes são também os sinais de degradação na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas. É necessária uma visita sistemática e com ambição estrutural ao modo como os recursos humanos são atraídos, geridos e recompensados, tendo em conta as alternativas de emprego e realização pessoal noutros sectores da economia. Sem a pretensão de ser exaustiva, a Secção 8.5 deixa à reflexão coletiva uma lista de obstáculos e possíveis remédios nesta frente.

20. O estudo permitiu perceber a existência de uma falha grave de informação sobre carreiras nas AP e nela sustenta uma recomendação ao poder político. É incipiente a existência de bases de microdados em serviços-chave da Administração Central para realizar avaliações de impacto de medidas de política sobre emprego e remunerações. Como é possível lançar quase todos os anos estas medidas e, em 2024, ainda não existir informação de suporte às decisões? Decide-se de olhos quase fechados ao custo e à eficácia das medidas. O País ganharia se apostasse na criação destas bases cobrindo, pelo menos, as carreiras profissionais com mais trabalhadores e mais peso na despesa agregada com pessoal. A

matéria não é apenas de interesse imediato para os decisores políticos e técnicos das AP. Uns e outros ganhariam ainda se abrissem o acesso dessas bases ao público. Investigadores, jornalistas, entidades orçamentais independentes e cidadãos em geral poderiam fazer as suas próprias análises e com elas enriquecer o património intelectual nacional sobre o capital humano das Administrações Públicas. A qualidade das políticas públicas agradeceria.

21. A produção deste estudo também veio mostrar quão necessária é a atribuição de Estatutos à própria UTAO. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, fez um diagnóstico aprofundado sobre a governança da entidade e propôs um conjunto de princípios estatutários a consagrar em lei. Infelizmente, ainda não foi possível o diálogo com o poder político parlamentar indispensável para concretizar este fito. A realização deste estudo deparou-se com obstáculos que a consagração de alguns desses princípios teria evitado. A existência de autonomia administrativa e financeira teria agilizado o acesso a apoio técnico especializado na área jurídica que, nas condições presentes, não foi possível mobilizar. Percebeu-se também que avaliações futuras de impactos orçamentais mais pesados em dados primários exigirão parcerias com investigadores externos à UTAO, algo que seria impossível em tempo útil no modelo institucional atual. O regime de pessoal a que a UTAO está vinculada (Estatuto dos Funcionários Parlamentares) não se adequa ao reforço de analistas indispensável para produzir em dedicação exclusiva estudos avulsos como este, carência que gera custos de oportunidade na produção de publicações periódicas.

1 Introdução

22. Este estudo dá resposta a um pedido da Comissão parlamentar permanente que acompanha as finanças públicas. Procurou prever as implicações orçamentais da execução de uma medida de política que creditasse, na conta do tempo de serviço efetivo dos docentes do ensino não superior, o tempo de trabalho prestado durante os dois períodos de suspensão das progressões remuneratórias no século XXI, e que ainda não foi reconhecido em lei. O pedido pretendia também conhecer os impactos nas contas públicas da extensão desta medida, numa base de equidade, às demais carreiras profissionais existentes nas Administrações Públicas (AP).

23. As próximas páginas informam os cidadãos sobre as circunstâncias que condicionaram o prazo e o modo de execução do trabalho. A Secção 1.1 apresenta o enquadramento político da solicitação recebida pela Unidade e explica por que é que o estudo apenas pôde começar em janeiro de 2024. A dissolução da assembleia da República mudou o enquadramento e a Secção 1.2 explica as diligências encetadas para confirmar o interesse parlamentar no mesmo. O sucesso deste empreendimento iria depender da maior ou menor abertura de vários ministérios para cedência de informação qualitativa e quantitativa, além da possibilidade de a equipa de autores poder contar com apoios técnicos especializados para necessidades pontuais. A Secção 1.3 identifica estes meios e os bons ofícios que recebeu da Mesa da COF para facilitar a sua obtenção. Com base na expectativa criada, a secção seguinte apresenta o planeamento das tarefas a realizar concebido em meados de janeiro. Houve escolhos no caminho e a Secção 1.5 revela que nem todos os meios solicitados foram disponibilizados, pelo menos no tempo que se afigurava razoável havendo boa vontade das partes. Por fim, a Secção 1.6 explica os ajustamentos que foi necessário introduzir no plano inicial para se concluir este estudo. O Sumário Executivo destaca os principais resultados desta investigação e regista algumas ilações institucionais importantes para memória futura.

1.1 A solicitação do estudo

24. O pedido à UTAO foi requerido pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata à Comissão de Orçamento e Finanças (COF). O requerimento tem a data de 16 de outubro de 2023 e, nos termos da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, na redação imprimida pela Resolução da Assembleia da República n.º 74/2018, de 20 de março, necessitou ser aprovado pela entidade COF para se transformar num pedido oficial desta à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). O requerimento está reproduzido no Anexo 1 a este relatório. Foi aprovado em comissão no dia 25/10/2023 e nesse mesmo dia transmitido à UTAO.

25. Os contactos de imediato encetados pelo Coordenador da UTAO junto do Presidente da COF e do Presidente do Grupo Parlamentar do partido requerente permitiram esclarecer que o trabalho demoraria meses e a sua execução não iria iniciar-se antes do início de 2024. Antes, a UTAO deveria dar prioridade aos trabalhos em curso de apreciação da Proposta de Orçamento do Estado para 2024 ([dois relatórios](#)), da [dívida pública e do financiamento da economia portuguesa](#), da [situação económico-financeira do Sector Empresarial do Estado](#) e da [Evolução orçamental em contabilidade pública de janeiro a outubro de 2023](#). Como pouco tempo depois se soube que a Assembleia da República (AR) seria dissolvida a 15 de janeiro de 2024, foi ainda acordado com o Presidente da COF entregar, dias antes dessa data, o [relatório das atividades desenvolvidas pela UTAO no ano de 2023](#).

1.2 Alteração do contexto político e necessidade de confirmação do interesse da AR no estudo

26. O contexto político em que o pedido à UTAO surgiu mudou com a decisão do Senhor Presidente da República de dissolver o Parlamento. Esta [decisão](#), previsível a partir do momento em que a demissão

do Governo foi formalizada por decreto presidencial no dia 7 de dezembro de 2023, tornou-se oficial no dia 15 de janeiro de 2024 e produziu efeitos no próprio dia. Pelo mesmo ato jurídico, as eleições para uma nova legislatura ficaram marcadas para o dia 10 de março.

27. A UTAO cuidou de saber junto da COF se se mantinha válida a solicitação do estudo avulso. Eleições antecipadas não faziam parte do contexto político em que o interesse no estudo nasceu. Uma vez que a Comissão iria suspender as suas atividades no dia 15 de janeiro de 2024, o Coordenador reuniu-se com a Mesa da COF em 12 de dezembro de 2023. O interesse do Parlamento no estudo foi confirmado à luz do enquadramento político que se perspetivava para o futuro após 15 de janeiro. As lideranças dos dois partidos com maior representação parlamentar já haviam feito declarações públicas, em registo de pré-campanha eleitoral, no sentido de contarem com os resultados da avaliação prospetiva da UTAO para calibrar a medida de política em concreto para os docentes e assim orientarem as negociações a encetar após as eleições com as representações sindicais do sector da Educação.

1.3 Meios solicitados

28. Na reunião de 12/12/2023, o Coordenador teve oportunidade de explicar a enorme complexidade do trabalho a realizar e a necessidade de contar com um conjunto mínimo de recursos para levar a empresa a bom porto. Manifestou todo o empenho da Unidade em executar com sucesso o estudo requerido. Explicou as razões pelas quais o projeto seria a mais longa e complexa análise na história da UTAO. A escassez de recursos (quatro analistas apenas e o Coordenador), cerca de 20 publicações periódicas por ano a manter em paralelo com este estudo, a ausência de estatutos e a necessidade previsível de competências em falta justificaram o pedido para a COF ajudar a obter os seguintes meios:

- (i) Colaboração diligente de três ministérios na disponibilização de informação;
- (ii) Contratação de apoio jurídico na área do emprego em funções públicas, abrangendo as modalidades vínculo de emprego público e contrato individual de trabalho, no caso de não se encontrar estas valências entre juristas da Assembleia da República;
- (iii) Eventual contratação de economista do trabalho ou da educação com competências em análise estatística de microdados;
- (iv) Compreensão dos membros da COF para com o custo de oportunidade de usar o tempo de dois analistas e do Coordenador no estudo requerido (encurtamento do conteúdo habitual de algumas publicações regulares ou mesmo a supressão de outras enquanto decorrer o estudo requerido), mas salvaguardando a prioridade a dar às análises do Programa de Estabilidade e de uma eventual Proposta de Alteração Orçamental.

29. Os três membros da Mesa concordaram. Pediram ao Coordenador que apresentasse por escrito a justificação dos meios em mensagem de correio-electrónico que desse sequência à comunicação do Coordenador de 27/10/2023. A identificação justificada dos meios solicitados foi enviado ao Presidente da COF em 14/12/2024 (Anexo 6). Em apoio do pedido da UTAO, o Presidente da COF escreveu em 12/01/2024 à Senhora Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares (Anexo 7). Solicitava-lhe os bons ofícios junto dos colegas responsáveis pelas áreas governativas da Presidência, das Finanças e da Educação para que os serviços por si tutelados que fossem contactados pela UTAO pudessem facultar-lhe a informação necessária para a execução do estudo. No mesmo dia, escreveu também ao Senhor Presidente da Assembleia da República solicitando as diligências adequadas para facilitar o acesso da UTAO a meios humanos de que não dispunha se e quando a necessidade dos mesmos se revelasse (Anexo 8).

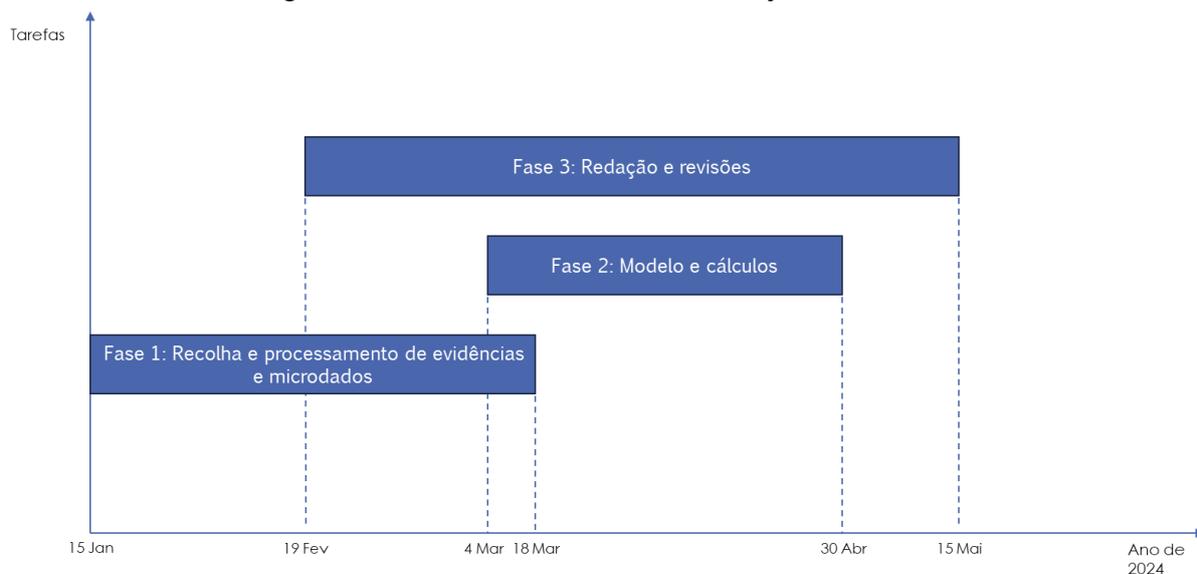
1.4 Planeamento inicial

30. Tendo em conta o objeto e acreditando que os meios solicitados seriam obtidos, o estudo foi planeado com três fases. A primeira consistiu no apuramento de factos. A Internet está repleta de informação incompleta e contraditória sobre o que se entende por contagem do tempo de serviço em qualquer carreira, os impactos remuneratórios da mesma, a relação entre avaliação do desempenho e

tempo de serviço para efeitos de progressão remuneratória e o custo líquido para as finanças públicas de fazer repercutir nos salários e nas pensões dos trabalhadores afetados a contagem integral do tempo de serviço congelado desde 2005. Assim, na ausência de um documento fidedigno no espaço público com toda a informação relevante, a primeira grande tarefa deste estudo consistiu na recolha de evidências que permitisse transmitir aos leitores o quadro abrangente de conhecimento indispensável para uma eventual tomada de decisão por parte do poder político. A parte final da primeira fase foi a obtenção dos dados primários indispensáveis para a UTAO iniciar as operações de tratamento e cálculo. A segunda fase teve por finalidade calcular os efeitos previsíveis da medida de política nas finanças públicas e, na medida do possível, nas finanças pessoais dos trabalhadores estudados. Foi uma tarefa analiticamente complexa, que partiu dos dados primários recolhidos para o desenvolvimento à medida do caso estudado de um modelo de cálculo. Após várias considerações técnicas que ponderaram a capacidade informática instalada, o tempo e a disponibilidade da AR para contratar o recurso humano como perfil indicado no parágrafo 28-(iii), e o conhecimento dos três elementos da UTAO escolhidos para realizar este estudo, foi decidido avançar com os meios informáticos existentes e sem recurso a essa contratação externa de serviços especializados. Foi criado um modelo previsional de microsimulação dinâmica com base em ficheiros no formato Excel. Finalmente, a terceira fase consistiu na redação e nas duas revisões do presente relatório. A terceira fase foi a redação deste mesmo relatório e a execução de duas revisões para controlo de qualidade. A redação não é apenas escrever texto. Antes, e por detrás desta tarefa, está o tratamento de dados e a elaboração de dezenas de objetos: tabelas, gráficos, figuras e imagens.

31. O planeamento assumiu a execução em paralelo das três fases. Esta opção visou poupar tempo na execução completa do estudo. Os três autores não puderam estar em dedicação exclusiva a este trabalho desde janeiro até ao dia em que entregaram o estudo à Assembleia da República. Em momentos diferentes ao longo deste período, tiveram de executar tarefas em estudos periódicos e em várias atividades inerentes à coordenação e à representação externa da Unidade. Recorda-se que a UTAO não deixou de publicar o Plano de Atividades para 2024 e sete relatórios regulares entre 1 de janeiro e 14 de junho de 2024. A Figura 1 mostra a calendarização prevista em meados de janeiro de 2024 para executar o estudo. Sabendo dos constrangimentos na disponibilidade de tempo da equipa e antevendo algumas surpresas na execução do plano, o planeamento inicial assumiu a realização das três fases em paralelo. Significa que se previu a distribuição do tempo de análise em simultâneo por duas ou três fases nos períodos indicados na figura. Executar as tarefas em sequência levaria mais tempo.

Figura 1 – Faseamento assumido em 15 de janeiro de 2024



Fontes: UTAO.

1.5 Meios obtidos

32. A primeira abordagem para obter os meios solicitados foi junto dos Serviços da AR. Com o apoio da Senhora Diretora de Apoio Parlamentar, decorreram reuniões e troca de correspondência com o Gabinete do Senhor Secretário-Geral entre 17 de janeiro e 5 de março de 2024. A intenção, da parte da UTAO, foi saber se, nos serviços da AR, haveria um(a) jurista com o perfil profissional identificado no par. 28-(ii) com disponibilidade para colaborar com a equipa da UTAO em regime de tempo parcial e ajustado ao calendário planeado. O Gabinete afastou a possibilidade de contratação externa de um banco de horas logo no início das conversações na convicção que iria encontrar internamente e afetar à UTAO a pessoa adequada. Ficou combinado que o Coordenador teria a palavra decisiva sobre a aceitação de uma proposta interna depois de apreciar o currículo profissional e entrevistar o candidato. Foi sugerido um nome, mas o currículo nunca chegou, apesar da insistência da UTAO. A execução do estudo não podia esperar e a equipa teve que executar ela própria a análise jurídica da extensa legislação com informação muito útil sobre as alterações desde 2005 nos vários sistemas de progressão remuneratória, indispensável para depois saber modelizar os exercícios de previsão de impactos. A UTAO não chegou a solicitar a abertura de um processo de aquisição de serviços para apoio na análise estatística de microdados porque a evolução dos trabalhos veio a demonstrar não ser indispensável. Receu também a demora na conclusão do procedimento administrativo.

33. Não foi fácil o contacto com o Ministério das Finanças. Na recensão bibliográfica (Fase 1), a UTAO encontrou uma peça publicada no jornal “Expresso” em 01/02/2023 pela jornalista Isabel Leiria.¹ Sugeriu a existência de um estudo recente (certamente posterior a 2019) com números para o impacto orçamental da satisfação da pretensão dos sindicados da Educação, bem como para o impacto orçamental de estender essa medida a todas as carreiras das Administrações Públicas. Não sendo conhecido, a UTAO decidiu solicitar o referido estudo ao Ministério, assim como o esclarecimento de algumas questões concretas. Começou por dirigir o pedido em 1 de fevereiro a dois diretores-gerais. As respostas chegaram e 8 e 9 do mesmo mês e coincidiam. Nenhum dos Serviços participara na elaboração do estudo e ambos desconheciam o mesmo nem dispunham de informação para poder esclarecer as perguntas formuladas. O mesmo pedido seguiu então em 9 de fevereiro, na mesma mensagem de correio-e, para os Chefes dos Gabinetes da Secretária de Estado do Orçamento e do Ministro das Finanças. Após lembrete em 5 de março, a resposta chegou no dia 14 por ofício da Senhora Chefe do Gabinete do Ministro das Finanças (Pedido e Resposta no Anexo 9). Seis semanas após a primeira diligência, o Ministério das Finanças limitou-se a dizer que as informações solicitadas não seriam fornecidas, dando a entender que não pretendia que a UTAO copiasse o alegado estudo. Fica a dúvida sobre se esse estudo alguma vez foi feito. Só quem nunca realizou um projeto de investigação científica poderá considerar ilegítima a leitura de trabalhos de outros autores sobre o objeto da investigação. O prosseguimento deste estudo levou à descoberta, 45 dias depois, que afinal não era no Ministério das Finanças que residiam os microdados necessários para fazer as contas.

34. O Ministério da Educação teve uma postura construtiva, tanto no XXIII Governo Constitucional, como no XXIV. A primeira abordagem da UTAO aconteceu a 8 de fevereiro através de um pedido de esclarecimento jurídico sobre determinada afirmação no preâmbulo de um diploma originário desta área governativa. A resposta chegou a 19 do mesmo mês por ofício do Senhor Chefe do Gabinete do Ministro da Educação e prestou o esclarecimento cabal à questão suscitada. Já no fim do mandato informou a UTAO que os microdados pretendidos talvez existissem na Direcção-Geral da Administração Escolar (DGAE). Em 2 de Abril, a UTAO escreveu a este Serviço manifestando a vontade de uma reunião para perceber a natureza concreta dos dados quantitativos sobre o universo de docentes do ensino não superior eventualmente existentes nesse Serviço. A resposta em 11 de abril foi favorável e, a partir deste momento, ficou aberta a porta para várias trocas de impressões e o acesso a duas versões de microdados primários. Mais tarde, foi também possível reunir virtualmente com o Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP (IGeFE) e dele receber informação qualitativa por correio-e. A UTAO expressa publicamente o seu agradecimento à Dr.ª Joana Girão (DGAE), ao Prof. José Passos (IGeFE) e ao Dr.

¹ LEIRIA, Isabel (2023). “[Professores: quanto custa devolver 6 anos, 6 meses e 23 dias de tempo de serviço? €331 milhões por ano, calcula o Ministério das Finanças](#)”, *Expresso*, edição em linha, 1 de fevereiro de 2023.

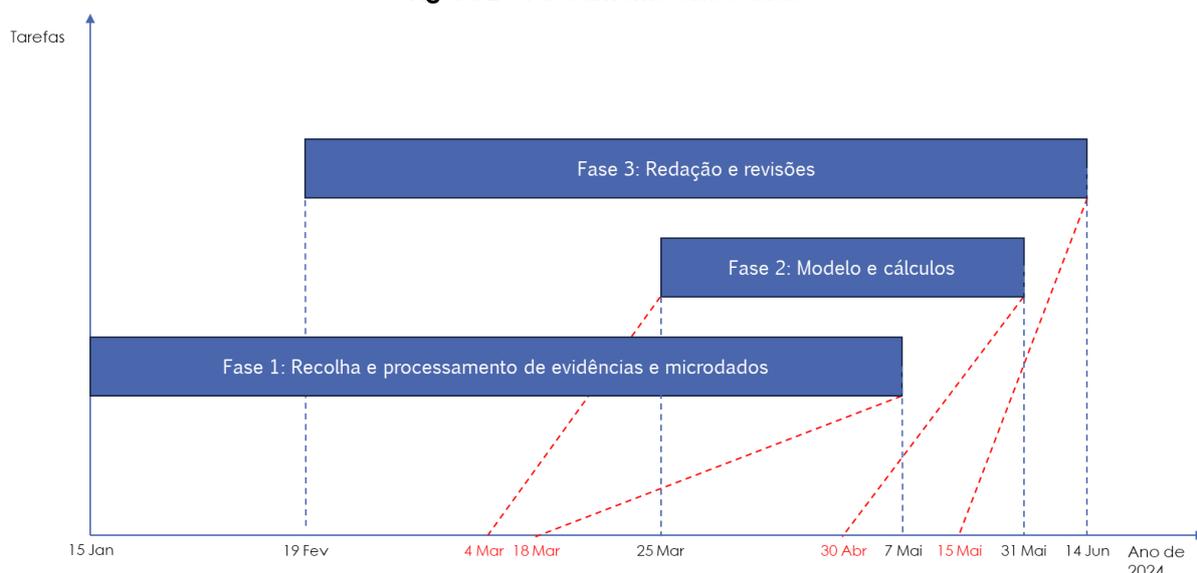
Fernando Silva (Inspeção-Geral da Educação e Ciência) a informação e o conhecimento que transmitiram aos autores deste trabalho.

35. Houve abertura ao diálogo por parte do Ministério da Presidência quando foi solicitado, mas infelizmente não dispunha da informação quantitativa necessária para este estudo. Em mensagem de 21 de março, a UTAO quis saber se havia na Direção-Geral do Emprego e da Administração Pública (DGAEP) microdados primários que permitissem preencher uma maquete definida pela UTAO e ajustável em função do que existisse neste Serviço. Houve uma conversa bastante proveitosa com a Dr.ª Elsa Soares em 1 de abril, cuja colaboração se agradece. Permitiu saber que não há na DGAEP os microdados sobre a carreira docente do ensino superior com as variáveis necessárias aos exercícios de previsão. Está em elaboração um projeto de médio prazo para construir uma base de microdados de todos os trabalhadores do sector institucional Administrações Públicas. O estado de desenvolvimento atual é ainda incipiente e não pôde servir os propósitos de extensão da medida dos docentes às demais carreiras neste sector. A informação recolhida pela UTAO nesta conversa e nos instrumentos estatísticos presentes no sítio Internet da DGAEP inspiram a recomendação ao Governo justificada no par. 244, p. 80.

1.6 Calendarização executada

36. A progressão na realização do trabalho encontrou surpresas, o que é normal em projetos de investigação aplicada feitos à medida de uma questão nova. As dificuldades na mobilização de meios e o acesso a informação pertinente, tanto qualitativa como quantitativa, foram descritos na Secção 1.5. Obrigaram a ajustamentos no planeamento inicial apresentado na Figura 1 para que o pedido da COF não ficasse sem resposta. A Fase 1 (recolha de evidências e acesso aos microdados primários) teve de ser alongada de 18 de março até 7 de maio — ver a Figura 2. Arrastou o arranque da Fase 2 quase três semanas, de 4 para 25 de março. A necessidade de várias iterações para melhorar os dados primários e esclarecer dúvidas com o Ministério da Educação levou a que os dados numéricos a utilizar apenas ficassem estabilizados por volta de 17 de maio. Entretanto, haviam sido feitas várias corridas experimentais do modelo, que permitiram melhorá-lo pouco a pouco.

Figura 2 – Faseamento executado



Fontes: UTAO.

37. A UTAO quis incluir no estudo as previsões de impacto decorrentes do acordo político a que Governo e estruturas sindicais chegaram no dia 21 de maio de 2024. Como é evidente, não pudera ser prevista inicialmente a definição em tempo útil, para poder ser acomodada neste trabalho, do desenho da medida de política a executar. Chegou ao domínio público no final do dia 21 de maio que o Minis-

tério da Educação e sete organizações sindicais acordaram no desenho concreto da medida de política para compensar os docentes do ensino não superior pelo tempo de serviço prestado no passado e que ainda não havia sido reconhecido para efeitos de progressão remuneratória. Naturalmente, a equipa considerou ser do interesse público incluir no plano a estimação dos impactos previsíveis deste desenho específico.

38. Com a inclusão do acordo no objeto do estudo, a equipa estabeleceu novo prazo para o terminar.

Foi intensificado o esforço com jornadas de dez e mais horas de trabalho a partir de 20 de maio, cobrindo feriados e fins-de-semana, para conseguir entregar o estudo ao Presidente da comissão permanente que acompanha as finanças públicas na atual legislatura (COFAP) até ao dia 16 de junho. O objetivo foi cumprido e espera-se que tenha utilidade para os Ministérios da Educação e das Finanças, para os docentes, para os trabalhadores das demais carreiras profissionais, para os Deputados e para os cidadãos em geral.

2 Pedido da Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças e o universo de carreiras abrangido

39. A Comissão de Orçamento e Finanças (COF) da Assembleia da República aprovou um requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata que solicitava à UTAO a realização de um estudo. O requerimento está reproduzido integralmente no Anexo 1. Foi aprovado em reunião da COF no dia 25 de outubro de 2023, por unanimidade dos deputados presentes — estiveram ausentes os Deputados Únicos Representantes dos Partidos PAN e Livre. Como se explicou no Capítulo 1, o Presidente da República anunciou posteriormente a dissolução do Parlamento e a Mesa da COF confirmou o interesse no estudo em reunião com o Coordenador da UTAO no dia 12 de dezembro, mesmo sabendo que o mesmo não poderia ser concluído antes do final da presente legislatura (então previsto para finais de março de 2024).

2.1 A carreira profissional determinante do requerimento

40. Em concreto, o requerimento solicita à UTAO o seguinte: “avaliação do impacto orçamental pluri-anual (bruto e líquido do efeito fiscal em IRS e contribuições para a Segurança Social), da contagem de tempo perdido para os Professores, bem como para todas as restantes carreiras da Função Pública (garantindo igualdade e equidade entre as diferentes carreiras).” Pelo texto do requerimento e por todo o contexto político anterior e posterior à aprovação do mesmo, percebe-se que a carreira profissional que detonou o pedido é a dos docentes do ensino não-superior público.

41. Os docentes em causa neste pedido são os profissionais abrangidos pela carreira especial das Administrações Públicas (AP) “Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário”. Esta carreira é regulada por estatuto próprio. Trata-se do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário — doravante designado por Estatuto da Carreira Docente (ECD) — aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril ([versão consolidada à data de 12/02/2024](#)). De fora desta carreira estão “os professores do ensino português no estrangeiro, bem como os docentes que se encontrem a prestar serviço em Macau ou em regime de cooperação nos países africanos de língua oficial portuguesa ou outros”. Para estes profissionais, o número 3 do art. 1.º do ECD determina a existência de normas próprias.-

2.2 As outras carreiras profissionais abrangidas pelo requerimento

42. As AP dispõem de três tipos de carreiras: gerais, especiais e outras. O conteúdo deste parágrafo baseia-se na caracterização de cada tipo disponível no portal Internet da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) — [separador Carreiras](#) —, do qual foram retiradas as afirmações abaixo entre aspas. Também contribuiu para os próximos parágrafos a análise própria da UTAO aos diplomas citados. As carreiras gerais e as carreiras especiais resultaram da reestruturação do universo de carreiras profissionais existentes nas AP empreendida na sequência da publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que instituiu os “regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”. Este diploma foi substituído pela atual Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP, anexo da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, [versão em vigor à data de 12/02/2024](#)). São gerais as carreiras “cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que a generalidade dos órgãos ou serviços carece para o desenvolvimento das respetivas atividades”. Existem três carreiras gerais: técnico superior, assistente técnico e assistente operacional. Os conteúdos funcionais das carreiras especiais definem postos de trabalho “de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades”. A justificação para o reconhecimento de [carreiras especiais](#) assenta na verificação simultânea de três propriedades: i) impossibilidade de os seus conteúdos funcionais serem cobertos pelos das carreiras gerais; ii) haver obrigações funcionais mais exigentes nestas carreiras do que nas gerais; iii) exigência aos trabalhadores a abranger de

aprovação num curso específico de formação igual ou superior a seis meses ou a posse de determinado grau académico ou título profissional. Há 50 carreiras especiais. Por fim, existe um conjunto vasto e diversificado de Outras carreiras que aguardam extinção ou revisão à luz da LGTFP (carreiras subsistentes" e carreiras "não revistas"). São 94 carreiras que subsistem desde antes da reforma de 2008 (resumida no par. 45 abaixo) e 47 carreiras que não foram revistas. A tabela seguinte é um esforço de sistematização pela UTAO para permitir conhecer o número total e a variedade de carreiras profissionais existentes no sector institucional das AP. Recorda-se que este é o universo de carreiras que o requerimento aprovado na COF abarca.

Tabela 4 – Carreiras profissionais existentes no sector das Administrações Públicas

Tipologia	N.º de carreiras	Págs. da fonte	Observações
Carreiras gerais	3	11	
Carreiras especiais	50		
Com aplicação da TRU	45	14 a 26	Todas as categorias de todas as forças armadas contam como uma única carreira.
Sem aplicação da TRU	5	31 e 32	
Carreiras subsistentes	94		
Subsistentes de regime geral	76		
Carreiras do regime geral da Administração Central	3		
Carreiras e categorias com designações específicas	8	35 a 51	
Carreiras e e categorias específicas da Administração Local	8		
Outras carreiras e categorias com designações específicas	57		
Subsistentes de regime especial	7	59 a 61	
Subsistentes de corpos especiais	11	64 a 66	
Carreiras não revistas	47		
Não revistas de regime geral	9		
Carreiras e categorias específicas da Administração Local	2	69	
Outras carreiras e categorias com designações específicas	7	69 a 71	
Não revistas de regime especial	17	75 a 79	
Não revistas de corpos especiais	21	83 a 90	A carreira docente do ensino não-superior surge nesta linha porque é classificada pela fonte como uma carreira não revista de corpo especial (p. 84 da fonte).
SOMA	194		

Fontes: DGAEP (2024)² e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O documento da DGAEP não contém todas as carreiras das AP. A título de exemplo: da Presidência da República, só constam as carreiras de Mordomo, Encarregado do parque de viaturas automóveis e Zelador do Palácio de Belém; da Assembleia da República, não consta qualquer carreira. (ii) As designações nesta tabela são as constantes da fonte. (iii) O critério de contagem de carreiras para elaborar esta tabela é o seguinte: um título escrito na fonte com letras minúsculas de cor azul escura, laranja, roxo, verde clara, e azul clara conta como uma carreira. Um título escrito na fonte com letras maiúsculas e sem desagregação em títulos com letra minúscula conta como uma carreira. Finalmente, na área da Saúde, cada regime remuneratório de médicos, por tipo de dedicação e duração do horário normal de trabalho semanal, também é contada como uma carreira.

43. Existem, pelo menos, 194 carreiras no universo das Administrações Públicas. Este número abrange os três níveis territoriais da Administração: nacional, regional e local. Há carreiras estruturadas do mesmo modo (incluindo regras de progressão remuneratória) sujeitas ao poder de tutela do governo central e atuando em todo o território nacional (Polícia de Segurança Pública, por exemplo) ou apenas no território continental (*vide* pessoal auxiliar do Laboratório Nacional de Engenharia Civil), há carreiras com profissionais sujeitos ao poder de tutela dos Governos Regionais (por exemplo, os técnicos superiores dos serviços da Administração Regional nos Açores e na Madeira) e carreiras próprias da Administração Local e sujeitos ao poder de tutela dos respetivos órgãos executivos das autarquias locais (por exemplo, as carreiras de cargos de comando dos corpos de bombeiros). A Tabela 4 retrata a situação no início de 2024, segundo o documento DGAEP (2024).

44. A contagem de carreiras não é exaustiva. A nota (i) da Tabela 4 dá conta de alguns exemplos que estão fora da lista na fonte. A Assembleia da República tem três carreiras especiais, só nela existentes, e por si própria legisladas: assessor parlamentar, técnico de apoio parlamentar e assistente operacional parlamentar.³ No entanto, acredita-se que 194 esteja próximo do verdadeiro número. Dito isto, há que

² DGAEP (2024), [Sistema remuneratório da administração pública: 2024](#), versão 01.jan, consultado em 12/02/2024, Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

³ Art. 20.º do [Estatuto dos Funcionários Parlamentares](#) — Anexo à Lei n.º 23/2011, de 20 de maio, na redação atual.

reconhecer que 194 realidades diferentes é um número muito grande para o exercício de previsão de impactos que a COF solicitou. Certamente que uma esmagadora maioria de cidadãos não tem consciência da existência de tantas carreiras profissionais nas Administrações Públicas.

45. A profusão de carreiras nas AP portuguesas tem esticado e encolhido ao longo do tempo. Entre 2006 e 2008, aconteceu um movimento reformista que i) reduziu o número de unidades orgânicas e dirigentes na Administração Central (via iniciativa PRACE — [Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado](#)), ii) refundou o regime de vínculos, carreiras e remunerações ([Lei n.º 12-A/2008](#), de 27 de fevereiro) e iii) extinguiu e concentrou carreiras nos três níveis territoriais das AP ([Decreto-Lei n.º 121/2008](#), de 11 de julho). Concretamente, este último diploma concretizou a “*extinção das (então) actuais carreiras de regime geral ou especial, de categorias específicas e de corpos especiais cujos conteúdos funcionais e requisitos habilitacionais (permitissem) o seu enquadramento nas novas carreiras gerais, mediante a transição dos trabalhadores nelas actualmente integrados para essas novas carreiras.*” Estas “novas carreiras gerais” haviam sido criadas pela [Lei n.º 12-A/2008](#), de 27 de fevereiro, e correspondem, grosso modo, às plasmadas na legislação que lhe sucedeu e está hoje em vigor (LGTFP, anexo à [Lei n.º 35/2014](#), de 20 de junho). Impressiona recordar que o referido decreto-lei extinguiu, deste modo, 1716 carreiras e categorias⁴ e manteve em vigor, ainda assim, largas centenas de carreiras e categorias (conforme o seu art. 6.º e lista no Mapa VII). Estes números não são diretamente comparáveis com o total “194” presente no final da Tabela 4 porque somam carreiras com categorias, o que não sucede na tabela. De acordo com DGAEP (2024), subsistem à data 94 carreiras ao abrigo desse decreto-lei. Serão extintas à medida que deixarem de conter trabalhadores. Entretanto, nos últimos dez anos, nasceram novas carreiras (exemplos: carreiras especiais de técnico superior especialista em orçamento e finanças públicas e de técnico superior especialista em estatística do Instituto Nacional de Estatística, I. P.).

46. Estas 194 carreiras profissionais nas AP são reguladas em termos remuneratórios por mais de 720 diplomas legais. Já se disse que o número “194” peca por defeito. As notas que a DGAEP apresenta após as tabelas remuneratórias identificam os diplomas legais que estruturam as carreiras e regulam as componentes remuneratórias. Estimando uma média de quatro diplomas por carreira, sem contar os diplomas que alteram a redação de diplomas originais, a UTAO aventa o número “720” como a quantidade de objetos legais que enquadram o objeto do estudo solicitado pela COF. Acresce que muitos destes diplomas foram revistos entre 2005 e 2023, o período que é necessário percorrer para responder às exigências do requerimento. Ora este facto atira facilmente para mais de um milhar o número de diplomas que seria necessário consultar e estudar para apreender todas as implicações a ter em conta na construção da base de dados gigantesca para dar resposta completa e rigorosa ao que foi perguntado. Obviamente, com tamanha prolificidade legislativa e a obrigação de o estudo ter um fim limitado em período razoável, foi necessário abordar a extensão do estudo às “restantes carreiras da Função Pública” com muita prudência. Por isso, os capítulos que explicam o enquadramento legal e as suas mutações principais entre 2005 e 2024 (Capítulos 2 a 5) fazem-no através de uma abordagem holística que permita aos leitores perceber as relações de continuidade, mas também de dissimelhança entre a carreira docente e as, pelo menos, restantes 193 carreiras.

47. Finalmente, é educativo ter consciência que a própria existência de carreiras revistas e carreiras não revistas segundo as regras uniformizadoras da LGTFP dificulta imenso o desenho de uma medida de política que atribua aos trabalhadores das carreiras revistas um tratamento equitativo ao que vier a ser decidido para os docentes do ensino são superior. A carreira destes docentes é uma das 47 carreiras não revistas. Há 53 carreiras revistas e 94 candidatas à extinção. Enquanto não forem revistas, há certas dimensões do funcionamento destas carreiras que se manterão com regras diferentes das carreiras gerais e especiais revistas à luz da LGTFP. O número 2 do art. 41.º da [Lei n.º 35/2014](#), de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, diz quais são essas dimensões, e impõe a anulação das diferenças de regras aquando da revisão. Informa-se que a carreira docente do ensino não superior é uma das carreiras não revistas. Essas dimensões são conteúdos e deveres funcionais, número

⁴ Informação no preâmbulo do diploma.

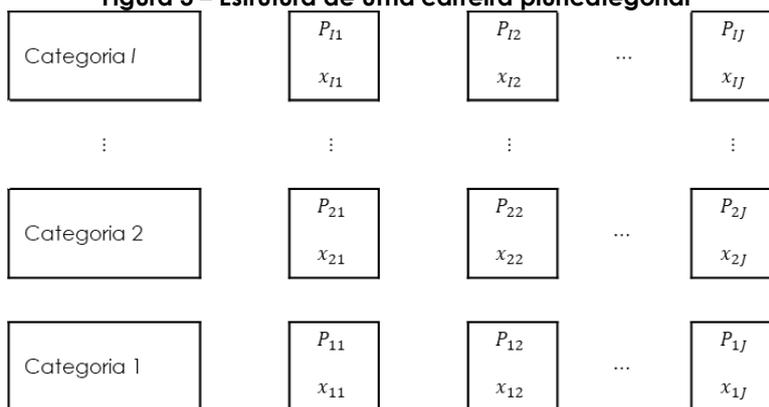
de categorias, posições remuneratórias, progressões remuneratórias, e existência de quotas para atribuição de classificações de desempenho individual com reflexo nas progressões. Ora diferenças entre carreiras nestas dimensões são fonte de desigualdade à partida que muito dificultam o desenho para as “restantes carreiras da Função Pública” de uma medida de compensação equitativa à dos docentes, como pede o requerimento do GP-PSD. Este assunto será retomado no Capítulo 8.

2.3 Estrutura remuneratória típica das carreiras

48. A remuneração base das carreiras será o elemento remuneratório nuclear nos restantes capítulos.

Importa então explicar à cabeça que as carreiras profissionais estão estruturadas em função da remuneração base legalmente atribuída. É possível esquematizar uma carreira típica nas AP com a ajuda da Figura 3. Nesta representação estilizada, a carreira tem várias categorias; daí, chamar-se carreira pluricategorial. Cada quadrado representa uma posição remuneratória. Havendo I categorias ($i = 1, \dots, I$), a carreira tem I linhas. Nesta representação estilizada, todas as categorias têm J posições ($j = 1, \dots, J$). Porém, na prática, nem sempre isto sucede; há carreiras pluricategoriais em que nem todas as categorias (linhas) têm o mesmo número de posições remuneratórias (colunas). A cada posição remuneratória (P) corresponde uma remuneração base. Assim, à posição P_{ij} corresponde o nível remuneratório x_{ij} , uma grandeza expressa em euros. Há carreiras cujas tabelas remuneratórias assentam na chamada Tabela Remuneratório Única (TRU)⁵ e carreiras cujas remunerações base não estão indexadas a células da TRU.

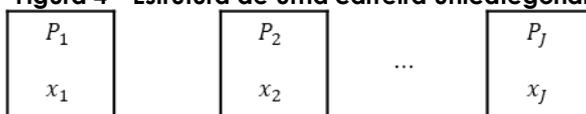
Figura 3 – Estrutura de uma carreira pluricategorial



Fontes: UTAO.

49. A estrutura de uma carreira unicategorial é um caso particular da Figura 3. Só tem uma categoria. A sua representação estilizada surge na Figura 4.

Figura 4 – Estrutura de uma carreira unicategorial



Fontes: UTAO.

50. Em Portugal, não existem carreiras de dirigente nas AP. A direção em qualquer unidade orgânica das AP é, por natureza, um cargo e não uma posição remuneratória numa qualquer carreira profissional.

⁵ A TRU é uma grelha salarial criada em 2008 (Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro) para tentar disciplinar a então profusa diversidade de tabelas remuneratórias no sector público. Nasceu no âmbito da reforma descrita no parágrafo 45 (concretamente, art. 147.º da LGTFP). Estabelece os valores (em euros) legalmente admissíveis para fixar a remuneração base de todos os cargos e todas as posições das carreiras profissionais dos trabalhadores em funções públicas. De vez em quando, o Governo altera os níveis remuneratórios. A tabela tem 115 níveis remuneratórios (de 821,83 € a 6819,79 € após a atualização feita pelo Decreto-Lei n.º 108/2023, de 22 de novembro). Está reproduzida no Anexo 2. As carreiras a ela sujeitas não têm que ter tantas posições remuneratórias quanto os níveis da TRU. Aliás, tipicamente têm bastante menos. Porém, os valores x_i destas carreiras têm de estar indexados a níveis da TRU.

O universo estudado compreende também muitas carreiras cujas estruturas remuneratórias não estão indexadas à TRU. O referido diploma também determinou a atualização a empreender nas estruturas remuneratórias dos cargos e das carreiras não sujeitos à TRU.

O acesso a um cargo de direção faz-se por concurso ou escolha direta da tutela política e a permanência no cargo é temporária, com um prazo máximo fixado na lei, podendo esta admitir um número limitado de renovações. Findo o exercício do cargo, a pessoa em causa perde o estatuto de dirigente e o posto de trabalho. Tendo lugar de recuo numa carreira profissional das AP ou em unidade produtiva de outro sector de atividade económica, retoma esse lugar. Não tendo, fica desempregada. Há países e organizações internacionais em que existe uma carreira de direção com várias categorias. As nomeações para determinado posto são igualmente temporárias, mas findo o exercício de funções nesse posto, a pessoa é colocada noutra posição. Em todo o caso, existem tabelas remuneratórias nas AP portuguesas para cargos dirigentes. São 19 tabelas, algumas com uma única categoria, outras com várias categorias — conforme pp. 6 a 8 de DGAEP (2024).

51. O conceito de remuneração base é definido na LGTFP. Como se disse, a grandeza monetária inserida em cada posição remuneratória é a remuneração base fixada por lei para essa posição. O art. 150.º da LGTFP define-a como sendo o valor pecuniário da posição remuneratória “em que o trabalhador se encontra na categoria de que é titular ou do cargo exercido em comissão de serviço”. O art. 6.º do Decreto-Lei n.º 84/F, de 16 de dezembro, precisa ainda que a remuneração base é a retribuição pecuniária devida pelo empregador em contrapartida da prestação de serviço correspondente “ao período normal de trabalho e em regime de tempo integral”. A norma da LGTFP acima referida estabelece que o seu valor é devido em 14 mensalidades pagas durante um ano. Destas 14, uma corresponde ao subsídio de Natal, outra ao subsídio de férias e a terceira à retribuição obrigatória durante o período de gozo de férias (arts. 151.º e 152.º).

52. Em algumas carreiras profissionais existem várias prestações remuneratórias adicionais. O art. 146.º da LGTFP prevê a possibilidade de os trabalhadores com vínculo de emprego público receberem outras prestações remuneratórias, para além da remuneração base. São elas: subsídio de refeição, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho. Desde 1 de Janeiro de 2023, o subsídio de refeição está fixado em seis euros por dia de trabalho efetivamente prestado e é isento de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e de contribuições sociais do trabalhador e da entidade empregadora. O subsídio de refeição é a única prestação complementar transversal a todas as carreiras das AP, no sentido de ser paga a todos os seus trabalhadores. Em muitas carreiras das AP não são pagas prestações remuneratórias para além da remuneração base e do subsídio de refeição. Porém, em inúmeras outras existem um ou mais suplementos remuneratórios. A legitimidade para receber algum destes suplementos tem de advir, nos termos do art. 159.º, do exercício de funções em condições mais exigentes das existentes noutros postos de trabalho de idêntica categoria ou carreira unicategórica. Tipicamente, estas prestações complementares estão sujeitos a imposto e contribuições sociais. Os artigos seguintes da LGTFP tipificam alguns suplementos com valor fixado em percentagem da remuneração base: trabalho noturno, trabalho por turnos e trabalho suplementar. Outros suplementos, com natureza transitória ou permanente, podem ser estabelecidos na base desta lei ou por contratação coletiva, devendo, por regra, os seus valores ser fixados em euros e não em percentagem da remuneração base. Como ilustração, indicam-se os suplementos atribuíveis a título de isenção de horário, trabalho arriscado, penoso ou insalubre ou trabalho prestado em zonas periféricas. Já os prémios de desempenho são prestações eventuais atribuídas em função das classificações obtidas na avaliação do desempenho individual e da dotação orçamental disponível na entidade empregadora. São elegíveis para estes prémios os trabalhadores com a classificação máxima ou a imediatamente inferior a esta — detalhes no art. 167.º. Há situações, em determinados serviços ou carreiras, em que a atribuição de prémios de desempenho tem outra designação nome e condições de acesso diferentes (por exemplo, prémios de produtividade na Autoridade Tributária e Aduaneira relacionados com a cobrança de créditos fiscais em atraso). O exercício de cargos dirigentes dá direito, em inúmeros casos, à percepção de ajudas de custo. Trata-se de um abono atribuído geralmente 12 vezes por ano, correspondendo cada prestação a uma percentagem da remuneração base.

53. Finalmente, importa clarificar o universo institucional deste estudo. Em que entidades empregadoras existem as carreiras profissionais consideradas no estudo, ou seja, incluídas em DGAEP (2024) e na Tabela 4? São as entidades do sector público que exercem, essencialmente, funções administrativas, pelo que o universo, numa linguagem informal, se pode apelidar de “sector público administrativo”.

Compreende, com efeito, os trabalhadores na administração direta e indireta do Estado e nas administrações regionais autónomas e local. Estão, ainda, abrangidas as pessoas que prestam serviço em órgãos e serviços de apoio dos órgãos de soberania, e em serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sem prejuízo da aplicação de regimes especiais, ou seja, aplicáveis apenas a entidades específicas. É por causa desta abrangência que se usou a expressão “sector público administrativo” na abertura deste parágrafo. Em Finanças Públicas deixou há muito de existir o conceito “sector público administrativo”. Utiliza-se agora a definição “Administrações Públicas (AP)” consagrada na Contabilidade Nacional. A abrangência institucional de “sector público administrativo”, tanto na aceção comum como na perspetiva jurídica das relações de trabalho, não corresponde exatamente ao conteúdo do sector institucional “Administrações Públicas” mas está muito próximo, razão porque ele é recorrentemente usado pelos autores ao longo deste documento, quiçá por deformação profissional do seu ofício na UTAO. Esclarece-se, a terminar, que estão fora do universo institucional considerado neste estudo os trabalhadores (incluindo dirigentes) dos gabinetes dos titulares de órgãos políticos e judiciais, das entidades públicas empresariais, das entidades administrativas independentes que regulam a atividade económica e do Banco de Portugal. As respetivas carreiras não fazem parte da fonte DGAEP (2024).

2.4 Casos particulares de estruturas remuneratórias: docentes do ensino superior universitário, técnicos superiores e docentes do ensino não-superior

54. Esta secção apresenta a estrutura remuneratória de três carreiras particulares nas AP: carreira dos docentes do ensino superior universitário, carreira de técnico superior e carreira dos educadores de infância e dos docentes dos ensinos básico e secundário. As duas primeiras carreiras são interessantes para comparação com a dos profissionais abrangidos pelo ECD. A primeira releva porque é pluricategorial, abarca profissionais que também se dedicam ao ensino (para além de outras atividades) e não dispõem de suplementos remuneratórios; a segunda importa porque é transversal às AP (por isso, é considerada na LGTFP como uma carreira geral) e, tal como a carreira abrangida pelo ECD, é unicategorial e exige o mesmo grau académico de acesso. As remunerações base nas próximas figuras são os valores em vigor desde 1 de janeiro de 2024 e provêm do documento DGAEP (2024).

55. A carreira docente universitária é caracterizada no respetivo estatuto. Este, designado como Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, revisto várias vezes, cuja versão consolidada em vigor à data de 19/02/2023 se encontra [aqui](#). Prevê três categorias: professor auxiliar, professor associado e professor catedrático. O acesso à carreira exige o grau académico de Doutor. A passagem da primeira à segunda e da segunda à terceira categorias depende da existência de vagas e da abertura de um concurso internacional de base documental para uma área ou áreas disciplinares a especificar no aviso de abertura. A tabela remuneratória tem mais do que três linhas porque o acesso à categoria de professor catedrático exige, além de vitória no concurso, a detenção do título de Agregado. A tabela é exibida na Figura 5. Esta tabela tem uma peculiaridade face à generalidade das tabelas remuneratórias das carreiras profissionais nas AP. Nem todas as linhas são uma categoria profissional. Com efeito, a linha inferior, com a designação de Leitor, destina-se a indicar a remuneração devida ao trabalhador que preenche as condições previstas no Decreto-Lei n.º 22/2019, de 23 de agosto: trata-se de profissionais sem Doutoramento contratados fora do quadro para ensinar línguas vivas e que, em grande maioria, são cidadãos naturais de países onde essas línguas são faladas. A obtenção do título de Agregado pode acontecer após a obtenção do grau de Doutor⁶ e dá direito a um acréscimo na remuneração base. Trata-se de uma carreira especial cuja estrutura remuneratória não está indexada à TRU.

⁶ O Doutoramento é o grau académico mais elevado e a Agregação é um título académico ao qual os Doutores podem aceder mediante a aprovação em provas e o cumprimento de outros requisitos.

Figura 5 – Estrutura remuneratória da carreira docente universitária

Professor catedrático	P ₅₁ 5009,55 €	P ₅₂ 5273,22 €	P ₅₃ 5448,98 €	P ₅₄ 5800,54 €
Professor associado com agregação	P ₄₁ 4306,46 €	P ₄₂ 4482,24 €	P ₄₃ 4658,02 €	P ₄₄ 5009,55 €
Professor associado e Professor auxiliar com agregação	P ₃₁ 3867,03 €	P ₃₂ 4042,79 €	P ₃₃ 4394,36 €	P ₃₄ 4570,13 €
Professor auxiliar	P ₂₁ 3427,59 €	P ₂₂ 3691,24 €	P ₂₃ 4042,79 €	P ₂₄ 4306,46 €
Leitor	P ₁₁ 2 466,79 €	P ₁₂ 2 552,95 €	P ₁₃ 2725,29 €	

Fontes: DGAEP (2024, p. 31) e tratamento da UTAO. | Notas: a categoria Leitor não integra a carreira tal como está consagrada no estatuto respetivo. Detalhe no par. 55 acima.

56. A carreira de técnico superior está estabelecida na própria LGTFP. Este diploma classifica-a com o grau de complexidade 3, o mais elevado numa escala com três níveis. Significa, nos termos do art. 86.º do mesmo, que a habilitação escolar mínima de acesso é a licenciatura, na aceção pós-Bolonha de seis semestres letivos de estudos com aproveitamento no ensino superior. Na decorrência do número 2 do art. 88.º, a carreira é caracterizada no [anexo da própria LGTFP](#). Possui uma única categoria. A tabela das remunerações base foi criada em 2014 com 14 posições. Os níveis remuneratórios estão indexados à TRU (correspondem a um nível preciso da TRU). Contudo, o [Decreto-Lei n.º 13/2024](#), de 10 de janeiro, alterou a estrutura remuneratória, com efeitos a 1 de janeiro do próprio ano. Com as finalidades declaradas no texto preambular de rejuvenescer os quadros superiores das AP, valorizar a carreira e torná-la mais atraente, o número de posições remuneratórias foi reduzido para 11 e os níveis remuneratórios foram indexados a níveis mais elevados da TRU. Também foram criadas duas posições remuneratórias transitórias (7-A e 10-A), via art. 10.º, para atenuar o acréscimo de despesa pública líquida em progressões acima dos novos 7.º e 10.º escalões.⁷ A estrutura remuneratória atual é apresentada na Figura 6.

Figura 6 – Estrutura remuneratória da carreira de técnico superior

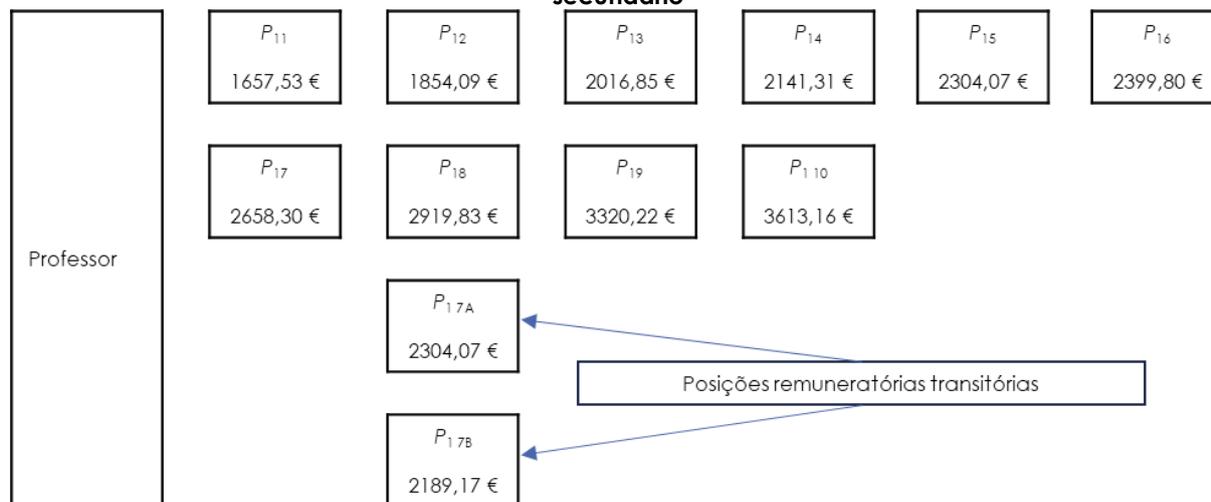
Técnico superior	P ₁₁ 1385,99 €	P ₁₂ 1649,15 €	P ₁₃ 1915,46 €	P ₁₄ 2132,32 €	P ₁₅ 2349,15 €	P ₁₆ 2566,01 €
	P ₁₇ 2783,21 €	P ₁₈ 3004,40 €	P ₁₉ 3225,58 €	P ₁₁₀ 3446,76 €	P ₁₁₁ 3667,94 €	
	P _{17A} 2838,52 €				P _{110A} 3502,05 €	
	Posições remuneratórias transitórias					

Fontes: DGAEP (2024, p. 11) e tratamento da UTAO. | Notas: remunerações base em vigor desde 1 de janeiro de 2024 por força dos Decretos-Lei n.ºs 108/2023, de 22 de novembro, e 13/2024, de 10 de janeiro.

⁷ Este decreto-lei aumentou com significado as remunerações base dos trabalhadores desta carreira. Comparando os níveis de janeiro de 2024 com os de dezembro de 2023, os aumentos para quem estava nas 11 primeiras posições de 2023 oscilam entre os 24,07% (3.º posição) e os 13,78% (11.º posição). Os aumentos para quem estava nas três posições mais elevadas em dezembro de 2023 variaram menos de 10%. Em abono do rigor, os aumentos específicos desta carreira resultam das disposições no referido decreto-lei e das normas para atualização transversal de remunerações base em todas as AP inscritas no [Decreto-Lei n.º 108/2023](#), de 22 de novembro. De uma maneira geral, os salários base acima do nível remuneratório 24 da TRU (valia 1754,41 € em dezembro) na maioria das carreiras subiram apenas 3%. O art. 10.º deste decreto-lei de 2024 determina quem são os técnicos superiores abrangidos pelas posições transitórias 7-A e 10-A.

57. Os docentes do ensino não superior têm a sua própria estrutura remuneratória. Estes docentes são os profissionais do sector público abrangidos pelo ECD, conforme explicação no par. 41 acima. Trata-se de uma carreira especial com nível de complexidade 3, como as anteriores. Está classificada pela DGAEP como carreira não revista de um corpo especial — conforme par. 47 acima. A habilitação escolar mínima para acesso a esta carreira é regulada em diploma próprio, fora dos estatutos da carreira. Varia consoante o grupo de disciplinas a que o docente concorre no acesso à carreira. A habilitação mínima é o grau de Mestre (pós-Bolonha) em Ensino numa das especialidades definidas no anexo ao Decreto-Lei n.º 79/2014, de 14 de maio. Trata-se de uma formação de segundo ciclo do ensino superior (três a quatro semestres letivos) conjugada com requisitos mínimos de acesso à mesma — o regime jurídico da habilitação profissional para a docência até ao 12.º ano de escolaridade é governado pelo [Decreto-Lei n.º 79/2014](#), de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 112/2023, de 29 de novembro, e 23/2024, de 19 de março.⁸ A estrutura remuneratória dos trabalhadores abrangidos pelo ECD consta da Figura 7.

Figura 7 – Estrutura remuneratória da carreira docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário



Fontes: DGAEP (2024, p. 84) e tratamento da UTAO.

58. As posições remuneratórias transitórias serão explicadas no Anexo 3, p. 89. A carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário teve várias formas ao longo do tempo e são as regras de transição entre elas que justificam a presença das posições P_{17A} e P_{17B} na Figura 7. Em todo o caso, hoje em dia é residual o número de trabalhadores neles posicionados.

⁸ Ainda não existe versão consolidada deste regime jurídico à data de 26/03/2024.

3 Valorizações e progressões remuneratórias: princípios comuns a todas as carreiras no século XXI

59. A intenção deste capítulo é esclarecer sumariamente as regras aplicáveis às valorizações e progressões remuneratórias que vigoraram, de modo transversal, para os trabalhadores do sector público administrativo no século atual. Este é o universo de entidades empregadoras considerado no presente estudo. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP — anexo da [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#)) contém as regras que se aplicam a grande parte do universo. Leis especiais, no sentido de aplicáveis às relações de trabalho em entidades específicas, completam o ordenamento jurídico do sector público administrativo. O capítulo seguinte aprofundará esta explicação para o caso particular das progressões remuneratórias na carreira dos docentes do ensino não superior.

60. O pessoal do sector público administrativo é constituído pelos trabalhadores da generalidade das entidades com funções administrativas no sector público. Compreende, com efeito, os trabalhadores na administração direta e indireta do Estado e nas administrações regionais autónomas e local. Estão, ainda, abrangidas as pessoas que prestam serviço em órgãos e serviços de apoio dos órgãos de soberania, e em serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sem prejuízo da aplicação de regimes especiais, ou seja, aplicáveis apenas a entidades específicas. É por causa desta abrangência que se usou no parágrafo 59 a expressão “sector público administrativo”. Em Finanças Públicas, deixou há muito de existir o conceito “sector público administrativo”. Utiliza-se agora a definição “Administrações Públicas (AP)” consagrada na Contabilidade Nacional. A abrangência institucional de “sector público administrativo” na aceção jurídica das relações de trabalho não corresponde exatamente ao conteúdo do sector institucional “Administrações Públicas” mas está muito próximo, razão porque este é recorrentemente usado pelos autores ao longo deste documento, quiçá por deformação profissional do seu ofício na UTAO. Esclarece-se, a terminar, que estão fora do universo institucional considerado neste estudo todos os cargos dirigentes das AP e ainda os trabalhadores (incluindo dirigentes) dos gabinetes dos titulares de órgãos políticos e judiciais, das entidades públicas empresariais, das entidades administrativas independentes que regulam a atividade económica e do Banco de Portugal. As carreiras destes trabalhadores não fazem parte da fonte DGAEP (2024).

61. O capítulo está organizado em três secções. A primeira explica o que são valorizações remuneratórias e o que é que as progressões remuneratórias têm a ver com elas. Com se perceberá, a medida de política que este estudo explora incide diretamente sobre as progressões remuneratórias, o que explica a centralidade das suas regras em todos os capítulos. Logo, a Secção 3.2 apresenta estas regras para o conjunto das carreiras que seguem, em matéria de progressão remuneratória, as regras estabelecida na LGTFP. Distingue entre regra geral, regras especiais e regras das opções possíveis por parte do órgão de gestão do empregador. Apresenta também as regras de previsão orçamental indispensáveis para os gestores viabilizarem o pagamento dos acréscimos remuneratórios resultantes das progressões. Para facilitar a compreensão dos efeitos da suspensão das progressões no Capítulo 5, a Secção 3.3 oferece uma síntese do que importa reter.

3.1 Valorização remuneratória versus progressão remuneratória

62. Todos os trabalhadores têm direito ao pleno desenvolvimento nas carreiras profissionais respetivas. Trata-se de uma garantia no número 4 do art. 82.º da LGTFP. Afirma que este desenvolvimento se concretiza na “alteração de posicionamento remuneratório ou por promoção”. Uma e outra vias valorizam a remuneração de um trabalhador. Na compreensão dos mecanismos legais de valorização remuneratória, o objeto deste estudo centra-se no mecanismo específico conhecido por “progressão remuneratória”. A divergência entre os Governos anteriores e sindicatos dos docentes que este documento explica na Secção 5.8 assenta no modo como o legislador decidiu em 2019 descongelar a contagem do tempo de serviço para efeitos de progressões remuneratórias.

63. A progressão remuneratória é uma forma particular de valorização remuneratória. Por valorização remuneratória, entenda-se qualquer ato do qual resulte o acréscimo na remuneração bruta de um trabalhador. Os atos no sector público que determinam aumentos na remuneração base e nas prestações adicionais a ela indexadas dos trabalhadores podem ser promoções, nomeações em categoria superior com ou sem abertura de procedimento concursal, revisões da estrutura remuneratória de carreiras ou apenas de categorias, atualizações dos níveis remuneratórios de carreiras ou apenas de categorias, e progressões. Pode também falar-se de valorização remuneratória quando a finalidade do ato legal ou administrativo determinante seja atribuir ou melhorar o valor de suplementos, prémios de desempenho e, no caso específico de dirigentes, das ajudas de custo. O efeito material de uma progressão remuneratória é a passagem do trabalhador para uma posição remuneratória superior dentro da mesma categoria. Em termos das ilustrações gráficas nas Figura 3 a Figura 7 do Capítulo 2, uma progressão é o movimento horizontal para uma célula à direita. Já agora, uma promoção consiste num movimento vertical para cima nessas figuras, ou seja, a passagem a uma categoria superior.

64. A concretização de uma progressão remuneratória depende do cumprimento de critérios pré-definidos. Esses critérios estão previstos na lei e podem ser densificados em atos de natureza administrativa. Até à reforma de 2008, a passagem do tempo era o critério dominante e quase sempre exclusivo para determinar a passagem a uma posição remuneratória mais favorável para o trabalhador, dentro da categoria em que se integrava. Por exemplo, três anos de serviço prestado na posição remuneratória P_k conferiam o direito automático à promoção para a posição remuneratória P_{k+1} (significado desta notação no par. 48 acima). Hoje em dia, o critério dominante é a avaliação do desempenho individual com quotas. A acumulação de um determinado número de pontos classificativos dá direito automático à progressão para a posição remuneratória seguinte. O número de pontos varia com as carreiras. Um exemplo com expressão grande nas AP é a carreira de técnico superior. Há carreiras que combinam as classificações da avaliação do desempenho com o tempo de serviço prestado em cada posição remuneratória. São os casos dos docentes abrangidos pelo ECD e pelo ECDU, embora de maneira bastante diferente nas duas carreiras. Finalmente, ainda subsistem carreiras em que o tempo de serviço permanece como o único critério a determinar as progressões.

65. A reforma de 2005 a 2008 das relações jurídicas de trabalho nas AP generalizou e procurou homogeneizar a avaliação do desempenho individual como critério predominante para as progressões remuneratórias. Este princípio ficou plasmado na lei-chapéu desta reforma, a Lei n.º 12/A, de 27 de fevereiro: “regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”) e é hoje regulado pela LGTFP. O seu art. 91.º determina que a avaliação do desempenho dos trabalhadores tenha “os efeitos previstos na presente lei em matéria de alteração de posicionamento remuneratório na carreira, de atribuição de prémios de desempenho e efeitos disciplinares”. Remete para diplomas próprios a fixação das regras de avaliação de desempenho. O diploma que se aplica à maioria dos serviços e dos trabalhadores em funções públicas chama-se “sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública”, mais conhecido pelo acrónimo SIADAP ([Lei n.º 66-B/2007](#), de 28 de dezembro).⁹ Para carreiras particulares, como são, por exemplo, os docentes abrangidos pelo ECD e pelo ECDU, existem variantes do SIADAP (permitidas ao abrigo do art. 3.º — “adaptações”. Este tem três subsistemas e é o terceiro (“SIADAP 3”) que se aplica ao desempenho individual dos trabalhadores (os subsistemas 1 e 2 aplicam-se à avaliação da entidade empregadora e à avaliação individual dos seus dirigentes, respetivamente). Tem periodicidade anual e critérios de avaliação do desempenho assentes na confrontação ente objetivos fixados no ano anterior e resultados alcançados, bem como nas competências demonstradas e a desenvolver. A pontuação em cada parâmetro avaliado é expressa na escala numérica descontínua com os níveis 1, 3 e 5.¹⁰ A nota final é a média ponderada das pontuações atribuídas pelo(s) avaliador(es) a dois grupos de critérios: Resultados (com peso mínimo de 60%) e Competências (peso máximo de 40%). Associado aos seguintes intervalos de notas finais, está a atribuição de uma menção qualitativa (arts. 50.º e 51.º do SIADAP):

⁹ Por exemplo, tem aplicação direta na carreira geral de técnico superior.

¹⁰ A escala classificativa é um dos elementos que distingue o SIADAP de algumas variantes. Por exemplo, o sistema em vigor na Assembleia da República usa uma escala de números inteiros consecutivos de 1 a 10 pontos e os intervalos para atribuição das menções qualitativas difere do abaixo indicado.

- Excelente — nota final compreendida entre 4,000 e 5,000 pontos e reconhecimento fundamentado do mérito excecional por órgão hierarquicamente acima do avaliador (conselho coordenador de avaliação na entidade patronal);
- Muito Bom — nota final compreendida entre 4,000 e 5,000 pontos;
- Bom — nota final compreendida entre 3,500 e 3,999 pontos;
- Regular — nota final compreendida entre 2,000 e 3,499 pontos;
- Inadequado — nota final compreendida entre 1,000 e 1,999 pontos.

66. As menções qualitativas impactam na progressão remuneratória dos trabalhadores, mas estão sujeitas a quotas. Para efeitos remuneratórios, a menção qualitativa “Excelente” é a que corresponde à classificação máxima prevista na legislação aplicável sobre carreiras e remunerações. Existem percentagens máximas para atribuição das menções qualitativas mais elevadas ao nível de cada entidade empregadora. As percentagens são calculadas sobre o número total de trabalhadores com, pelo menos, seis meses de vínculo de emprego público e exercício efetivo de funções. Estas percentagens são conhecidas por “quotas”. Nas entidades empregadoras que aplicam o SIADAP tal e qual plasmado no diploma respetivo, existem as seguintes quotas, a distribuir, por defeito, de modo proporcional entre todas as carreiras (art. 75.º):

- Menção “Muito Bom” — 25%;
- Menção “Excelente” — 5%, a atribuir entre os trabalhadores com nota final compreendida entre 4,000 e 5,000 pontos.¹¹

67. Cada trabalhador é avaliado regularmente com a periodicidade estabelecida no [art. 41.º do SIADAP](#). Entre 1 de janeiro de 2013 e até ao final de 2024, esta norma estabelece a obrigação de a avaliação acontecer a cada dois anos e se referir ao desempenho demonstrado nos dois anos civis anteriores. A periodicidade pode ser outra em entidades que funcionem com modelos adaptados do SIADAP. A partir de 1 de janeiro de 2025, a avaliação acontecerá todos os anos, sem exceção para serviços com modelos adaptados, e incidirá sobre o desempenho do trabalhador no ano civil anterior — modificação do art. 41.º Introduzida pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro.

68. É com base naquelas quotas e nestes ritmos de avaliação que se pode dizer que, em média, um trabalhador da carreira de técnico superior progride à razão de uma posição remuneratória por cada década de serviço. A explicação é simples e será apresentada na Subsecção 3.2.1.

3.2 Regras de progressão remuneratória

69. A LGTFP determina as condições de progressão remuneratória. É imperativa para as carreiras gerais e estabelece orientações vinculativas para as adaptações possíveis noutras carreiras mediante legislação específica. No resto deste capítulo, são apresentadas as regras aplicáveis às carreiras gerais. O capítulo seguinte escreve sobre as regras de progressão remuneratória aplicáveis aos docentes do ensino não superior.

70. Existem três tipos de regras de alteração do posicionamento remuneratório. São eles: regra geral, regras especiais e regra da opção gestonária. São o tema de cada uma das subsecções seguintes. Como adiante se detalhará, alterações legislativas recentes conduziram à criação de normas diferentes para os seguintes períodos: 01/08/2014 a 31/12/2022, 01/01/2023 a 31/12/2024 e a partir de 01/01/2025.

¹¹ Estas são as quotas em vigor até 31/12/2024. O Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, aumentou as quotas do modo seguinte, para terem efeito a partir de 1 de janeiro de 2025. A menção “Muito Bom” passará de 25% para 30% e a menção “Excelente”, a atribuir entre os avaliados com nota entre 4,000 e 5,000, passará de 5% para 10%. A menção “Bom” passará a ter uma quota, fixada em 30%. Tal como na redação em vigor até 31/12/2024, as percentagens a partir de 01/01/2025 são calculadas sobre o número total de trabalhadores avaliados, com a exceção prevista no número 2 do art. 75.º.

3.2.1 Regra geral

71. A regra geral está estatuída no art. 156.º da LGTFP. Importa informar que este artigo conheceu três redações desde a publicação do diploma original em 2014. A primeira redação vigorou entre 01/08/2014 e 31/12/2022, nos termos do número 1 do art. 44.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho — texto completo na Imagem 1. Por força do Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro, entrou em vigor uma segunda redação — ver alteração na Imagem 2. Vigora entre 01/01/2023 e 31/12/2024. O fim do segundo período foi determinado antecipadamente pela publicação do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro. Este diploma fixou a redação que entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2025 — alteração na Imagem 3 e texto completo do art. 156.º na Imagem 4.

72. Este artigo estabelece as condições em que um trabalhador pode progredir para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontra. Como se depreende da leitura integral da Imagem 1 e da Imagem 4, estas condições emanam todas dos resultados da avaliação do desempenho individual ao longo de vários anos. Frisa-se que a regra geral determina as condições necessárias e suficientes para subidas de apenas uma posição remuneratória. A subsecção seguinte apresenta o art. 157.º e este define o regime aplicável a subidas superiores a uma posição remuneratória.

Imagem 1 – reprodução do art. 156.º da LGTFP que vigorou entre 01/08/2014 e 31/12/2022

- 1 - Os trabalhadores com vínculo de emprego público podem ver alterado o seu posicionamento remuneratório na categoria para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontram, nos termos do presente artigo.
- 2 - São elegíveis para beneficiar de alteração do posicionamento remuneratório os trabalhadores do órgão ou serviço, onde quer que se encontrem em exercício de funções, que, na falta de lei especial em contrário, tenham obtido, nas últimas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram:
- Uma menção máxima;
 - Duas menções consecutivas imediatamente inferiores às máximas; ou
 - Três menções consecutivas imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior, desde que consubstanciem desempenho positivo.
- 3 - Os trabalhadores a que se refere o número anterior são ordenados, dentro de cada universo, por ordem decrescente da classificação quantitativa obtida na última avaliação do seu desempenho.
- 4 - Em face da ordenação referida no número anterior e até ao limite do montante máximo dos encargos fixado por cada universo, nos termos dos n.os 2 e 3 do artigo 158.º, é alterado o posicionamento remuneratório do trabalhador, salvo o disposto no número seguinte.
- 5 - Não há lugar a alteração do posicionamento remuneratório quando, não obstante reunidos os requisitos previstos no n.º 2, o montante máximo dos encargos fixado para o universo em causa se tenha previsivelmente esgotado, no quadro da execução orçamental em curso, com a alteração relativa a trabalhador ordenado superiormente.
- 6 - Para efeitos do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 2, são também consideradas as menções obtidas que sejam superiores às nelas referidas.
- 7 - Há lugar a alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra, quando a haja, independentemente dos universos definidos nos termos do artigo 158.º, quando aquele, na falta de lei especial em contrário, tenha acumulado 10 pontos nas avaliações do desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra, contados nos seguintes termos:
- Seis pontos por cada menção máxima;
 - Quatro pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima;
 - Dois pontos por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior, desde que consubstancie desempenho positivo;
 - Dois pontos negativos por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação.
- 8 - Na falta de lei especial em contrário, a alteração do posicionamento remuneratório reporta-se a 1 de janeiro do ano em que tiver lugar.
- Fontes: Diário da República eletrónico, [reprodução](#) pela UTAO. | Notas: consulta em 09/05/2024 ao texto da LGTFP em vigor no dia 30/11/2022.

73. O regime converte menções qualitativas em pontos e os pontos são usados para ordenar candidatos à progressão. As alíneas do número 7 estabelecem uma chave de conversão das cinco menções qualitativas em pontos, numa escala numérica de – 2 a seis pontos por cada menção. Note-se que até final de 2024 os ciclos de avaliação são bienais (um a cada dois anos). A chave é a seguinte:¹²

- cada menção “Excelente” equivale a seis pontos;
- cada menção “Muito Bom” equivale a quatro pontos;
- cada menção “Bom” equivale a dois pontos;
- cada menção “Regular” equivale a zero pontos;
- cada menção “Inadequado” equivale a dois pontos negativos.

¹² As conversões para as menções “Regular” e “Inadequado” abaixo apresentadas são a interpretação da UTAO feita à leitura das alíneas c) e d) do número 7. Recorde-se que o resultado final da avaliação nos termos do SIADAP é um número na escala de um a cinco (par. 65). A Unidade interpreta como desempenho positivo qualquer nota maior ou igual a 2,000, já que este é o número que divide a escala ao meio. Ora a menção “Inadequado” (“Regular”) é atribuída a quem tiver nota compreendida no intervalo fechado de 1,000 a 1,999 (2,000 a 3,499). Não foi possível consultar a DGAEP sobre esta interpretação.

74. A regra geral prevê dois tipos de progressão remuneratória em função da avaliação: por opção do empregador e obrigatória. Estas designações são da UTAO e têm unicamente o propósito pedagógico de ajudar a explicar os modos possíveis de um trabalhador ser promovido na tabela remuneratória em que está posicionado. Do ponto de vista da entidade patronal, as progressões do primeiro tipo só acontecerão por escolha sua no âmbito da gestão de recursos humanos e as do segundo tipo são exógenas a essa vontade. Os números 2 a 6 definem o primeiro tipo. São candidatos a passar à posição remuneratória seguinte os trabalhadores que tenham acumulado durante o tempo de permanência na posição em que se encontram um dos três conjuntos de menções qualitativas referidas nas alíneas do número 2. Por exemplo, alguém com duas menções consecutivas de "Muito Bom" durante essa permanência qualifica-se para progredir na remuneração base. O tempo mínimo para obter estes resultados é quatro anos. Porém, a materialização do aumento salarial precisa que uma condição financeira seja também satisfeita (números 3 a 5) e este requisito não depende dele. A entidade empregadora tem de elaborar, para cada universo de trabalhadores definido no art. 158.º, uma lista de todos os candidatos nas condições do número 2 e do número 6 do art. 156.º, e seriá-los por ordem decrescente da classificativa numérica obtida na avaliação mais recente do desempenho de cada um. A mesma entidade tem de criar uma dotação orçamental para cada universo de trabalhadores em que queira viabilizar progressões. Depois, dentro de cada universo, apenas progridem efetivamente para a posição remuneratória imediatamente seguinte os membros da respetiva lista até se esgotar a dotação orçamental criada para esse universo. Portanto, dentro desta primeira possibilidade de progressão, o resultado final, a progressão, não é garantido a quem tiver acumulado as menções exigidas no número 2. O segundo tipo de progressão é automático e está definido no número 7. A entidade empregadora é obrigada a mover para a posição imediatamente seguinte o trabalhador que atingir a soma de 10 pontos. Este reposicionamento não está sujeito à condicionalidade de dotações orçamentais específicas por universo nem à existência de colegas com mais pontos de que ele.

75. Entre 1 de agosto de 2014 e 31 de dezembro de 2024, o ritmo de progressão que mais trabalhadores tem abrangido corresponde à subida de uma posição remuneratória a cada dez anos. Decorre diretamente da existência de quotas para as duas menções qualitativas mais elevadas ("Excelente" e "Muito Bom") e dos números 2 a 7 do art. 156.º, cuja redação se deverá manter até final do corrente ano 2024. Das cinco menções possíveis (vide par. 42), só as três mais elevadas conferem pontos para o objetivo individual de progressão para a posição remuneratória imediatamente seguinte à atual. Note-se que cada menção "Inadequado" retira dois pontos ao registo do trabalhador. Nos termos do número 2, é possível progredir para a posição seguinte com menos de 10 anos de permanência na posição anterior. Por exemplo, quem obtiver duas menções de "Excelente" em dois exercícios consecutivos, soma 12 pontos e ganha, em quatro anos, o direito a progredir para a posição imediatamente adjacente; fica, ainda, com dois pontos de reserva para novo ciclo de contagem de pontos para a progressão seguinte. Mas as quotas reduzem imenso o número de pessoas que consegue satisfazer uma das alíneas do número 2 em menos de 10 anos. E é necessário haver uma decisão de gestão tomada em tempo útil para satisfazer a exigência de dotação orçamental específica para este tipo de progressão (reler par. 74). Ora, nos termos do número 7, o reposicionamento remuneratório dispensa esse ato voluntário da gestão e é mesmo obrigatório assim que o trabalhador acumule o mínimo de 10 pontos. Este segundo tipo de progressão previsto na regra geral será o que mais progressões justifica em cada ano e, por esta via, a duração mais frequente numa dada posição remuneratória (duração modal) será mesmo 10 anos. Adiante será explicada a alteração no art. 156.º prevista para entrar em vigor no próximo ano e que tem implicações nos ritmos de progressão.

76. Até 31/12/2022, os pontos acima do décimo eram perdidos assim que a progressão remuneratória se materializasse. Havia inúmeras combinações possíveis de menções classificativas capazes de gerar, como resultado individual, a obtenção do 10.º ponto ao mesmo tempo que acrescentava o 11.º ou o 12.º ponto. Uma dessas combinações está no Exemplo 1 do par. 74. A indisponibilidade de dotação orçamental para pagar as progressões logo no ano seguinte à obtenção do 10.º ponto também concorria para a existência de pontos em reserva; por exemplo, se a restrição no número 5 se mantivesse por dois anos além do momento dessa obtenção e o trabalhador registasse nesse biénio uma classificação de "Muito Bom", então quando, dois anos depois, progredisse para a posição remuneratória seguinte, teria ainda em reserva seis pontos. Ora bem, até 31/12/2022, essa reserva era eliminada automaticamente assim que o indivíduo fosse reposicionado.

77. Os pontos acima do décimo passaram, desde o início de 2023, a contar para progressões remuneratórias futuras. Tal assim sucedeu em virtude da introdução de um número novo, o oitavo, no art. 156.º da LGTFP, por força do Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro. A Imagem 2 mostra a redação desse novo número 8. No início de 2024, o art. 156.º voltou a ter a sua redação alterada, com efeitos a partir de dia 1 de janeiro de 2025, mas o novo número 8 manteve-se (melhor, será mantido). Portanto, desde 1 de janeiro de 2023, os pontos em reserva (designados na norma legal de "pontos em excesso"), passaram e continuarão a contar para as progressões futuras. Assim, o mecanismo agora consiste no desconto de 10 pontos ao registo do trabalhador assim que cada reposicionamento acontecer, mantendo os restantes pontos em crédito para os reposicionamentos seguintes. Na prática, esta medida permite acelerar a progressão dos trabalhadores com classificações de "Muito Bom" e "Excelente" e a todos os outros que, por razões diferentes (por exemplo, sem avaliação durante dez anos), apenas sejam reposicionados anos após a aquisição do limiar de dez pontos para a progressão. Na prática, acredita-se que o tempo modal para subida de posição remuneratória permaneça nos dez anos.

Imagem 2 – Reprodução da alteração ao art. 156.º da LGTFP operada pelo Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro (artigo completo vigente entre 01/01/2023 e 31/12/2024)

Artigo 156.º

[...]

- 1 — [...]
- 2 — [...]
- 3 — [...]
- 4 — [...]
- 5 — [...]
- 6 — [...]
- 7 — [...]
- 8 — Para efeito do disposto no número anterior, quando os trabalhadores tenham acumulado mais do que os pontos legalmente exigidos para a alteração da posição remuneratória, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório.
- 9 — (Anterior n.º 8.)

Fontes: Diário da República eletrónico, [reprodução](#) pela UTAO. | Notas: consulta em 09/05/2024 ao texto do Decreto-Lei que alterou a redação do art. 156.º da LGTFP com efeitos a partir de 01/01/2023. A validade da redação deste artigo irá terminar no final de 2024 por força do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, se nenhuma alteração superveniente entretanto acontecer.

78. A partir de 1 de janeiro de 2025, as avaliações passarão a ser anuais e os pontos por menção classificativa mudarão. O par. 67 informou que, a partir do próximo ano, os exercícios de avaliação terão periodicidade anual e incidirão sobre o desempenho de um único ano, o anterior. O aumento da frequência levou o Governo a ajustar aspetos da regra geral de alteração do posicionamento remuneratório (art. 156.º da LGTFP). Fê-lo através do mesmo diploma que reduz a frequência dos exercícios de avaliação na lei que regula o SIADAP. Trata-se do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, e, tal como no caso do SIADAP, as alterações que opera na LGTFP, só entrarão em vigor a 01/01/2025. A Imagem 3 mostra todas as mudanças na regra geral de progressão remuneratória.

79. A primeira mudança no art. 156.º da LGTFP acontece na chave de atribuição de pontos a cada menção qualitativa. A tabela de conversão de menções qualitativas de avaliação em pontos muda, passando a ser dada pela nova redação das alíneas do número 7. A tabela vigente até final de 2024 está no par. 73. Deixa de haver atribuição de pontos negativos em resultado de classificações com menção "Inadequado". Passa a haver uma quarta menção classificativa a dar pontos estritamente positivos (menção "Regular").¹³ Na interpretação da tabela, tenha-se presente que, doravante, haverá uma avaliação a cada ano (frequência anual; até final de 2024, é bienal). A nova chave é a seguinte:

- cada menção "Excelente" equivale a três pontos;
- cada menção "Muito Bom" equivale a dois pontos;
- cada menção "Bom" equivale a 1,5 pontos;
- cada menção "Regular" equivale a um ponto;
- cada menção "Inadequado" equivale a zero pontos.

¹³ A nota de rodapé 12 explicou a racionalidade do julgamento da UTAO quanto ao que significa na norma a expressão "desde que consubstancie desempenho positivo". Todavia, não foi possível confirmar se a DGAEP tem o mesmo entendimento.

80. A segunda mudança acontece nas condições necessárias para o primeiro tipo de progressão. O par. 74 explicou que a regra geral prevê dois tipos de progressão: por opção da gestão e por obrigação para a gestão. Após o próximo dia 31 de dezembro, os dois tipos continuarão a existir. No caso do primeiro tipo, passarão a ser necessários menos pontos para se ganhar a elegibilidade do mérito para a progressão, mas aumentará o número de menções consecutivas exigidas para entrar na lista de candidatos à progressão. Esta alteração decorre do aumento na frequência de exercícios de avaliação. A nova redação do número 2 não permite concluir que a exigência de classificações mais elevadas será menor no futuro regime. Por exemplo, até 31/12/2024 a obtenção de dois “Muito Bons” consecutivos é uma condição de elegibilidade para a progressão por opção da gestão; demora quatro anos e rende oito pontos. Após aquele dia, a condição de elegibilidade equivalente passará a ser três “Muito Bons” consecutivos, o que exigirá três anos e renderá seis pontos. Menos tempo parece ser redução no critério de exigência, mas caber na quota de “Muito Bons” em três anos consecutivos não é necessariamente mais fácil do que ter dois Muito Bons no regime ainda vigente, apesar de a quota para esta menção qualitativa ir subir de 25% para 30% a partir de 01/01/2025. Outro caso dúbio sobre o grau de exigência acontece com as menções de “Bom”. Cada uma renderá mais 0,5 pontos do que até final de 2024, mas a sua atribuição ficará sujeita a uma quota de 30%, quando, no regime ainda em vigor, não está sujeita a quota (informação na nota de rodapé 11).

81. A terceira mudança acontece no tipo de progressão obrigatória. Em vez de 10 pontos, a condição de mérito suficiente para passagem à posição remuneratória seguinte desce para oito pontos (corpo do novo número 7).

Imagem 3 – Reprodução das alterações no art. 156.º da LGTFP operadas pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro (entrará em vigor a 01/01/2025)

«Artigo 156.º

[...]

1 — [...]

2 — [...]

- a) Duas menções máximas consecutivas;
- b) Três menções consecutivas imediatamente inferiores às máximas;
- c) Quatro menções consecutivas imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior; ou
- d) Cinco menções consecutivas imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior, desde que consubstanciem desempenho positivo.

3 — [...]

4 — [...]

5 — [...]

6 — Para efeitos do disposto nas alíneas b), c) e d) do n.º 2, são também consideradas as menções obtidas que sejam superiores às nelas referidas.

7 — Há lugar a alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra, quando a haja, independentemente dos universos definidos nos termos do artigo 158.º, quando aquele, na falta de lei especial em contrário, tenha acumulado 8 pontos nas avaliações do desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra, contados nos seguintes termos:

- a) Três pontos por cada menção máxima;
- b) Dois pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima;
- c) Um ponto e meio por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior;
- d) Um ponto por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior, desde que consubstancie desempenho positivo;
- e) Zero pontos por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação.

8 — [...]

9 — [...]

Fontes: Diário da República eletrónico, [reprodução](#) pela UTAO. | Notas: consulta em 09/05/2024 ao texto do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, que alterou a redação do art. 156.º da LGTFP, com efeitos apenas a partir de 1 de janeiro de 2025, se nenhuma alteração superveniente entretanto acontecer.

82. Em resultado destas mudanças, o ritmo de progressão remuneratória dos trabalhadores abrangidos pela norma irá acelerar. A redação completa da norma está na Imagem 4. A partir do início de 2025, um trabalhador com a classificação modal de “Bom” nos ciclos de avaliação doravante anuais levará 5,34 anos a atingir a pontuação mínima (doravante, 8 pontos) para ganhar o direito automático a passar

à posição remuneratória seguinte quando, no quadro legal anterior, precisava de 10 anos.¹⁴ Pode argumentar-se, e com razão, que doravante a obtenção de "Bons" estará contingenciada (quota de 30%, o que será uma restrição ativa para muitos trabalhadores). No entanto, sem sujeição a quota, continuarão as menções "Regular". Como estas passarão a valer um ponto (contra zero na situação atual) e conhecida a resistência à atribuição de menções "Inadequado", é razoável esperar que a menção modal passe a ser a "Regular". Ora oito menções "Regular" consecutivas serão condição suficiente para desbloquear a progressão obrigatória ao fim de oito anos. Um outro fator que acelerará as progressões é a salvaguarda dos pontos em excesso face ao número consumido pela passagem à posição remuneratória seguinte (segundo qualquer dos dois tipos de progressão previstos na regra geral). Ao contrário do que sucedeu até final de 2023, nenhum trabalhador perderá os eventuais pontos acima dos necessários para progredir, guardando-os para progressões futuras. A terminar, importa notar que o regime de progressão do art. 156.º só se aplica às carreiras profissionais que não disponham de uma lei especial. Permite ainda que tais leis especiais possam contrariar a velocidade de progressão estabelecida neste artigo ou o momento a partir do qual o pagamento do salário-base mais elevado será devido — conforme ressalvas no meio do corpo do número 7 e no início do número 9.

Imagem 4 – Reprodução da versão consolidada do art. 156.º da LGTFP

Art. 156.º — Regra geral de alteração do posicionamento remuneratório

1 - Os trabalhadores com vínculo de emprego público podem ver alterado o seu posicionamento remuneratório na categoria para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontram, nos termos do presente artigo.

2 - São elegíveis para beneficiar de alteração do posicionamento remuneratório os trabalhadores do órgão ou serviço, onde quer que se encontrem em exercício de funções, que, na falta de lei especial em contrário, tenham obtido, nas últimas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram:

- a) Duas menções máximas consecutivas;
- b) Três menções consecutivas imediatamente inferiores às máximas;
- c) Quatro menções consecutivas imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior; ou
- d) Cinco menções consecutivas imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior, desde que consubstanciem desempenho positivo.

3 - Os trabalhadores a que se refere o número anterior são ordenados, dentro de cada universo, por ordem decrescente da classificação quantitativa obtida na última avaliação do seu desempenho.

4 - Em face da ordenação referida no número anterior e até ao limite do montante máximo dos encargos fixado por cada universo, nos termos dos n.os 2 e 3 do artigo 158.º, é alterado o posicionamento remuneratório do trabalhador, salvo o disposto no número seguinte.

5 - Não há lugar a alteração do posicionamento remuneratório quando, não obstante reunidos os requisitos previstos no n.º 2, o montante máximo dos encargos fixado para o universo em causa se tenha previsivelmente esgotado, no quadro da execução orçamental em curso, com a alteração relativa a trabalhador ordenado superiormente.

6 - Para efeitos do disposto nas alíneas b), c) e d) do n.º 2, são também consideradas as menções obtidas que sejam superiores às nelas referidas.

7 - Há lugar a alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra, quando a haja, independentemente dos universos definidos nos termos do artigo 158.º, quando aquele, na falta de lei especial em contrário, tenha acumulado 8 pontos nas avaliações do desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra, contados nos seguintes termos:

- a) Três pontos por cada menção máxima;
- b) Dois pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima;
- c) Um ponto e meio por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior;
- d) Um ponto por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior, desde que consubstancie desempenho positivo;
- e) Zero pontos por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação.

8 - Para efeito do disposto no número anterior, quando os trabalhadores tenham acumulado mais do que os pontos legalmente exigidos para a alteração da posição remuneratória, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório.

9 - Na falta de lei especial em contrário, a alteração do posicionamento remuneratório reporta-se a 1 de janeiro do ano em que tiver lugar.

Alterações

Alterado pelo/a Artigo 2.º do/a Decreto-Lei n.º 12/2024 - Diário da República n.º 7/2024, Série I de 2024-01-10, em vigor a partir de 2025-01-01

Alterado pelo/a Artigo 19.º do/a Decreto-Lei n.º 84-F/2022 - Diário da República n.º 241/2022, 1º Suplemento, Série I de 2022-12-16, produz efeitos a partir de 2023-01-01

Fontes: Diário da República eletrónico, [reprodução](#) pela UTAO. | Notas: consulta em 09/05/2024 ao texto consolidado da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, cujo anexo é a LGTFP. Clicando na hiperligação para a fonte, fica-se a conhecer todas as alterações introduzidas à versão original da lei coligidas pelo serviço de consolidação legislativa da Imprensa Nacional Casa da Moeda.

¹⁴ O Governo aprovou um diploma no Verão de 2023 que dá aos trabalhadores que viram as progressões remuneratórias congeladas em dois períodos deste século o direito a progredir uma única vez (direito a usar em 2024 ou anos seguintes) com o mínimo de seis pontos. Será analisado na Secção 5.3. Esta medida não foi vertida para a LGTFP.

83. À UTAO não se afigura suficientemente claro qual é o ano a partir do qual o trabalhador que reúna as condições de mérito para progredir começará a receber a nova remuneração base. O número 9 do art. 156.º dá a entender que o aumento salarial é processado retroativamente a 1 de janeiro do ano em que o reposicionamento remuneratório acontece. A argumentação seguinte considera em separado os dois tipos de progressão remuneratória. Comece-se pelo tipo obrigatório. A dúvida é: qual é o ano em que o reposicionamento acontece? Este é o ano em que o trabalhador atinge oito pontos? Ou será o ano em que a entidade empregadora consegue cabimentar no seu orçamento os 14 meses da nova remuneração base mensal? Por um lado, se a avaliação do desempenho é o critério chave para a progressão, parece natural o aumento de vencimento acontecer a partir do dia 1 de janeiro do ano em que o limiar de oito pontos é atingido. Por outro lado, a gestão financeira do empregador não sabe no momento do ano t em que elabora o orçamento para o ano $t+1$ quantos trabalhadores terão obrigatoriamente de ser aumentados por atingirem o limiar de oito pontos no ano $t+1$. Manda a prudência financeira que seja a obtenção do limiar no ano t a desencadear justificadamente a previsão de recursos suficientes no orçamento do ano seguinte para poder pagar os novos salários. É este princípio que leva a UTAO a pensar que a materialização dos pagamentos apenas começa no dia 1 de janeiro do ano seguinte à obtenção do mínimo de oito pontos para desencadear a progressão obrigatória. Considerem-se agora as progressões por opção da gestão. Aqui a dúvida parece não existir. As ordenações de candidatos dentro de cada universo de trabalhadores escolhido pela gestão sucedem-se todos os anos e, quando prepara no ano t o orçamento para o ano $t+1$, o empregador tem uma ideia razoável sobre o stock de pontos elegíveis para progressão segundo esta modalidade. Por isso, é razoável assumir que o planeamento orçamental para o ano $t+1$ possa incluir as dotações por universo que a gestão está disposta a consumir para materializar este tipo de progressões. Assim, em meados do ano $t+1$ estão apuradas as listas ordenadas de candidatos com base na avaliação do desempenho do ano t (número 3 do art. 156.º). Logo, é possível reposicionar ainda no ano $t+1$, e retrativamente a 1 de janeiro, trabalhadores por opção gestonária até à exaustão das dotações específicas por universo. Não houve tempo para confirmar junto da DGAEP as interpretações da UTAO quanto ao alcance do número 9 aplicável aos dois tipos de progressão remuneratória.

3.2.2 Regras especiais

84. Um regime excepcional de progressão remuneratória está previsto na LGTFP. Consta do art. 157.º reproduzido na Imagem 5. Num universo com centenas de milhares de trabalhadores, é inevitável a ocorrência de situações individuais que, por razões diferentes, fogem do perfil comum e é razoável a lei dar aos gestores alguma margem de autonomia para lidar com tais circunstâncias. A margem está, contudo, limitada por este artigo. Assim, o líder máximo da entidade empregadora pode, ouvido o órgão com competência sobre matérias de avaliação de desempenho individual, promover progressões salariais em dois tipos de exceção. O primeiro é fazer avançar para a posição remuneratória imediatamente seguinte um trabalhador que não satisfaça as condições de elegibilidade fixadas no número 2 do art. 156.º. Para poder avançar, esta pessoa terá que possuir uma classificação de "Excelente" ou "Muito Bom", constar do universo de avaliados no último exercício e caber na dotação orçamental criada pela gestão para financiar progressões — números 3 e 4 do art. 156.º, em decorrência do número 1 do art. 157.º. Pela regra geral, um só "Excelente" ou um só "Muito Bom" não daria elegibilidade. O segundo tipo de decisão discricionária da liderança é fazer progredir, de uma só vez, determinado trabalhador mais do que uma posição remuneratória. Em termos das representações gráficas das tabelas remuneratórias na Secção 2.3 (Figura 3 e Figura 4, p. 16), trata-se de um salto horizontal superior ao salto para o retângulo imediatamente à direita da posição remuneratória atual. A amplitude do salto permitida a esta discricionariedade fica limitada à posição remuneratória mais elevada para a qual tenham transitado colegas incluídos no mesmo universo ordenado de avaliados no último exercício de avaliação ocorrido na entidade empregadora. É este o alcance dos números 2 e 3 do art. 157.º. Finalmente, esclarece-se que este artigo teve uma única alteração de redação desde que a LGTFP foi criada. A

alteração foi promovida pelo art. 2.º do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, e não tem significado substantivo.¹⁵

Imagem 5 – Reprodução do art. 157.º da LGTFP (redação em vigor a partir de 01/01/2025)

Art. 157.º — Regras especiais de alteração do posicionamento remuneratório

1 - O dirigente máximo do órgão ou serviço pode, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação ou o órgão com competência equiparada, alterar o posicionamento remuneratório de trabalhador para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que ele se encontra, mesmo que não se encontrem reunidos os requisitos previstos no n.º 2 do artigo anterior, desde que o trabalhador tenha obtido a menção máxima ou a imediatamente inferior e se inclua nos universos definidos para a alteração de posicionamento remuneratório nos termos e limites do artigo anterior.

2 - O dirigente máximo do órgão ou serviço pode, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação ou o órgão com competência equiparada, determinar que a alteração do posicionamento na categoria de trabalhador se opere para qualquer outra posição remuneratória seguinte àquela em que ele se encontra, desde que o trabalhador esteja incluído no universo de trabalhadores incluídos para alteração de posicionamento remuneratório e nos termos e limites fixados no artigo anterior.

3 - O disposto no número anterior tem como limite a posição remuneratória máxima para a qual tenham alterado o seu posicionamento os trabalhadores que, no âmbito do mesmo universo, se encontrem ordenados superiormente.

4 - As alterações do posicionamento remuneratório previstas no presente artigo são fundamentadas e tornadas públicas, com o teor integral da respetiva fundamentação e do parecer do Conselho Coordenador da Avaliação ou do órgão com competência equiparada, por publicação na 2.ª série do Diário da República, por afixação no órgão ou serviço e por divulgação em página eletrónica, sendo ainda aplicável o disposto no n.º 9 do artigo anterior.

3.2.3 Restrição orçamental para as progressões por opção do empregador

85. O art. 159.º LGTFP manda a liderança da entidade empregadora estabelecer a restrição orçamental para permitir pagar a despesa adicional resultante das progressões remuneratórias. O artigo está reproduzido na Imagem 6 e não sofreu alterações desde a primeira versão da lei. Por um lado, é preciso criar capacidade para pagar as progressões obrigatórias nos termos do número 7 do art. 156.º (obtenção de oito pontos a partir de 01/01/2025 ou dez pontos até 31/12/2024). Por outro lado, também é preciso criar capacidade para pagar o outro tipo de progressão, ou seja, as progressões facultativas que resultem de opções de gestão de recursos humanos. Estas opções operam sobre listas ordenadas de candidatos nos termos dos números 2 a 6 do art. 156.º.

Imagem 6 – Reprodução do art. 158.º da LGTFP

Art 158.º — Alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária

1 - O dirigente máximo do serviço, de acordo com as verbas orçamentais previstas, estabelece as verbas destinadas a suportar os encargos decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores do órgão ou serviço.

2 - A decisão referida no número anterior fixa, fundamentadamente, o montante máximo, com as desagregações necessárias, dos encargos que o órgão ou serviço se propõe suportar, bem como o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório na categoria podem ter lugar.

3 - O universo referido no número anterior pode ainda ser desagregado, quando assim o entenda o dirigente máximo, em função:

a) Da atribuição, competência ou atividade que os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria devam cumprir ou executar;

b) Da área de formação académica ou profissional dos trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria, quando tal área de formação tenha sido utilizada na caracterização dos postos de trabalho contidos nos mapas de pessoal.

4 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, as alterações podem não ter lugar em todas as carreiras, ou em todas as categorias de uma mesma carreira ou ainda relativamente a todos os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria.

5 - A decisão é tornada pública por afixação no órgão ou serviço e divulgação em página eletrónica.

86. Querendo promover progressões por opções de gestão, o empregador tem de prever dotações específicas para as poder pagar no orçamento de cada ano. O número 4 do art. 158.º permite à liderança escolher os subconjuntos de trabalhadores em que quer permitir progressão deste tipo. Estes subconjuntos são os universos referidos nos números 3 e 5 do art. 156.º de onde sairão as progressões por opção gestionária. Cada universo terá uma dotação orçamental própria, ou seja, um teto para pagamento dos encargos com os trabalhadores reposicionados por opção da gestão (números 2 e 3 do art. 158.º). Estes tetos são a restrição financeira ao número de trabalhadores que o empregador pode fazer progredir por opção sua. Portanto, as preferências da gestão para melhorar a remuneração de certos trabalhadores são operacionalizadas através da definição dos universos e das dotações orçamentais atribuídas a cada um.

¹⁵ Limitou-se a atualizar, no final do número 4, o número do artigo anterior para o qual remete. Até 31/12/2022, era o número 8 e, doravante, será o número 9, cujo texto é exatamente igual. Foi o aditamento de um novo número 8 em 01/01/2023 que exigiu esta atualização na referência cruzada.

3.3 Conclusões

87. A leitura conjugada dos artigos 156.º a 158.º da LGTFP gera um conjunto de conclusões importantes sobre as regras legais que disciplinam a progressão remuneratória dos trabalhadores. As conclusões seguintes aplicam-se às carreiras que não disponham de leis especiais disciplinando em sentido contrário ao daqueles artigos.

88. Só podem haver subidas de nível remuneratório com dotação orçamental disponível para o efeito no orçamento aprovado da entidade empregadora. Este princípio aplica-se aos três tipos de reposicionamento remuneratório possíveis: opção gestionária, obrigatório e situações excepcionais. Estas situações são as contempladas pelas regras especiais (art. 157.º).

89. A passagem ao nível remuneratório imediatamente seguinte é automática a partir do dia 1 de janeiro do ano $t + 1$ para os trabalhadores que tenham acumulado o mínimo de oito pontos no ano t . Acresce a eles o direito a manterem os pontos em excesso desse mínimo para utilização em reposicionamentos posteriores. *Ceteris paribus*, esta faculdade acelera o acesso à próxima progressão. As avaliações acontecem todos os anos e referem-se ao desempenho no ano anterior. Até 31/12/2024, o limiar para as progressões obrigatórias é 10 pontos e as avaliações acontecem a cada dois anos, incidindo sobre o desempenho no biénio anterior.

90. Por opção do empregador, a passagem à posição remuneratória seguinte pode acontecer com menos de oito pontos. Havendo disponibilidade orçamental no universo relevante escolhido pela gestão, progride quem tenha várias menções qualitativas consecutivas perfazendo menos de oito pontos, desde que essa sequência esteja prevista numa das alíneas do número 2 do art. 156.º. Até 31/12/2024, as progressões por opção gestionária são possíveis para quem tenha menos de 10 pontos.

91. Duas circunstâncias excepcionais podem também determinar progressões remuneratórias. Condicionadas ao cabimento nas dotações orçamentais específicas criadas por decisão do empregador, são possíveis as seguintes alterações no posicionamento remuneratório. Primeira, passagem à posição imediatamente seguinte para quem não satisfaça por inteiro o número de menções consecutivas exigidas nas progressões por opção gestionária. Segunda, passagens a uma posição superior à imediata para quem o empregador entenda haver motivos para tal. Em ambos os casos, a fundamentação das decisões tem de ser pública dentro do empregador.

92. As progressões remuneratórias nas carreiras subordinadas a estas normas dependem da avaliação do desempenho e do tempo de permanência em cada posição. As normas apresentadas na Secção 3.2 aplicam-se a todas as carreiras nas AP, com exceção das que dispõem de leis especiais, ou seja, de leis aplicáveis a carreiras específicas que regulem as progressões remuneratórias. Uma carreira com lei especial contendo regras diferentes é, precisamente, a dos profissionais abrangidos pelo Estatuto da Carreira Docente. Existem outras carreiras com leis especiais sobre esta matéria. Para todas as demais, valem os artigos 156.º a 158.º da LGTFP. Para elas, cada avaliação determina a atribuição de um determinado número de pontos ao avaliado. A promoção, seja ela obrigatória, facultativa ou excepcional para o empregador, exige vários anos de permanência em cada posição remuneratória até o trabalhador acumular a pontuação suficiente para progredir.

4 Sistema de progressão remuneratória na carreira docente do ensino não superior

93. Este capítulo explica detalhadamente as dimensões da carreira que impactam na remuneração base dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário da rede escolas públicas. Foi preciso estudar estes aspetos para ser possível conceber o modelo de previsão explicados no Capítulo 6. Partilha-se aqui o conhecimento com os leitores interessados. A matéria está arrumada em oito secções e crê-se que as suas designações são suficientemente informativas quanto às dimensões que foi necessário caracterizar para se poder modelizar. No fundo, as epígrafes das Secções 4.2 a 4.6 são os critérios que intervêm nas regras de passagem de uma posição remuneratória à seguinte. A Secção 4.7 mostra como os cinco critérios interagem para permitir as progressões remuneratórias. A terminar, a Secção 4.8 apresenta as regras específicas de progressão dos docentes contratados a termo resolutivo, ou seja, dos trabalhadores com funções docentes sem pertença ao quadro da carreira.

4.1 Aspetos gerais da carreira especial

94. Os trabalhadores que constituem o cerne deste estudo pertencem à carreira especial dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário — por economia de linguagem, doravante designados por docentes. Os direitos e as obrigações laborais destes profissionais, bem como as outras matérias essenciais na relação de trabalho são regulados por uma lei especial, que é o Estatuto da Carreira Docente (ECD) — aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril ([versão consolidada à data de 12/02/2024](#)). Substitui nestas matérias as disposições da LGTFP e do SIADAP, embora respeitando as orientações gerais obrigatórias para todas as carreiras que destes diplomas emanem.

95. O ECD abrange os profissionais que desempenham funções de ensino em estabelecimentos da rede pública. O âmbito de aplicação do Estatuto está definido logo nos seus dois primeiros artigos. Segue-se um pequeno resumo. O ECD aplica-se aos docentes que exerçam funções nas diversas modalidades do sistema público de educação e ensino não superiores, quaisquer que sejam os níveis, ciclos de ensino, grupos de recrutamento ou áreas de formação. Tanto abrange os profissionais em exercício efetivo de funções em estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário na dependência do Ministério da Educação como em estabelecimentos ou outras instituições de ensino dependentes ou sob tutela de outros ministérios. O ECD não se aplica aos docentes a prestar serviço em Macau ou em regime de cooperação noutros países — a carreira destes profissionais rege-se por normas própria.

96. Pode haver sujeição ao ECD por parte de profissionais a exercer temporariamente funções não docentes. Com efeito, o Estatuto também se aplica aos docentes do quadro em cedência de interesse público fora dos estabelecimentos de ensino, em entidades tuteladas pelo Ministério da Educação, outros ministérios, órgãos de soberania, entidades integradas na Administração Regional e na Administração Local, desde que o trabalho nestes locais seja legalmente equiparado ao exercício efetivo de funções. Nestes casos de cedência, o direito à progressão remuneratória não dispensa a avaliação de desempenho individual, além do tempo mínimo de permanência no escalão e da sujeição ao regime de vagas — ver regras nas Secções 100 e 4.7.

97. Os docentes são considerados um corpo especial de trabalhadores no universo das AP com uma única categoria profissional. Esta classificação pode ser atribuída pelo Governo a um grande agrupamento de pessoal unido por um laço de natureza funcional. Neste caso, é a função “ensino nos níveis pré-escolar, básico e secundário na rede pública de estabelecimentos”. O art. 34.º do ECD atribui a este pessoal docente a natureza de corpo especial. Com ela vem o direito a uma carreira profissional própria, consubstanciado num estatuto específico. Na versão em vigor, o mesmo artigo obriga à existência de uma única categoria dentro desta carreira. Houve tempos em que a carreira possuiu duas categorias — informação no Anexo 3, Figura 13.

98. A cada escalão da carreira corresponde um índice remuneratório. Na carreira destes docentes, "escalão" é o que a LGTFP designa como "posição remuneratória. O Anexo 3 explica o que são índices remuneratórios e como a correspondência entre escalões e índices nesta carreira evoluiu ao longo dos anos. Neste momento, a carreira está estruturada em dez escalões. A tabela de correspondência em vigor está no anexo do ECD vigente. Esta tabela está reproduzida na Figura 8. Adiante se verá que a cada índice remuneratório corresponde um valor da remuneração-base mensal devida a cada profissional.

Figura 8 – Correspondência entre escalões da carreira e índices remuneratórios em vigor

	Escalões									
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º
Índices	167	188	205	218	235	245	272	299	340	370

Fontes: Anexo ao ECD em vigor, p. 855 do Diário da República, 1.ª série, n.º 37, 21 de fevereiro de 2012.

99. A cada índice remuneratório corresponde uma remuneração base. Esta correspondência muda ao longo do tempo, em função de revisões salariais transversais a toda a função pública ou revisões salariais apenas aplicáveis à escala indicatória dos docentes. No final de maio de 2024, está em vigor a correspondência representada na Tabela 5.

Tabela 5 – Correspondência em 2024 entre índices remuneratórios e remunerações base na carreira docente

Índice remuneratório	167	188	205	218	235	245	272	299	340	370
Remuneração base (em €)	1657,53	1854,09	2016,85	2141,31	2304,07	2399,80	2658,30	2919,83	3320,22	3613,16

Fontes: DGAEP (2024), p. 84. | Notas: a correspondência foi publicada pela DGAEP em 12/02/2024, mas mantinha-se em vigor no dia em que esta secção foi escrita (29/05/2024).

100. As próximas secções apresentam os fatores que influenciam a marcha de cada docente ao longo da carreira. Como se verá de modo sistemático na Secção 4.7, a progressão remuneratória ao longo da carreira depende de como o docente se situar face a cada um de vários critérios que intervêm na passagem de um escalão ao seguinte.

4.2 Tempo de permanência mínima obrigatória em cada escalão

101. O tempo de serviço é um elemento estrutural do sistema de progressão nesta carreira, que está estruturada em 10 escalões. Entre outros critérios para passar ao escalão seguinte, um docente tem de prestar serviço efetivo em cada escalão durante, pelo menos, um determinado período. O período mínimo de permanência para o efeito de progressão remuneratória varia consoante o escalão em que o trabalhador estiver colocado. O ingresso na carreira dá-se com a colocação do docente no primeiro escalão (art. 36.º do ECD). Por defeito, o tempo mínimo de permanência em cada escalão é quatro anos em todos os escalões até ao nono, exceto no 5.º escalão, cuja duração mínima é de dois anos (número 5 do art. 7.º).

102. Sem a existência de outras regras, um profissional levaria 34 anos a atingir o 10.º e último escalão. Este seria o resultado se a progressão remuneratória dependesse exclusivamente do fator tempo efetivo de serviço — quatro anos em oito escalões e dois anos num escalão. Todavia, existem outros fatores com influência na velocidade de progressão e na probabilidade de alguém alcançar o último escalão. Todos os fatores com esta influência são identificados neste capítulo. O próximo é a avaliação do desempenho individual.

103. A maioria dos trabalhadores integrados noutras carreiras progride à razão de 10 anos por escalão. Este efeito das regras de progressão foi explicado na Secção 3.3 e verificou-se até ao final de 2024. A partir de 2025, o ritmo modal passará a ser oito anos. A título ilustrativo, a carreira geral de técnico superior desenvolve-se atualmente ao longo de 11 escalões (posições remuneratórias na linguagem da

LGTFP). Até final de 2024, seriam necessários 100 anos para um técnico superior que tenha começado na 1.ª posição remuneratória a atingir a mais elevada da sua carreira. Quem começar na 1.ª posição em 2025 e tiver sempre a classificação modal, levará 80 anos a chegar à 11.ª. Como se perceberá pelas explicações nas próximas secções, os demais requisitos de progressão remuneratória na carreira docente reduzem a velocidade de progressão face aos 34 anos acima referidos, acabando por encurtar a vantagem face à generalidades das carreiras cuja progressão assenta, essencialmente, na avaliação e na contingentação das menções qualitativas de Excelente e Muito Bom.

4.3 Avaliação do desempenho

104. A avaliação do desempenho releva para vários fins, nomeadamente para a progressão remuneratória do trabalhador. É outro requisito do sistema de progressão remuneratória. O regime de avaliação específico dos docentes consta dos arts. 40.º a 53.º do ECD e é densificado no [Decreto Regulamentar n.º 26/2012](#), de 21 de fevereiro. Consagra a existência de avaliação do desempenho individual do docente uma vez durante o período de permanência em cada escalão (art. 42.º do ECD). Cada processo de avaliação deve estar concluído até final do ano letivo anterior ao do fim do prazo de permanência mínima obrigatória em cada escalão (visto na secção anterior). Como se depreenderá dos parágrafos seguintes, o sistema de avaliação próprio desta carreira segue os princípios gerais do SIADAP, mas é concretizado de maneira diferente, mormente em termos da classificação e dos seus efeitos para os trabalhadores envolvidos.

105. Os resultados da avaliação determinam efeitos pecuniários para os docentes. Manda o art. 41.º que os resultados sejam tidos obrigatoriamente em conta nas regras de progressão remuneratória da carreira (ver Secção 4.7), na decisão de conversão de uma nomeação provisória em nomeação definitiva no fim do período experimental, na decisão de renovação de contratos a termo e na atribuição de prémios monetários de desempenho.

106. A avaliação também serve vários objetivos não pecuniários. Na perspetiva dos clientes (alunos e suas famílias) e do regulador do sistema, estes constituem, porventura, a justificação principal para a existência da avaliação. Os números 2 e 3 do art. 40.º enumeram as finalidades específicas que contribuem para melhorar a qualidade das aprendizagens prestadas aos alunos e proporcionar indicações úteis para o próprio profissional melhorar o seu desempenho num contexto profissional pautado pelo reconhecimento do mérito.

107. Os membros da carreira a desempenhar temporariamente funções não docentes também têm interesse em ser avaliados. Pode haver professores a trabalhar fora dos estabelecimentos de ensino durante uma fase da sua vida profissional. Se estiverem a exercer cargos ou funções cujo enquadramento legal salvasse o direito à contagem do tempo de serviço como se estivessem a desempenhar atividade letiva, têm duas maneiras alternativas de não serem prejudicados na progressão na carreira de origem, a carreira docente. Por defeito (números 6 e 7 do art.40.º)), é-lhes atribuída a menção qualitativa que tiverem obtido na última avaliação de desempenho no âmbito da carreira docente. Em alternativa, podem requerer a avaliação através de ponderação curricular se se verificar uma das três situações previstas no número 9 do mesmo artigo.

108. A avaliação tem duas componentes. A componente interna é realizada por docentes do agrupamento de escolas (ou escola não agrupada) a que o avaliado pertence. A componente externa é assegurada por avaliadores externos à escola ou agrupamento de escolas em que o avaliado exerce funções letivas. A avaliação interna tem três dimensões (art. 4.º do referido decreto-regulamentar): científica e pedagógica, participação na escola e relação com a comunidade, e formação contínua e desenvolvimento profissional. Acontece em todos os escalões. A avaliação externa (art. 18.º) consiste na observação de aulas (180 minutos) tendo em vista classificar o desempenho científico e pedagógico do avaliado. É obrigatória para os docentes: em período probatório; integrados nos segundo e quarto escalões; para atribuição da menção qualitativa "Excelente"; integrados na carreira que tenham obtido menção "Insuficiente". Os parâmetros sujeitos a avaliação interna são definidos pela comissão de ava-

liação designada no âmbito do agrupamento ou da escola não agrupada. Já os parâmetros da avaliação externa são definidos em termos nacionais por despacho de um membro do Governo com responsabilidades na área da Educação.

109. O resultado final da avaliação é expresso numa escala numérica com tradução em menções qualitativas. O sistema de classificação está definido no art. 46.º do ECD e repetido no art. 20.º do decreto-regulamentar. Cada uma das três dimensões da avaliação é pontuada na escala de 1 a 10 valores. Os ponderadores de cada componente são indicados no par. 111. A média ponderada destas três classificações dá o resultado final expresso na escala numérica de 1 a 10 valores. Os avaliados são ordenados por ordem crescente deste resultado, dentro do universo de docentes a que pertencem. Os resultados numéricos (notas) finais são convertidos em cinco menções qualitativas. A atribuição de cada menção exige que o avaliado satisfaça cumulativamente vários critérios, nos termos a seguir indicados:

- Excelente — nota final ≥ 9 valores, nota final \geq percentil 95, aulas observadas e absentismo $< 5\%$ do tempo de serviço efetivo;
- Muito Bom — nota final ≥ 8 valores, nota final \geq percentil 75, não atribuição da menção “Excelente” e absentismo $< 5\%$ do tempo de serviço efetivo;
- Bom — nota final $\geq 6,5$ valores e não tiver sido atribuída a menção de Muito Bom nem a de Excelente;
- Regular — $5 \leq$ nota final $< 6,5$ valores;
- Insuficiente — nota final < 5 valores.

110. Os percentis são uma maneira de regular a avaliação em termos relativos. As notas na escala de 1 a 10 exprimem a classificação em termos absolutos. Os percentis acima referidos são estabelecidos por universo de docentes e os universos são definidos por despacho de dois membros do Governo: Administração Pública e Educação. Os percentis servem para comparar cada docente com os pares do mesmo universo e atribuir as duas menções mais elevadas a um número restrito de docentes. Por exemplo, satisfeito o critério da nota mínima para a menção “Excelente” (ser, pelo menos, igual a 9 valores), a sua atribuição fica limitada aos 5% do universo com notas mais elevadas. Os percentis servem o mesmo propósito que as quotas para as menções “Excelente” e “Muito Bom” existentes nas carreiras que seguem o SIADAP e variantes, conforme explicação nos parágrafos 65 a 68 acima (Secção 3.1). Os percentis, tais como as quotas, visam contrariar na atribuição das menções qualitativas o espírito endogâmico das avaliações internas realizadas por colegas a colegas da mesma escola (conflito de interesses entre camaradagem e avaliação). Este espírito incentiva a inflação das notas. É discutível, contudo, a eficácia dos percentis ou das quotas sobre a qualidade (níveis de exigência e justiça) dos processos de avaliação nas AP, tema que aqui não cabe prosseguir. A terminar, alerta-se para o facto de uma mesma classificação absoluta num dado universo (uma dada escola ou um dado agrupamento de escolas em determinado ano letivo)) poder dar lugar a menções qualitativas diferentes noutra universo (noutro estabelecimento ou noutra ano). O facto decorre de os percentis existirem e os avaliados pertencerem obrigatoriamente à distribuição de um determinado universo.

111. A classificação final, na escala de 1 a 10 valores, pondera as três dimensões da avaliação. Os pesos fixados no art. 20.º do decreto regulamentar são: 60% para a dimensão “científica e pedagógica”, 20% para a dimensão “participação na escola e relação com a comunidade” e 20% para a dimensão “formação contínua e desenvolvimento profissional”. Nos casos em que haja avaliação externa, esta vale 70% do primeiro daqueles pesos.

112. As menções qualitativas impactam na velocidade de progressão remuneratória, na graduação para concursos e ainda na possibilidade de percepção de prémios pecuniários. Os efeitos da avaliação são regulados pelo art. 48.º do ECD. O prémio monetário de desempenho está reservado para os docentes com duas menções consecutivas ou três interpoladas “Excelente” ou “Muito Bom”. O valor é fixado por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da

Educação. Não foi possível apurar o montante destes prémios e se alguma vez foram efetivamente atribuídos nesta carreira.¹⁶ Para leitores interessados nos efeitos das menções sobre ordenação dos candidatos em concursos e consequências nas carreiras dos docentes com menção de Insuficiente, recomenda-se a leitura do citado artigo do ECD na íntegra. Os próximos parágrafos em pontos-bala apresentam os efeitos na progressão ao longo da carreira. São eles:

- Só há contagem do tempo de serviço no escalão presente para efeitos de passagem ao escalão seguinte se o docente tiver, pelo menos, a menção “Bom” na avaliação realizada no escalão presente;
- As menções de Regular e Insuficiente atrasam o ritmo de progressão, nos seguintes termos:
 - O tempo de serviço objeto de avaliação com menção “Regular” só será tido em conta para efeitos de progressão após a conclusão de um plano de formação com a duração de um ano;
 - A atribuição de “Insuficiente” determina a não contagem do tempo de serviço objeto dessa avaliação para efeitos de progressão. o reinício de novo ciclo de avaliação e, ainda, a obrigatoriedade de concluir com sucesso um plano de formação com observação de aulas com a duração de um ano.¹⁷
- Haverá dispensa do requisito de vagas no acesso aos 5.º e 7.º escalões para os docentes avaliados com “Excelente” ou “Muito Bom” nos 4.º e 6.º escalões, respetivamente;
- A menção “Excelente” obtida no ciclo avaliativo do escalão presente desconta um ano ao tempo mínimo de serviço exigido no escalão seguinte para progredir para o próximo;
- A menção “Muito Bom” no ciclo avaliativo do escalão presente desconta seis meses ao tempo mínimo de serviço no escalão seguinte exigido para progredir para o próximo.

4.4 Ações de formação profissional

113. A frequência de ações de formação contínua ou cursos de formação especializada são uma condição necessária para haver progressão. As áreas de formação elegíveis para este critério são definidas pelo Ministério da Educação. É exigida a frequência com aproveitamento de uma daquelas modalidades de formação profissional que decorra durante, pelo menos, metade do ciclo avaliativo e que tenha um determinado número mínimo de horas: 25 horas para os docentes no 5.º escalão, e 50 horas para quem estiver posicionado nos demais escalões da carreira.

4.5 Limitação do número de vagas para acesso aos 5.º e 7.º escalões

114. Existe contingentação das vagas para acesso aos 5.º e 7.º escalões da carreira. Trata-se de uma restrição quantitativa controlada pelo Governo. O número 7 do art. 37.º remete para uma portaria conjunta de três membros do Governo (responsáveis pelas áreas da Finanças, da Administração Pública e da Educação) a definição dos termos em que, anualmente, os mesmos responsáveis governamentais poderão definir, por despacho conjunto, quantas vagas serão abertas nos 5.º e 7.º escalões para acolher os docentes dos 4.º e 6.º escalões, respetivamente, que reúnam as demais condições necessárias para progredir ao escalão seguinte. Desde que as quotas sejam inferiores a 100% do número de docentes que cumprem essas demais condições, a contingentação é uma restrição ativa e atrasa a velocidade de ascensão na carreira dos docentes excluídos da progressão por não caberem nas quotas. A portaria só foi publicada em 2018 ([Portaria n.º 29/2018](#), de 23 de janeiro). Aos docentes que, embora reúnam as demais condições necessárias à progressão para o 5.º ou o 7.º escalão, não progrediram por não caberem na quota de vagas de determinado ano, é atribuída a compensação de 365 dias ao tempo de serviço

¹⁶ A investigação jornalística do programa [Polígrafo](#) concluiu em artigo de 21/03/2023 que tal prémio nunca foi pago porque o despacho conjunto nunca saiu, apesar de estar previsto na lei há muitos anos. Para outras carreiras, tem havido pagamentos de um prémio com esta designação em anos recentes. Um exemplo no Ministério da Educação invoca a lei orçamental de 2021 para atribuir uma mensalidade de remuneração base a todas as carreiras presentes na [Secretaria-Geral da Educação e Ciência](#).

¹⁷ Há mais consequências negativas para a carreira de um docente com menção qualitativa “Insuficiente” — estão nos números 4 a 6 do art. 48.º.

(em dias) no escalão em que ficarem retidos, por cada ano de retenção. Desde que esta portaria apareceu, o fator de compensação transformou-se num benefício futuro efetivo. Tal assim acontece porque o docente com mais de quatro anos de serviço efetivo no 4.º ou no 6.º escalão mantém o tempo superior a quatro anos quando passar para o 5.º ou o 7.º escalão. É um crédito que usará em progressões futuras (acima do 5.º e do 7.º escalões, respetivamente).

115. Só a partir de 1 de janeiro de 2023 é que as outras carreiras beneficiaram de um mecanismo semelhante. Os parágrafos 76 e 77 (Secção 3.2.1) explicaram que 10 pontos acumulados ao longo de vários ciclos de avaliação constituíram o limite mínimo determinante da passagem ao escalão (posição remuneratória da LGTFP) seguinte. Até final de 2022, eventuais pontos acima desse limiar eram perdidos assim que o trabalhador passasse ao escalão seguinte. O gozo do fator de compensação na carreira docente só conheceu mecanismo comparável nas carreiras das AP baseadas fundamentalmente em avaliação do desempenho a partir do início de 2023.

116. Desde 2018, tem sido publicado todos os anos o despacho conjunto que fixa as vagas para acesso aos 5.º e 7.º escalões. Como se disse, os docentes que obtenham menções qualitativas de Muito Bom ou Bom no 4.º e 6.º escalões, cumpram o requisito de horas de formação e tenham o tempo mínimo de serviço de quatro anos nos mesmos, avançam automaticamente para o escalão seguinte sem sujeição à contingentação de vagas. Para os docentes com Bom, cumprimento do requisito de formação profissional e tempo mínimo de quatro anos nos 4.º e 6.º escalões, só há progressão para o escalão seguinte se couberem no número de vagas definido em cada ano por estes despachos. Desde 2018, os despachos definem os números de vagas para os docentes nestas condições (um número para o acesso ao 5.º escalão e outro número para o acesso ao 7.º). Por exemplo, o mais recente é o [Despacho Conjunto n.º 11476/2023](#), de 10 de novembro. Fixou para o ano de 2023 a abertura de 2637 vagas para entrada no 5.º escalão e 1245 vagas para acesso ao 7.º escalão. Todos os despachos desde 2018 têm referido no preâmbulo que as vagas que criam correspondem tendencialmente a metade dos docentes em condições de progredir para o 5.º escalão e a um terço dos docentes em condições de transitar para o 7.º escalão. Não houve abertura de vagas entre 2012 (ano a partir do qual o ECD ganhou a contingentação de vagas)¹⁸ e 2017 porque as sucessivas leis orçamentais proibiram todas as formas de valorização remuneratória em toda a Administração Pública. Portanto, os candidatos ao aproveitamento das vagas para o 5.º (7.º) escalão, são ordenados por ordem decrescente do tempo de serviço contabilizado em dias prestado no 4.º (6.º) escalão. As vagas vão sendo preenchidas pelos candidatos com mais tempo de serviço efetivo reconhecido até esgotarem.

4.6 Obtenção de graus académicos de Mestrado e Doutoramento durante a permanência na carreira

117. A obtenção de graus académicos de Mestrado e Doutoramento por parte de profissionais pertencentes à carreira docente é recompensada com a atribuição de bonificações no tempo de serviço para efeitos de progressão remuneratória. Esta regra está estatuída no art. 54.º do ECD. A aquisição do grau de Mestre (Doutor) dá direito à redução de um ano (dois anos) no tempo mínimo de serviço exigido para progressão ao escalão seguinte àquele em que se encontrarem aquando da obtenção do grau. Em ambos os casos, a bonificação só é atribuída aos docentes que tenham obtido uma menção qualitativa de, pelo menos, Bom em todas as avaliações realizadas até esse momento na carreira docente.

118. O Ministério da Educação define as áreas científicas elegíveis para atribuição da bonificação temporal. Para além dos requisitos enunciados no parágrafo 117, a aquisição daqueles graus só é aceite para efeitos de atribuição do benefício no tempo mínimo de serviço no escalão se os estudos conducentes àqueles graus pertencerem a uma área científica definida pelo Ministério da Educação. A ideia é tais aprendizagens serem diretamente úteis para melhorar a qualidade do serviço docente prestado no ensino não superior. Por isso, o art. 54.º restringe as áreas elegíveis aos domínios científicos que ensinem e a Ciências da Educação.

¹⁸ Com a entrada em vigor da revisão no ECD operada pelo Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro.

4.7 Regras de progressão remuneratória

119. Apresentam-se, finalmente, as regras de progressão remuneratória de modo sistemático. Estão definidas no art. 37.º. Como se compreenderá pela exposição seguinte, foi necessário explicar antes o que são e para que servem os vários critérios ou fatores determinantes da passagem a escalões superiores. Essa explicação foi oferecida nas Secções 4.2 a 4.6 acima. Há fatores que impactam na progressão de todos os docentes: tempo mínimo de permanência em cada escalão, frequência com aproveitamento de determinado número de horas de formação profissional e o resultado final das avaliações de desempenho. Outros fatores influenciam a velocidade de progressão de uma parte dos docentes: contingência no acesso aos 5.º e 7.º escalões e aquisição de Mestrados e Doutoramentos em áreas científicas relevantes para o exercício de funções docentes. A Figura 9, na p. 40, sintetiza numa imagem o papel de todos critérios nas regras de progressão explicadas ao longo dos próximos parágrafos.

120. É útil distinguir os critérios de progressão que determinam automaticamente a progressão remuneratória consoante quatro grupos de escalões. Na verdade, o art. 37.º fixa regras diferentes para quatro conjuntos de escalões em que os docentes estejam posicionados.

- Quem estiver nos escalões 1, 3, 5, 7, 8 e 9, passa automaticamente ao escalão seguinte se satisfizer cumulativamente os seguintes critérios:
 - a) Tempo mínimo de permanência definido para estes escalões;¹⁹
 - b) Classificação mínima de Bom na última avaliação do desempenho;
 - c) Aproveitamento em ações de formação contínua ou cursos de formação especializada que decorram durante, pelo menos, metade do ciclo de avaliação e com carga horária maior ou igual a 50 horas.²⁰
- Quem estiver no 2.º escalão passa automaticamente ao 3.º escalão se satisfizer cumulativamente os critérios a) a c) e ainda o critério
 - d) Observação de 180 minutos de aulas.
- Quem estiver no 4.º escalão passa automaticamente ao 5.º escalão se satisfizer cumulativamente os critérios a) a d) e ainda o critério
 - e) Obtenção de vaga.
- Quem estiver no 6.º escalão passa automaticamente ao 7.º escalão se satisfizer cumulativamente os critérios a) a c) e e).

121. Existem exceções a estas regras. São elas:

- A obtenção das menções qualitativas “Excelente” ou “Muito Bom” nos 4.º e 6.º escalões substitui o critério e) na passagem aos 5.º e 7.º escalões, respetivamente.

122. As regras incluem fatores que afetam diretamente o tempo de serviço efetivo relevante para efeitos de progressão remuneratória. São três os fatores que encurtam o tempo de serviço efetivo contabilizado para efeitos de progressão remuneratória.

- Bonificam este tempo a atribuição de uma das duas menções qualitativas mais elevadas. Com efeito, a menção “Excelente” (“Bom”) obtida em determinado escalão desconta um ano (seis meses) ao tempo mínimo de serviço exigido no escalão seguinte para progredir para o próximo — assunto tratado nalguns pontos-bala do par. 112.
- Outro fator que bonifica o tempo reconhecido para efeitos de progressão é a compensação atribuída aos candidatos posicionados nos 4.º e 6.º escalões que não progrediram no final dos quatro anos unicamente porque não couberam no lote de vagas disponibilizadas pelo despacho conjunto anual. As pessoas nestas circunstâncias ganham 365 dias ao tempo de serviço (em dias) no escalão em que ficarem retidas, por cada ano de retenção. Estes créditos de 365 dias reduzem o tempo mínimo de permanência no escalão seguinte — mais informação no par. 114.

¹⁹ Dois anos no 5.º escalão e quatro anos nos outros.

²⁰ Maior ou igual a 25 horas se estiver no 5.º escalão.

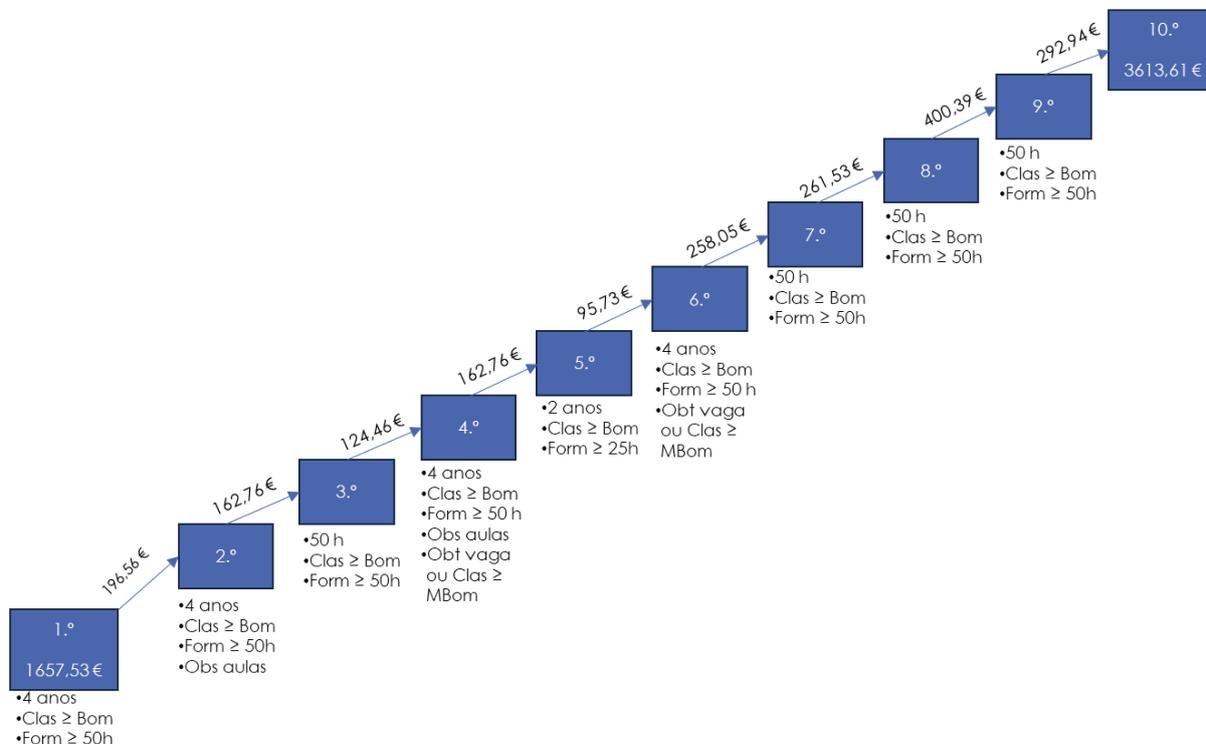
- A obtenção com sucesso de diplomas de Doutoramento e Mestrado também confere um crédito de dias ao tempo de serviço efetivo. Concretamente, o grau de Doutor (Mestre) reduz em dois anos (um ano) o tempo mínimo de serviço exigido para progressão ao escalão seguinte àquele em que se encontrarem aquando da obtenção do grau. Mais detalhe nos parágrafos. 117 e 118.

123. Finalmente, as regras também incluem fatores que penalizam o tempo de permanência em cada escalão. Tal sucede sempre que o docente é avaliado nesse escalão com menção "Regular" ou "Insuficiente". O segundo ponto-bala do par. 112 mostra qual é o impacto concreto que decorre de cada uma destas menções.

124. Existe uma regra sobre o momento a partir do qual o docente progredido deve receber a remuneração base correspondente ao novo escalão. Está fixada no segmento final das alíneas a) e b) do número 8 do art. 37.º do ECD. A nova remuneração base é devida a partir do primeiro dia do mês seguinte à data em que o docente completar o tempo mínimo de permanência no escalão anterior.

125. A informação prestada nesta secção é matéria-prima essencial para os exercícios de previsão de impactos nas contas públicas e no rendimento líquido dos docentes. Como se explicará no Capítulo 6, a UTAO teve de incorporar as regras de progressão remuneratória acabadas de sistematizar no modelo quantitativo de microsimulação de efeitos financeiros decorrentes do reconhecimento pelo Estado da totalidade do tempo de serviço prestado pelos professores que ainda não foi reconhecido para efeitos de progressão remuneratória. A Figura 9 sintetiza as regras de progressão remuneratória que foi necessário inserir na modelização aplicada ao ficheiro com a base de microdados resultante das operações de depuração explicadas nesse capítulo. Note-se que a figura não inclui os fatores que bonificam nem os que penalizam a contabilização do tempo de serviço necessário para, em conjunto com a satisfação dos outros critérios, determinar uma mudança de escalão. A inclusão de tais fatores resultaria numa imagem difícil de entender.

Figura 9 – Imagem representativa e integrada das regras de progressão remuneratória na carreira docente



Fontes: produção da UTAO a partir da análise legislativa em vigor a 31/05/2024. | Notas: (i) a legislação relevante está recensada no Capítulo 4 deste estudo. (ii) Cada retângulo representa uma posição remuneratória (um escalão na linguagem do ECD). (iii) Os valores nos retângulos maiores indicam o valor da remuneração base mensal nos 1.º e 10.º escalões. (iv) Os valores sobre as setas exprimem o acréscimo nesta remuneração ao passar de um escalão para outro. (v) As listas de pontos-bala sob cada retângulo são os critérios em cada escalão cuja satisfação cumulativa determina a passagem do docente ao escalão seguinte (a progressão). (vi) Os fatores que bonificam e os fatores que penalizam o reconhecimento, para efeitos de passagem a escalões seguintes, do tempo de serviço efetivo prestado não estão representados na figura (fatores explicados nos parágrafos 122 e 123).

4.8 Docentes contratados a termo resolutivo

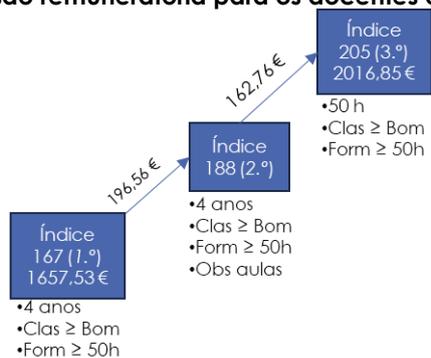
126. A docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário sempre contou com a prestação de profissionais sem vínculo jurídico por tempo indeterminado. As designações jurídicas destas relações precárias variaram ao longo do tempo. Atualmente, aplica-se a estes profissionais a figura do contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, prevista na LGTFP. Em linguagem comum, os trabalhadores ao serviço segundo um contrato deste tipo são conhecidos como “docentes contratados”.

127. Em rigor, os docentes contratados não pertencem à carreira docente daqueles níveis de ensino. O art. 36.º do ECD afirma que a entrada para a carreira docente decorre da aprovação num concurso especificamente “destinado ao provimento de lugar do quadro”. Também diz que o docente assim contratado é posicionado no 1.º escalão da carreira — art. 44.º do Decreto-Lei n.º 32-A/2023, de 8 de maio, reforça e reafirma este princípio. Estes concursos, para o ingresso na carreira, visam satisfazer as necessidades permanentes dos agrupamentos de escolas, das escolas não agrupadas e dos quadros de zona pedagógica (número 2 do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 32-A/2023, de 8 de maio). O mesmo artigo determina que necessidades temporárias sejam satisfeitas por recurso a mobilidade interna de docentes e a contratação de docentes a termo resolutivo (*vide par. 127*). A duração máxima destes contratos é o término do ano escolar para o qual eles foram abertos. Podem, porém, ser objeto de renovação.

128. Desde o ano letivo em curso, os professores contratados têm direito a progredir remuneratoriamente até ao índice correspondente ao terceiro escalão da carreira docente. Frisa-se que os profissionais sujeitos a este regime laboral não pertencem à carreira docente. Durante muitos anos, não havia enquadramento jurídico para lhes aumentar a remuneração base. Com horários a tempo completo ou incompleto, assim permaneciam ao serviço do Ministério da Educação sem progressão remuneratória. O [Decreto-Lei n.º 32-A/2023](#), de 8 de maio, veio mudar a situação e atribuir três índices remuneratórios ao pessoal contratado a termo resolutivo para finalidades docentes. O art. 44.º desse diploma atribuiu três posições remuneratórias e definiu as condições de movimento ascendente. Fê-lo estabelecendo uma correspondência com os primeiros três escalões da carreira docente para efeitos de remuneração base e de regras de progressão remuneratória. As regras de progressão remuneratória são exatamente iguais às que regulam a progressão remuneratória dentro do ECD até ao terceiro escalão.²¹ Por isso, a Figura 10 é uma boa síntese da situação aplicável doravante aos docentes contratados. O regime legal não prevê fatores de bonificação nem penalização na contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão — ou seja, as regras aplicáveis aos docentes de carreira apresentadas nos parágrafos 122 e 123. As remunerações base indicadas na figura aplicam-se a quem tem horário completo. Uma vez que uma parcela significativa dos profissionais com esta relação jurídica de emprego não tem horário letivo completo, importa informar que a remuneração mensal de cada um é calculada com base na proporção que o serviço efetivamente prestado tem no período normal de trabalho semanal.

²¹ O diploma citado veio criar uma situação nova. Se um docente contratado posicionado no 2.º ou no 3.º escalão for admitido na carreira e tiver, pelo menos, quatro anos de serviço efetivo nesse escalão, em que escalão irá ser posicionado? Por um lado, a análise às normas invocadas no par. 127 determina ser o 1.º escalão. Por outro, se ele já estiver num escalão superior, tendo cumprido as mesmas regras dos docentes do quadro para lá chegar, será legítimo fazê-lo recuar ao vencimento do 1.º escalão? A UTAO não tem resposta para esta questão, mas este facto é inconsequente para os exercícios de previsão nos Capítulos 6 e 7 porque os docentes contratados não constam da base de dados cedida à UTAO pelo Ministério da Educação.

Figura 10 – Regras de progressão remuneratória para os docentes com contrato a termo resolutivo



Fontes: produção da UTAO a partir da análise ao art. 44.º do [Decreto-Lei n.º 32-A/2023](#), de 8 de maio. | Notas: (i) Cada retângulo representa uma posição remuneratória. (ii) Os valores nos retângulos maiores indicam o valor da remuneração base mensal nas 1.ª e 3.ª posições para quem tem um horário letivo semanal completo. (iii) Os valores sobre as setas exprimem o acréscimo nesta remuneração ao passar de uma posição para outra. (iv) As listas de pontos-bala sob cada retângulo são os critérios em cada posição cuja satisfação cumulativa determina a passagem do docente à posição seguinte (a progressão). (v) Aos docentes contratados com horário semanal incompleto, a remuneração base efetivamente paga é ajustada à proporção das horas realmente lecionadas na duração do horário semanal completo previsto na legislação aplicável à carreira docente.

5 Suspensão das progressões remuneratórias no século XXI para todas as carreiras das AP

129. Todas as formas de valorização remuneratória nas carreiras das AP estiveram suspensas durante nove anos, quatro meses e dois dias (9A4M2D). Esta contagem resulta da soma de dois períodos de suspensão verificados nas duas primeiras décadas do presente século. O primeiro período durou entre 30 de agosto de 2005 e 31 de dezembro de 2007. O segundo período começou em 1 de janeiro de 2011 e estendeu-se até 31 de dezembro de 2017. Em ambos os casos, os limites do intervalo fazem parte dos períodos de suspensão.

130. Portugal viveu duas crises de finanças públicas sérias naquelas décadas. Os problemas começaram muito antes, mas este não é o espaço para fazer história económica.²² Em junho de 2005, a Comissão Europeia desencadeou o procedimento que levaria o Conselho a declarar Portugal em défice excessivo, situação que durou até junho de 2008. Na dobragem da década, acentuou-se a crise financeira internacional e emergiu nova crise nas finanças públicas. Desta vez, a situação contaminou vários Estados-Membros da União Europeia ao mesmo tempo e a expressão “crise das dívidas soberanas” foi cunhada. As necessidades de financiamento público e privado tiveram de ser reprimidas porque chegou em 2011 um momento em que a República e os bancos principais perderam o acesso aos mercados globais de capitais a preços comportáveis. Um garrote financeiro impôs-se a toda a economia, até porque a política monetária não foi transformada para apoiar os esforços de ajustamento macroeconómico dos países mais afetados pelo risco de insustentabilidade da dívida — só anos depois a reorientação monetária começou. As medidas tomadas nos dois períodos citados para conter o défice orçamental foram muito duras para todos os agentes económicos. Para o tema deste estudo, relevam as medidas sofridas pelos trabalhadores do sector público (administrativo e empresarial). São recordadas nas duas próximas secções. Houve outras medidas restritivas, nomeadamente nos anos 2002 e 2003, mas essas não produziram efeitos para o tema central deste trabalho, que é a reposição das condições de progressão remuneratória que estiveram suspensas naqueles dois períodos.

131. Após recordar as medidas de suspensão das progressões remuneratórias nas duas décadas anteriores, o capítulo prossegue do seguinte modo. A Secção 5.3 relata o fim destas medidas e das outras medidas de austeridade sobre os trabalhadores das AP com efeitos graduais a partir de 2017. Recorda a norma das leis orçamentais para 2018 e 2019 que abriu a porta a negociações para reconhecimento, com a finalidade de progressão remuneratória, de parte do tempo de serviço prestado nos períodos de suspensão anteriores pelos profissionais de certas carreiras (carreiras de corpos especiais). A medida que acabou sendo implementada em 2019 inspirou-se noutra, concebida para as carreiras em que a progressão depende dos resultados da avaliação do desempenho. Esta outra medida é explicada na Secção 5.4. As duas secções seguintes expõem a medida de compensação parcial das progressões não havidas no tempo certo para cinco corpos especiais das AP cujas progressões assentam primordialmente no tempo de serviço efetivo prestado: a Secção 5.5 cuida dos docentes do ensino não superior e a Secção 5.6 dos outros quatro corpos especiais. Dois instrumentos conhecidos como “aceleradores de carreira” são explicados na Secção 5.7. Finalmente, a Secção 5.8 faz o balanço da multiplicidade de alterações nas estruturas remuneratórias de muitas carreiras específicas nos últimos cinco anos (revisão possível até à atualidade). Esta informação é importante para no Capítulo 8 adiante se poder refletir fundamentadamente sobre a extensão equitativa às “ $n - 1$ ” carreiras das AP da compensação a caminho para o tempo de serviço dos docentes que ainda não contabilizado para efeitos de progressão remuneratória.

²² Em todo o caso, recomenda-se o artigo de António Cabral no jornal *Público* em 16/06/2017, para uma viagem pedagógica pelo passado recente: “[O genial amigo: o défice excessivo](#)”.

5.1 Suspensão entre 30/08/2005 e 31/12/2017: 2 anos, 4 meses e 2 dias

132. O primeiro grande pacote de medidas restritivas da remuneração dos trabalhadores do sector público relevante para este estudo chegou no Verão de 2005 e foi renovado uma vez. A [Lei n.º 43/2005](#), de 29 de agosto, determinou, diz a sua própria epígrafe, “a não contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão nas carreiras e o congelamento do montante de todos os suplementos remuneratórios de todos os funcionários, agentes e demais servidores do Estado até 31 de dezembro de 2006”. Esta medida foi aplicada nos três níveis territoriais das AP e em todas as carreiras, cargos e categorias, incluindo as carreiras de corpos especiais, como já era então o caso dos docentes do ensino não superior (art. 1.º). Recorda-se ainda que foram mantidos até 31/12/2006 os valores da remuneração base e de todos os suplementos (congelamento dos vencimentos brutos) em vigor à data de 30/08/2005 (art. 2.º). Aos juízes e aos magistrados do Ministério Público, também se aplicou este regime.

133. A renovação das restrições chegou no final de 2006. A [Lei n.º 53-C/2006](#), de 29 de dezembro, prolongou a eficácia do diploma anterior até 31 de dezembro de 2007. Para os juízes e os magistrados do Ministério Público, foi excecionado o tempo passado no período de ingresso, com efeitos retroativos a 30 de agosto de 2005.

134. O período total de vigência destas medidas foi dois anos, quatro meses e dois dias (2A4M2D). Aplicou-se, pois, à carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário, assim como a todas as outras carreiras profissionais do universo recenseado na Secção 2.2. Em resumo: durante este tempo, não houve progressões remuneratórias nem aumentos em suplementos remuneratórios. Porém, não estiveram proibidas certas formas de valorização remuneratória. Foi o caso de promoções e nomeações em categoria superior com ou sem abertura de procedimento concursal. As normas em ambas as leis são claras na enumeração do que ficou proibido e do que ficou congelado nestes dois anos, quatro meses e dois dias: proibição da contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão (número 1 do art. 1.º) e congelamento de todas as formas de suplemento remuneratório (art. 2.º). Finalmente, informa-se que a UTAO não conseguiu apurar se restrições idênticas se aplicaram a trabalhadores e gestores de empresas públicas não integradas no sector das AP.

5.2 Suspensão entre 01/01/2011 e 31/12/2017: 7 anos

135. Nos sete anos compreendidos entre 2011 e 2017 vigorou outro período de restrições quanto a direitos de valorização remuneratória. Desta vez, ficaram mesmo proibidas todas as formas de valorização remuneratória, e não apenas as expressamente determinadas nos dois períodos da década anterior. O sentido restritivo da despesa pública estendeu-se a outras rubricas de classificação económica, para além dos encargos com pessoal, mas tal não é matéria para este estudo.

136. Entre o final da década passada e o período entre 2011 e 2017, tinham sido introduzidas mudanças profundas na avaliação dos trabalhadores das AP e nas regras de progressão remuneratória. Houve um tempo em que diminuiu o número de carreiras, mas as que subsistiram tornaram-se mais desiguais em várias dimensões que importam para finalidades remuneratórias. O tempo de serviço deixou de ser a principal força motriz das progressões remuneratórias e passou a contar de maneira diversa para este fim entre carreiras. Tal ficou bastante claro, por exemplo, entre as carreiras (geral) de técnico superior e específicas de docente universitário e docente não universitário. A avaliação do desempenho, as quotas para progressões e promoções, o grau de concorrência externa nos concursos de acesso e promoção a categorias superior, tudo se tornou mais complexo e heterogéneo na comparação entre carreiras.

137. Vale a pena reproduzir as regras austeritárias com alcance na remuneração dos trabalhadores do sector público. O primeiro diploma que lançou esta geração de restrições foi a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Tratou-se da lei orçamental para o exercício de 2011 e limitava a este exercício a validade das normas pertinentes. Com pequenas diferenças, as sucessivas leis orçamentais anuais foram renovando as restrições até ao final de 2017. É instrutivo reproduzir as restrições que duraram durante os sete

anos. Para o efeito, cita-se, de imediato, as partes relevantes para este estudo do art. 24.º da lei orçamental para 2011 ([Lei n.º 55-A/2010](#), de 31 de dezembro).

Art. 24.º (proibição de valorizações remuneratórias)

"1 - É vedada a prática de quaisquer actos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 19.º"

2 - O disposto no número anterior abrange as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos seguintes actos:

a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos;

b) Atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim;

c) Abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respectivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de selecção para mudança de nível ou escalão;

d) Pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo-se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade prevista nos n.os 1 a 4 do artigo 62.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, bem como a dispensa do acordo do trabalhador a que se refere o n.º 2 do artigo 61.º da mesma lei nos casos em que à categoria cujas funções vai exercer correspondesse uma remuneração superior.

(...)

9 - O tempo de serviço prestado em 2011 pelo pessoal referido no n.º 1 não é contado para efeitos de promoção e progressão, em todas as carreiras, cargos e, ou, categorias, incluindo as integradas em corpos especiais, bem como para efeitos de mudanças de posição remuneratória ou categoria nos casos em que estas apenas dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito."

138. As progressões remuneratórias ficaram expressamente suspensas no ano de aplicação da lei orçamental. É o que diz o número 9 do art. 24.º acima citado. Ficaram vedadas em todas as carreiras, incluindo as dos docentes abrangidos pelo ECD. Estes trabalhadores são legalmente reconhecidos como um corpo especial, em norma do seu próprio estatuto — aspeto evidenciado no par. 97 acima.

139. Importa também lembrar que ficaram suspensos os efeitos remuneratórios das avaliações de desempenho nas carreiras em que os resultados da avaliação importam para a progressão remuneratória ou a atribuição de prémios pecuniários de desempenho. A lei mandou prosseguir a realização das avaliações do desempenho individual em todas as carreiras que as tinham, mas proibiu a produção de efeitos na valorização salarial enquanto durasse a eficácia da lei orçamental, ou seja, até final do exercício económico a que ele respeitava. Tal consta do número 3 do mesmo artigo. Abrem, no entanto, a perspetiva (ver alínea c) abaixo) de os pontos acumulados durante o período de suspensão poderem servir para progressões somente após este período, não sendo perdidos os pontos em excesso ao número mínimo determinante, noutra conjuntura, de subida automática à posição remuneratória (ou escalão da carreira no caso dos docentes) seguinte.

"3 - O disposto nos números anteriores não prejudica a aplicação do regime da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, assim como das respectivas adaptações nos casos em que tal se verifique, sendo que os resultados da avaliação dos desempenhos susceptíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, podem ser consideradas após a cessação da vigência do presente artigo, nos seguintes termos:

a) Mantêm-se todos os efeitos associados à avaliação dos desempenhos, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 6 do artigo 47.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, bem como a contabilização dos vários tipos de menções a ter em conta para efeitos de mudança de posição remuneratória e ou atribuição de prémios de desempenho;

b) As alterações do posicionamento remuneratório que venham a ocorrer após 31 de Dezembro de 2011 não podem produzir efeitos em data anterior àquela;

c) Estando em causa alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, a efectuar ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 47.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31

de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, quando o trabalhador tenha, entretanto, acumulado mais do que os 10 pontos, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório, nos termos da mesma disposição legal."

140. Como se disse, estas disposições foram sendo replicadas em todas as leis orçamentais com eficácia até ao exercício económico de 2017. O Anexo 4 recenseia a evolução desta legislação, ano a ano. As diferenças ao longo dos sete anos são mínimas e irrelevantes para os exercícios de previsão de impactos financeiros que adiante este estudo fará.

141. Para além destas normas, é útil recordar que existiu uma redução nominal de todos os salários no sector público entre 2011 e 2016. Comunicada ao país em 29/09/2010, a lei do Orçamento do Estado (OE) para 2011 iniciou uma redução nos vencimentos brutos superiores a 1500 euros mensais. O corte variou entre 3,7% e 10%, de modo progressivo em função da remuneração bruta total mensal do trabalhador. Excluindo alguns meses em 2014 de agravamento e anulação destas reduções, as mesmas foram repostas a partir de outubro de 2014. Foram revertidas gradualmente entre 2015 (20%) e 2016 (80%).

5.3 A remoção das suspensões de progressão remuneratória

142. Estando inscritas nas leis orçamentais anuais, as restrições acima recordadas terminaram assim que deixou de estar em vigor uma lei orçamental com as mesmas. Assim sucedeu no final do primeiro período (31/12/2007) e assim se repetiu no final de 2017. As perdas de vencimento nos anos de proibição das valorizações remuneratórias tornaram-se permanentes e ninguém falou em compensar os trabalhadores e dirigentes das AP por este facto.

143. O poder político decidiu retomar as progressões, promoções, graduações e nomeações com efeitos remuneratórios a partir do exercício de 2018, e de modo gradual. O art. 18.º da [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro (lei do OE para 2018) veio estatuir a retoma destas formas de valorização remuneratória proibindo a produção de efeitos em data anterior a 1 de janeiro de 2018 (número 1) e determinou o seguinte ritmo de pagamento dos acréscimos remuneratórios resultantes das progressões a que cada trabalhador tenha direito (n.ºs 7 e 8 do art. 18.º): 25% a partir de 01/01/2018, 50% a partir de 01/09/2018, 75% a partir de 01/05/2019 e 100% a partir de 01/12/2019. A reprodução integral dos primeiros oito números deste artigo pode ser encontrada no Anexo 4. Nenhuma das leis orçamentais para 2018 e 2019 fala em compensar os trabalhadores ao serviço nos dois períodos de suspensão das progressões pelo prejuízo financeiro de não terem progredido e terem sofrido cortes nos vencimentos durante os 9A4M2D.

144. Foi aberta a porta para a negociação com sindicatos da metodologia para reconhecer em certas carreiras os efeitos na progressão remuneratória do tempo de serviço prestado nos sete anos de suspensão. Este princípio foi plasmado no art. 19.º da mesma lei orçamental (Lei n.º 114/2017). A carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário é uma das alcançadas por esta norma (aliás, repetida no art. 17.º da lei orçamental para o ano seguinte, 2019).

"Art. 19.º (Tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integradas em corpos especiais)

A expressão remuneratória do tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integradas em corpos especiais, em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito, é considerada em processo negocial com vista a definir o prazo e o modo para a sua concretização, tendo em conta a sustentabilidade e compatibilização com os recursos disponíveis."

5.4 Compensação nas carreiras cuja evolução depende apenas da avaliação do desempenho individual

145. A retoma dos regimes normais de progressão remuneratória trouxe à discussão pública o que fazer com os pontos de avaliação acumulados nos sete anos anteriores. No enquadramento legal vigente no final de 2017, os trabalhadores em carreiras cujas progressões dependiam das classificações de mérito

tinham acumulado pontos até então sem utilidade. Pouco a pouco, abriu-se uma discussão entre instituições políticas e entre o Governo e organizações representativas dos trabalhadores sobre a atribuição de uma compensação financeira por esses pontos acumulados em sete anos.

146. A primeira decisão política foi atribuir administrativamente pontos aos trabalhadores que não tivessem sido avaliados nos anos 2011 a 2017 com base em sistemas que diferenciavam o mérito individual.

Foi inscrita como norma jurídica na Lei do Orçamento do Estado para 2018. Com efeito, os números 2 e 3 do [art. 18.º da Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro, atribuíram o crédito de um ponto por cada ano, naquele período de sete, em que não tenha sido avaliado com base em diferenciação do mérito individual. O número 2 cuidou da situação dos trabalhadores que não foram avaliados de todo e o número 3 tratou de quem fora avaliado com base num sistema que não diferenciou os trabalhadores pelo seu mérito. As duas normas estão reproduzidas no Anexo 4. Esta medida foi integrada na contabilização de pontos que cada um eventualmente já tivesse. Tal como os trabalhadores que haviam sido avaliados com base em sistemas que diferenciavam o mérito individual (SIADAP e variantes; explicados na Secção 3.1), o mesmo art. 18.º, através dos números 7 e 8, veio determinar o reinício das operações de progressão remuneratória a partir de 1 de janeiro de 2018 e com o gradualismo na produção de efeitos pecuniários que se explicou no parágrafo 143.

147. Ficou de fora a consideração de qualquer compensação pelos pontos acumulados no primeiro período de suspensão das progressões remuneratórias.

5.5 Compensação atribuída em 2019 à carreira dos docentes do ensino não superior

148. Estes profissionais são legalmente reconhecidos como um corpo especial e, como tal, foi aberto um processo negocial em 2018 que culminou na atribuição de um crédito de tempo aos docentes com serviço prestado entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2017.

O reconhecimento como corpo especial consta do próprio estatuto da carreira, que tem existência legal. Este aspeto está evidenciado no parágrafo 97 deste documento. Como se demonstrou amplamente no Capítulo 4, as progressões nesta carreira não dependem exclusivamente da passagem do tempo de serviço, mas é verdade que o tempo é um critério importante nas regras de progressão remuneratória. Desenvolveu-se um processo negocial entre Governo e Estruturas Sindicais para definir o modo e o prazo para concretizar a compensação financeira pelo não reconhecimento para fins remuneratórios, entre 2011 e 2017, do tempo de serviço efetivo prestado pelos docentes da carreira. Este processo materializou, no caso deste corpo especial, a previsão aberta pelo art. 19.º da Lei n.º [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro (reproduzido no par. 144) e repetida um ano depois na lei orçamental para 2019 (art. 17.º). Ambas as normas estão reproduzidas no Anexo 4.

149. Com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2019, foi reconhecido a cada um destes docentes de carreira um determinado crédito de tempo para os compensar pelo congelamento da contagem do tempo de serviço efetivo entre 2011 e 2017.

A decisão consta do [Decreto-Lei n.º 36/2019](#), de 15 de março. Para quem esteve ao serviço a totalidade daqueles sete anos, o crédito valeu dois anos, nove meses e 18 dias, abreviadamente 2A9M18D. Para quem apenas esteve parcialmente ao serviço nesse período (por exemplo, porque entrou na carreira após 1 de janeiro de 2011), o crédito atribuído foi proporcional ao tempo que efetivamente lhe foi congelado.

150. Ficou de fora a consideração de qualquer compensação pelo não reconhecimento para fins remuneratórios do tempo de serviço acumulado no primeiro período de suspensão das progressões remuneratórias.

151. Desde logo, os sindicatos da educação contestaram o crédito atribuído. Entenderam sempre, até à atualidade, haver duas falhas na contabilização atribuída por este diploma. A primeira falha é a omissão da diferença entre sete anos e o crédito máximo reconhecido, i.e., os 2A9M18D. No seu entender, pelo congelamento do reconhecimento de sete anos de trabalho para efeitos de progressão remuneratória, ficaram em falta 4A2M21D de reconhecimento. A segunda falha apontada é o não reconhecimento dos 2A4M2D de trabalho no primeiro período de suspensão das progressões, 30/08/2005 a

31/12/2007. No total, têm reclamado o direito a um segundo crédito com a duração total de seis anos, seis meses e 23 dias (6A6M23D).

152. O Governo justificou o crédito de 2A9M18D como sendo a duração equitativa para a carreira docente face ao ritmo de progressão remuneratória típico nas carreiras com avaliação do desempenho baseado na diferenciação do mérito individual. Escolheu, pois, como referência para a carreira docente as carreiras das AP com progressão baseada exclusivamente na avaliação do desempenho e, dentro destas, as que avaliam segundo o SIADAP ou uma variante deste sistema. O par. 75 acima explicou que, entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2024, o ritmo de progressão modal (o que mais profissionais abrange) nas carreiras reguladas diretamente pela LGTFP corresponde à subida de uma posição remuneratória a cada dez anos. O argumento do Governo é o seguinte. Nestas carreiras, foi reconhecido com efeitos a 1 de janeiro de 2018 a totalidade dos pontos da avaliação de desempenho acumulados nos sete anos de suspensão das progressões. Este reconhecimento deu à maioria dos trabalhadores dessas carreiras sete pontos. Como necessitam de dez para passar à posição seguinte, o reconhecimento traduziu-se na atribuição de um crédito de 70% da pontuação suficiente para progredir uma posição remuneratória. Para os Governos que lidaram com a divergência dos sindicatos até março de 2024 (XXI ao XXIII), o entendimento foi reconhecer à maioria dos professores um crédito de tempo que correspondesse a 70% do tempo de serviço suficiente para passar à posição remuneratória (escalão, na linguagem do ECD) seguinte. Dada a estrutura da carreira e as regras de progressão expostas no Capítulo 4, a duração modal na carreira docente para subir de escalão é quatro anos (desde que satisfeitos os demais critérios de progressão). Esses governos entenderam então que o princípio de equidade seria dar aos docentes o crédito de tempo correspondente a 70% de quatro anos. Desta conta,²³ surgiu a duração 2A9M18D.

5.6 Compensação em carreiras pluricategoriais integradas em corpos especiais

153. As carreiras abrangidas por esta compensação são diversas, mas não esgotam todo o universo das carreiras especiais. Em comum, apenas têm três características: os seus profissionais constituem um corpo especial,²⁴ são pluricategoriais²⁵ e a mudança de posição remuneratória em cada categoria depende do tempo passado na posição anterior. As regras de progressão são muito diferentes e haverá desde carreiras em que o tempo é o único critério de progressão até carreiras em que o critério fundamental é a avaliação do desempenho científico em ambiente internacional. De acordo com a contagem da UTAO no documento DGAEP (2024), havia no início de 2024, pelo menos, 32 carreiras de corpos especiais — recordar Tabela 4, que contabiliza a existência nas AP de um mínimo de 194 carreiras. Nas carreiras pluricategoriais, as progressões não são a única forma de aumentar a remuneração base. As promoções são outra e só estiveram congeladas no segundo período de restrições salariais: sete anos de 2011 a 2017. A compensação que esta secção aborda também decorre das aberturas nas leis orçamentais de 2018 e 2019 para negociação do prazo e do modo para reconhecer em progressões remuneratórias o tempo de serviço legalmente prestado naqueles anos. Militares, docentes universitários e do ensino politécnico, médicos, etc., são inúmeros os corpos especiais com carreiras pluricategoriais. No entanto, o tempo de serviço não é determinante das progressões nas carreiras de todos os corpos especiais. Por isso, não se pode afirmar que todos os corpos especiais beneficiaram desta compensação. E de fora do âmbito da compensação explicado a seguir ficam ainda as carreiras especiais de profissionais que não constituem corpos especiais — a referida Tabela 4 contabiliza 50 carreiras nesta situação. A UTAO não conseguiu apurar quais foram, em concreto, as carreiras beneficiadas. Como se vai ver, a solução adotada para esta compensação inspirou-se na encontrada para os docentes do ensino não superior, explicada na secção anterior.

154. Aos trabalhadores integrados em corpos especiais com carreiras pluricategoriais em que o tempo de serviço numa posição remuneratória tem influência na progressão à posição seguinte, foi atribuído o

²³ $70\% \cdot 4A = 2,8A = 2A + 0,8 \cdot 12M = 2A + 9,6M = 2A9M + 0,6 \cdot 30D = 2A9M18D.$

²⁴ O parágrafo 97 deste documento disse esta classificação é reconhecida por lei e consubstanciada num estatuto próprio. Os trabalhadores de um corpo especial são unidos por um laço funcional comum.

²⁵ Explicação com representação gráfica no par. 48 e na Figura 3.

crédito de tempo correspondente a 70% do “módulo de tempo padrão para mudança de escalão ou posição remuneratória na respetiva categoria, cargo ou posto”. A decisão foi formalizada através do [Decreto-Lei n.º 65/2019](#), de 20 de maio. É a concretização pelo Governo do princípio aberto pelo art. 19.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e reafirmado no art. 17.º da lei orçamental de 2019. O raciocínio do Governo subjacente à dimensão do crédito é igual ao que fez na ponderação da solução aplicada aos docentes (par. 152): dar uma duração equivalente aos 70% da pontuação suficiente para a maioria dos trabalhadores nas carreiras de referência²⁶ progredir uma posição remuneratória. O crédito é repercutido no escalão para o qual progrediram a partir de 1 de janeiro de 2019. O diploma exclui expressamente (pelo número do 2 do art. 1.º) “os docentes de carreira dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” do seu âmbito porque o reconhecimento do tempo de serviço destes trabalhadores foi feito em diploma próprio, o [Decreto-Lei n.º 36/2019](#), de 15 de março, apreciado na secção anterior. Claro, como nas outras carreiras, os profissionais destes corpos especiais que só estiveram ao serviço uma parte dos sete anos de congelamento do tempo só receberam um crédito parcial, proporcional ao tempo de serviço efetivo de cada um.

155. Ao contrário dos docentes do ensino não superior, o crédito não foi atribuído num único momento: foi dividido em terços por três anos. O número 2 do art. 2.º mandou entregar um terço do crédito total em cada um dos dias 1 de junho de 2019, 2020 e 2021. Foi “depositado” na conta de tempo que cada profissional tinha no escalão ou posição remuneratória em que se encontrava naquelas datas.

156. Lendo com atenção todo o texto do diploma, incluindo preâmbulo e anexos, a UTAO ficou com dúvidas sobre a extensão das carreiras de corpos especiais abrangidas por este diploma. Por um lado, o preâmbulo e o artigo 1.º, com a epígrafe “Objeto”, afirmam com toda a clareza que o universo abrangido é constituído pelas “demais carreiras, cargos ou categorias integrados em corpos especiais em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito, e cuja contagem do tempo de serviço esteve também congelada entre 2011 e 2017”. Percebe-se pelo contexto que o advérbio “demais” refere-se à carreira dos docentes do ensino não superior. Esta também está integrada em corpo especial, mas para ela foi encontrada uma solução própria em diploma específico. A dúvida da UTAO surge ao ler o número do art. 2.º (abaixo reproduzido). Desde logo, a epígrafe do artigo restringe o âmbito da compensação às carreiras pluricategoriais. Depois, o texto do número 1 restringe ainda mais o âmbito da compensação. Lendo este número em conjunto com o anexo ao decreto-lei, que dele faz parte integrante, fica-se com a ideia de que a compensação (o crédito de tempo) afinal só foi aplicada a quatro carreiras pluricategoriais de corpos especiais, a saber: Magistrados, Oficiais de justiça, Militares das Forças Armadas e Militares da Guarda Nacional Republicana. Não foi possível esclarecer com quem de direito se o Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio, afinal de contas, só foi aplicado às carreiras destes corpos especiais ou a todas as 32 carreiras de corpos especiais existentes em DGAEP (2024).

“Art. 2.º (Contabilização do tempo de serviço nas carreiras pluricategoriais)

1 — Aos trabalhadores referidos no n.º 1 do artigo anterior são contabilizados, nos termos previstos no anexo ao presente decreto -lei e que dele faz parte integrante, 70 % do módulo de tempo padrão para mudança de escalão ou posição remuneratória na respetiva categoria, cargo ou posto.”

157. O reconhecimento de 70% do módulo de tempo padrão para efeitos de progressão traduziu-se na atribuição de créditos de tempo bastante desiguais entre categorias de uma dada carreira e entre as quatro carreiras expressamente referidas no [Decreto-Lei n.º 65/2019](#), de 20 de maio. A título de exemplo, reproduz-se na Tabela 6 a concretização da compensação (definida em termos genéricos no número 1 do art. 2.º e indicada no par. 154 acima) para a carreira do corpo especial “Militares das Forças Armadas”. Em média, o tempo mínimo de permanência numa posição remuneratória (ver coluna “Módulo padrão”) é bastante inferior ao das carreiras gerais e até ao da carreira dos docentes do ensino superior. Por um lado, respeitados os demais critérios para progressão, isto faz com que os militares subam mais

²⁶ São as carreiras gerais e as outras carreiras em que a progressão depende exclusivamente da avaliação do desempenho com diferenciação do mérito individual.

vezes de escalão do que os trabalhadores daquelas carreiras. Também é verdade que os militares podem subir de vencimento pelo mecanismo da promoção a categoria superior e os outros não. Por outro, a conversão dos 70% do módulo padrão em crédito traduz-se na atribuição de menos tempo a cada militar do que aos outros trabalhadores.

Tabela 6 – Crédito de tempo atribuído aos Militares das Forças Armadas

Carreira	Categoria	Posto	Módulo padrão (anos)	70 % do módulo padrão = tempo máximo a contabilizar			
				Anos	Meses	Dias	
Militares das Forças Armadas . . .	Oficiais	Almirante ou general	–				
		Vice-almirante ou tenente-general	2	1	4	24	
		Contra-almirante ou major-general	2	1	4	24	
		Comodoro ou brigadeiro-general	2	1	4	24	
		Capitão-de-mar-e-guerra ou coronel	2,5	1	9	0	
		Capitão-de-fragata (ou tenente-coronel)	2,67	1	10	13	
		Capitão-tenente ou major	2,67	1	10	13	
		Primeiro-tenente ou capitão	2,75	1	11	5	
		Segundo-tenente ou tenente	2,5	1	9	0	
		Guarda-marinha ou alferes	2	1	4	24	
	Sargentos	Aspirante/aspirante tirocinante	NA				
		Sargento-mor	2	1	4	24	
		Sargento-chefe	2,5	1	9	0	
		Sargento-ajudante	2,67	1	10	13	
		Primeiro-sargento	2,67	1	10	13	
		Segundo-sargento	2	1	4	24	
		Subsargento ou furriel	2,5	1	9	0	
		Segundo subsargento ou Segundo furriel	NA				
		Praças	Cabo-mor (Marinha)	2	1	4	24
			Cabo ou cabo-de-secção	2,8	1	11	16
	Primeiro-marinheiro/cabo-adjunto		2,8	1	11	16	
	Segundo-marinheiro ou primeiro-cabo		2	1	4	24	
	Primeiro-grumete ou segundo-cabo		NA				
	Segundo-grumete ou soldado		2,5	1	9	0	

Fontes: reprodução pela UTAO do quadro no anexo do [Decreto-Lei n.º 65/2019](#), de 20 de maio, conforme publicação em papel no *Diário da República*. | Notas: o crédito atribuído está nas três colunas mais à direita.

5.7 Medidas tomadas em 2023 para acelerar as progressões remuneratórias

158. Pretendeu o Governo diminuir o tempo necessário uma vez só para os trabalhadores progredirem para a posição remuneratória ou escalão seguinte. Para o efeito, publicou dois diplomas, um para as carreiras dos trabalhadores com vínculo de emprego público e outro para a carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Comece-se por mostrar e apreciar a solução preconizada para o primeiro conjunto de trabalhadores. O final do Anexo 4 reproduz os artigos mais importantes dos dois diplomas.

159. [Decreto-Lei n.º 75/2023](#), de 29 de agosto: a primeira passagem à posição remuneratória seguinte que ocorrer em 2024 ou nos anos seguintes necessitará de apenas seis pontos acumulados nas avaliações de desempenho individual. Face ao enquadramento legal vigente até final de 2024, a medida reduz de dez para seis pontos o número suficiente para determinar uma progressão para a posição remuneratória seguinte. O diploma entrou em vigor no dia 01/01/2024. A medida constitui uma oportunidade única (*one shot*) de subir uma posição em apenas seis anos. Após a sua utilização, seja em 2024 ou num ano futuro, a regra geral para progredir volta a ser dez pontos até 31/12/2024 e oito pontos a partir do início de 2025, conforme a UTAO informou na Subsecção 3.2.1. Portanto, a medida é uma oportunidade única para acelerar a progressão dos trabalhadores nas carreiras, e, por isso, ficou conhecida como “aceleradora de carreiras”.

160. A quem se aplica esta aceleradora de carreiras? Em primeiro lugar, aos trabalhadores com vínculo de emprego público. Quer isto dizer que ficam excluídos os trabalhadores a exercer funções nas AP ao abrigo de contratos individuais de trabalho. Em segundo lugar, só os trabalhadores com vínculo de emprego público há, pelo menos, 18 anos contados à data de entrada em vigor do diploma (01/01/2024). Em terceiro lugar, estes trabalhadores têm de ter prestado serviço efetivo na totalidade dos dois períodos de suspensão das progressões remuneratórias. Finalmente, são trabalhadores que, à data de 01/01/2024,

estejam integrados numa carreira em que a subida de posição remuneratória se faça em razão da pontuação acumulada em avaliações do desempenho. Os quatro requisitos são cumulativos.

161. De certa forma, esta medida atribui uma compensação pela proibição de progressões remuneratórias no período de 30/08/2005 a 31/12/2007. Porém, o universo de pessoas abrangidas pela aceleradora não é o mesmo das que beneficiaram do crédito de um ponto por cada ano do segundo período de suspensão das progressões. Desde logo, agora ficam de fora os trabalhadores com contrato individual de trabalho. Ficam também excluídas as pessoas que não estiveram ao serviço na totalidade dos dois períodos de suspensão.

162. Decreto-Lei n.º 74/2023, de 25 de agosto: consoante o escalão em que se encontrar a 1 de setembro de 2023, a medida beneficia uma vez os docentes abrangidos, seja encurtando os prazos de permanência mínima obrigatória em vários escalões ou dispensando da existência de vaga a progressão aos 5.º e 7.º escalões. Tal como no caso das outras carreiras, esta aceleradora da carreira docente só pode beneficiar um docente uma vez. Os benefícios são diferentes consoante o escalão em que os docentes estavam a 01/09/2023: i) contagem, para efeitos de progressão, do tempo de serviço de permanência nos 4.º e 6.º escalões por inexistência de vaga; ii) criação de vagas necessárias para que os docentes que reúnam os demais requisitos legais possam progredir para os 5.º e 7.º escalões; iii) aos docentes que estejam posicionados nos 7.º e 8.º escalões — que não tenham sido abrangidos pela contagem de tempo referido nos 4.º e 6.º escalões — é reduzido em um ano o módulo de tempo de serviço de permanência no escalão em que se encontram. Mais detalhes estão no art. 3.º.

163. A quem se aplica? Esta medida aceleradora é dirigida aos trabalhadores que exercem funções docentes desde o ano letivo 2005/06 e que foram abrangidos pelos dois regimes de suspensão da contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão. Os profissionais com contrato a termo irão ser abrangidos se e assim que sejam contratados para o quadro. Pode ser considerado o tempo de serviço prestado em estabelecimentos de ensino particular e cooperativo durante os 9A4M2D dos períodos de suspensão das progressões. As inclusões no universo de beneficiários são semelhantes às definidas para as outras carreiras (ver par. 160 acima). Não se percebe se a exclusão de docentes mais velhos (os que iniciaram funções antes de 2005/06 é acidental ou deliberada, mas a verdade é que falta a expressão “pelo menos” na alínea a) do número 1 do art. 2.º para incluir, sem dúvida, esses docentes no âmbito de aplicação subjetiva da medida. Seja como for, a base de dados recebida do Ministério da Educação inclui docentes que entraram no quadro bem antes do ano letivo 2005/2006 e têm reconhecido a medida aceleradora nos seus dados pessoais. Isto quer dizer que o Ministério está a raciocinar como se a expressão “pelo menos” existisse na redação da norma legal.

5.8 Ponto da situação em março de 2024

164. Em relação a todas as carreiras, não foram compensadas as perdas de vencimento nominal nos dois períodos de suspensão das progressões remuneratórias. Os créditos de pontos ou tempo de serviço atribuídos às carreiras gerais e às carreiras específicas abordadas nas Secções 5.4 a 5.6 adiaram para depois de 1 de janeiro de 2018 as progressões e os competentes aumentos de vencimento que, sem as medidas restritivas tomadas naqueles períodos, teriam ocorrido entre 30/08/2005 e 31/12/2007 e entre 01/01/2011 e 31/12/2017. Os acréscimos remuneratórios que não foram pagos nesses períodos foram perdidos para sempre pelos trabalhadores em todas as carreiras das AP. Foram igualmente perdidas para sempre as reduções salariais nominais praticadas entre 2011 e o final de 2016. Por inerência, foram prejudicadas para sempre os valores das reformas por velhice.

165. Do ponto de vista do Governo que cessou funções no passado dia 2 de abril, nada mais há a compensar em nenhuma carreira pela suspensão das progressões remuneratórias no período de 2011 a 2017. Afirmou reiteradamente que o reconhecimento para efeito de progressões futuras de 70% do módulo de pontos padrão e do módulo de tempo padrão em inúmeras carreiras (as que a UTAO conseguiu identificar nas secções anteriores) e as medidas aceleradoras adotadas em 2023 encerraram a questão

das compensações.²⁷ A restrição orçamental pública não permitia ir mais longe e manter a equidade entre carreiras.

166. Do ponto de vista das estruturas sindicais da Educação, persistiu um entendimento diferente até à celebração do acordo de 21/05/2024. O crédito de tempo atribuído pelo [Decreto-Lei n.º 36/2019](#), de 15 de março (2A9M18D), não foi suficiente para compensar os docentes pelo tempo de serviço que prestaram nos anos 2011 a 2017. Além deste défice, continuaram a reclamar compensação pelo tempo trabalhado durante o primeiro período de suspensão das progressões remuneratórias. No conjunto, pedem a atribuição de um segundo crédito de tempo, que totaliza 6A6M23D para os docentes que prestaram serviço efetivo sem interrupção na soma dos dois períodos de suspensão das progressões, com aplicação proporcional aos colegas que apenas trabalharam uma parte destes 9A4M2D.

167. Após 20 de maio de 2019, foram adotadas outras medidas de valorização salarial em inúmeras carreiras, com critérios diferentes e nem sequer é fácil a um observador externo, mas interessado como a UTAO, identificar todas elas. A data “20 de maio de 2019” corresponde à publicação do diploma que atribuiu um crédito de pontos de avaliação a quatro carreiras pluricategoriais de corpos especiais, examinado na Secção 5.6. Depois dele, houve intervenções cirúrgicas na estrutura remuneratória das carreiras gerais e de muitas (mas não todas) carreiras especiais ([Decreto-Lei n.º 84-F/2022](#), de 16 de dezembro), revisão de suplementos em carreiras da Polícia Judiciária e porventura noutras, alterações na carreira médica (a última das quais via [Decreto-Lei n.º 137/2023](#), de 29 de dezembro), um aumento transversal na tabela remuneratória da carreira geral de técnico superior ([Decreto-Lei n.º 13/2024](#), de 10 de janeiro) com extensões deste às carreiras específicas de técnico superior especialista em orçamento e finanças públicas e técnico superior especialista em estatística do INE, I.P. (via mesmo diploma), foram criados regimes de aceleração de carreiras (examinados na Secção 5.7), para além de possíveis mudanças com efeitos salariais em muitas mais carreiras que a UTAO não captou. Sabe-se que, já na vigência do XXIV Governo Constitucional, decorrem negociações para melhorar o quadro remuneratório (não se limita aos vencimentos base) de membros da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana, do quadro de Oficiais de Justiça e novamente de médicos e docentes do ensino não superior.

168. O pedido do GP-PSD à UTAO surgiu neste contexto de mutação generalizada das estruturas remuneratórias e numa conjuntura económica caracterizada por crescimento económico e finanças públicas equilibradas no curto prazo. Entende-se, por isso, a preocupação política do requerente em encontrar uma solução para o longo conflito com os sindicatos da Educação sem descurar uma contrapartida equitativa para as demais $n - 1$ carreiras das Administrações Públicas. A mesma preocupação veio a ser abraçada por praticamente todas as forças partidárias na corrida para as eleições legislativas de 10 de março de 2024.

169. Feito este balanço, é tempo de partir para os exercícios possíveis de previsão dos impactos orçamentais pretendidos pelo requerente. Os Capítulos 6 e 7 apresentam o modelo e os resultados da microssimulação de médio prazo desenvolvida pela UTAO para avaliar os efeitos no saldo orçamental da atribuição de um segundo crédito de tempo de serviço aos docentes do ensino não superior. O Capítulo 8 apresenta um conjunto de reflexões sobre a extensão, numa base de equidade, deste crédito às demais carreiras das AP. Desde já se informa que é impossível aplicar às centenas de milhar de trabalhadores destas carreiras uma metodologia parecida à que foi criada para os docentes.

²⁷ A expressão “padrão” tem o significado estatístico de “modal”, ou seja, do módulo que abrange mais pessoas.

6 Modelo de previsão desenvolvido para prever os impactos orçamentais da medida de política para os docentes do ensino não superior

170. Este capítulo apresenta a metodologia desenvolvida pela UTAO para prever os impactos nas contas públicas e no rendimento disponível dos docentes decorrentes do reconhecimento em falta, para efeitos de progressão remuneratória, do tempo de serviço prestado nos dois períodos de suspensão das progressões. Estes resultados serão mostrados e discutidos no Capítulo 7. Os dois períodos de suspensão foram caracterizados nas Secções 5.1 e 5.2. A Secção 6.1 descreve as diligências efetuadas junto do Ministério da Educação para obter dados primários, as interações com entidades competentes e o processo de preparação da base de dados para os exercícios de cálculo. A Secção 6.2 faz uma breve caracterização dos dados primários, nomeadamente a distribuição dos docentes por escalão da carreira antes da recuperação do tempo de serviço simulada no Capítulo 7. A Secção 6.3 enquadra este estudo na literatura económica das análises do impacto orçamental de medidas de política. Seguidamente, a Secção 6.4 explica a conveniência de serem estudados quatro cenários de previsão e caracteriza cada um deles. Lidar com incerteza é próprio dos exercícios de previsão e nenhum dispensa a incorporação de hipóteses de trabalho. Por isso, a Secção 6.5 lista exaustivamente os pressupostos que o modelo da UTAO incorpora e justifica a necessidade de cada um. Espera-se que este esforço de transparência ajude os leitores na interpretação dos resultados e a compreender a sua utilidade, mas também as suas limitações.

6.1 Dados primários

171. Os dados primários obtidos resultaram de solicitações da UTAO junto de entidades competentes no Ministério da Educação. Antes, resultaram infrutíferos os contactos empreendidos junto do Ministério das Finanças e da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, como se deu nota no Capítulo 1. Após um primeiro contacto escrito, a UTAO forneceu uma maquete em formato Excel à Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE). Tratou-se de um ficheiro com várias folhas de cálculo que mostravam a forma e o conteúdo da informação pretendida de modo anónimo ao nível de cada docente. Identificava as variáveis desejadas e definia uma série de campos para respostas fechadas sobre cada indivíduo — ver Anexo 5. Os dados transmitidos à UTAO reproduziam a situação de cada indivíduo (cada linha) à data de 29 de fevereiro de 2024.

172. Foram solicitados dados primários e esclarecimentos adicionais. Após uma primeira análise dos dados disponibilizados (em 11 de abril de 2024) pela DGAE, a UTAO concluiu que os mesmos careciam de esclarecimentos adicionais. Para tal, foi remetido a DGAE um novo ficheiro em suporte Excel, no qual foram acrescentados (face ao inicial) dois campos que, em caso de preenchimento, possibilitariam a recolha de dados importantes para o processo de quantificação de impacto orçamental (Anexo 5, colunas 13 e 14 a cor verde). Adicionalmente, foi enviado um ficheiro em Word com um conjunto de questões para discutir em reunião remota entre a DGAE e a UTAO. Esta reunião ocorreu no dia 7 de maio e permitiu ultrapassar uma parte significativa das dúvidas anteriormente transmitidas, sendo que não foi possível obter toda a informação sobre elementos importantes para análise.

173. Não foi possível aceder à totalidade dos dados primários solicitados. Após aquela reunião, a DGAE enviou elementos adicionais. Veio preenchida a coluna (14 do Anexo 5) referente ao tempo de serviço durante o período de congelamento de 2011 a 2017 e uma coluna adicional que responde à questão "O docente está em exercício de funções num Agrupamento Escolar/Escola Não Agrupada?". Esta pergunta tornou-se necessária para permitir isolar no quadro de docentes os que não estão a exercer funções docentes nos graus de ensino abrangidos pelo ECD. No entanto, não foi possível obter observações para outro conjunto de variáveis, designadamente: i) tempo de serviço antes da entrada nos quadros (coluna 5); ii) percentagem de tempo inteiro (coluna 10); iii) parcela do tempo de serviço recuperado no âmbito do "acelerador de carreiras" (coluna 12); e iii) com maior relevância, a informação sobre "Tempo de serviço durante o período de congelamento 30/08/2005 até 31/12/2007" (coluna 13). Mais

tarde, a DGAE esclareceu, em resposta a um pedido suplementar da UTAO, que não dispõe de dados que permitam conhecer os docentes com contribuições para a ADSE.

174. A UTAO estabeleceu contacto com a IGeFE no sentido de obter esclarecimentos e dados primários adicionais. Em complemento aos contactos realizados com a DGAE, a UTAO reuniu com representantes do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE), entidade que assegura a gestão centralizada do processamento das remunerações e abonos devidos aos trabalhadores dos órgãos, serviços e organismos do Ministério da Educação. Pretendia-se aceder a informações adicionais sobre elementos que não foram obtidos junto da DGAE. Nesta reunião, foi possível trocar ideias sobre pressupostos e outros elementos metodológicos a utilizar. No entanto, o IGeFE também não dispõe dos dados em falta na DGAE, nomeadamente o “Tempo de serviço durante o período de congelamento “30/08/2005 a 31/12/2007” e a listagem individual dos docentes contratados (i.e., os profissionais ao serviço que não entraram ainda para a carreira docente).

175. A quantificação dos impactos financeiros estimados tem, pois, por base os dados primários colhidos junto da DGAE e os pressupostos introduzidos pela UTAO para ultrapassar as limitações naqueles. A UTAO realizou os exercícios de quantificação dos impactos orçamental bruto e líquido baseados na informação nos dados primários. No entanto, perante a limitação da informação coletada, foi necessário estabelecer pressupostos adicionais para viabilizar tais exercícios. Estas hipóteses estão identificadas na Secção 6.5 com os números 13, 19, 20, 21 e 22.

6.2 Distribuição dos docentes por escalão da carreira e depuração da base de dados primários

176. Os dados primários com que a UTAO iniciou a fase empírica deste estudo continham 108 289 profissionais da carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básicos e secundário. A Tabela 7 mostra como o universo se distribui pelos 10 escalões da carreira. Recorda-se que o universo nesta tabela não inclui os chamados “docentes contratados”²⁸ por ausência dos mesmos na listagem recebida da DGAE. Exibe, ainda, a remuneração base mensal associada a cada escalão, a variação na mesma por progressão ao escalão imediatamente seguinte e os requisitos de tempo mínimo de permanência e sujeição a quotas que condicionam as progressões — as regras de progressão remuneratória estão explicadas com detalhe na Secção 4.7. As três colunas da direita indicam os valores anuais de 2024 (base de 14 meses) correspondentes à remuneração base, à liquidação de IRS e à remuneração base líquida de cada docente do quadro ao serviço em 29/02/2024.

Tabela 7 – Desagregação dos docentes antes da recuperação do tempo de serviço
(número de docentes, euros, número de anos)

Escalão <i>i</i>	Docentes dos quadros em 29/02/2024 (1)	Docentes excluídos na análise (2)	Docentes analisados (3) = (1) - (2)	Remuneração mensal bruta em 2024 no escalão (€) (4)	Aumento remuneratório por subida de escalão (€) (5) = (4) _i - (4) _{i-1}	Sujeito a quota? (6)	Duração do escalão em anos (7)	Remuneração anual 2024 (€) (8) = (4) x 14	Liquidação IRS 2024 solteiro sem dependentes, com ADSE e sem deduções à coleta (€) (9)	Remuneração anual líquida (€) (10) = (8) - (9) - (11% + 3,5%) x (8)
1	2 595	152	2 443	1 658		Não	4	23 205	3 525	16 315
2	6 035	299	5 736	1 854	197	Não	4	25 957	4 277	17 917
3	9 834	554	9 280	2 017	163	Não	4	28 236	5 023	19 119
4	23 618	1 132	22 486	2 141	124	Não	4	29 978	5 514	20 118
5	8 980	428	8 552	2 304	163	Sim	2	32 257	6 170	21 409
6	19 107	777	18 330	2 400	96	Não	4	33 597	6 594	22 131
7	10 295	464	9 831	2 658	259	Sim	4	37 216	7 739	24 081
8	7 603	347	7 256	2 920	262	Não	4	40 878	8 898	26 053
9	7 344	346	6 998	3 320	400	Não	4	46 483	10 671	29 072
10	12 854	12 854	-	3 613	293	-	-	50 584	12 193	31 056
Nenhum	24	24	-							
Total	108 289	17 377	90 912							

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

177. Antes de se aplicarem fórmulas aos dados primários e executar as rotinas de cálculo, foi necessário depurar a base de dados. Três razões determinaram a eliminação de 17 377 indivíduos (linhas) no ficheiro

²⁸ São os docentes que ainda não entraram para a carreira e que exercem funções ao abrigo de um contrato de trabalho a termo resolutivo (vide explicação na Secção 4.8).

que passou à fase de cálculos. A primeira é o conjunto de docentes posicionados no 10.º e último escalão da carreira no dia 29/02/2024. Independentemente da medida de política, estes trabalhadores já não podem progredir para um escalão superior porque, por definição, tal escalão não existe. Havia 12 854 docentes no 10.º escalão naquela data, como é visível na parte inferior da Tabela 7. A segunda depuração resultou da análise efetuada aos profissionais no ficheiro recebido da DGAE que, a 29/02/2024, não se encontravam a exercer funções num Agrupamento Escolar (AE) nem numa Escola Não Agrupada (ENA). Este conjunto, que soma 4499 professores até ao 9.º escalão, integra situações heterógenas que não permitem saber se e quando é que as pessoas em causa irão beneficiar da medida no período 2024–28. Nesta diversidade de situações contam-se, por exemplo, o exercício de funções fora da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, licenças sem vencimento e exercício de cargos públicos. Não obstante, todos os professores do quadro, mesmo não estando a exercer funções docentes, poderão beneficiar da recuperação do tempo de serviço, desde que desenvolvam as diligências necessárias para se qualificar para a medida (por exemplo, solicitando avaliações por ponderação curricular). Os seus efeitos nas contas públicas é que não são captáveis pelos exercícios de previsão deste estudo — neste sentido, os efeitos da medida sobre eles equivalem a uma responsabilidade financeira contingente para o sector das AP. Finalmente, a UTAO removeu 24 docentes do ficheiro recebido da DGAE porque não surgiam posicionados em nenhum escalão. No total, as operações de depuração eliminaram 17 377 linhas no ficheiro original.

6.3 Apuramento de impactos orçamentais de uma medida de política

178. A metodologia desenvolvida neste estudo respeita alguns cânones na literatura aplicada sobre exercícios de previsão de efeitos de medida de política. São apresentados nos próximos parágrafos.²⁹

179. O impacto orçamental “ex-ante” corresponde a uma estimativa do efeito nas finanças públicas de uma “medida nova” comparada com um cenário em que a medida não existe. Tal cenário é, muitas vezes, apelidado de Cenário Base. Neste caso concreto, o cenário base corresponde ao enquadramento legislativo no momento em que a primeira versão da base de microdados foi recolhida (11 de abril de 2024);³⁰ nele não existe o impacto na despesa com pessoal decorrente da contabilização do tempo de serviço em falta para efeitos de progressão remuneratória. A diferença, num determinado período de tempo, entre os resultados estimados das despesas com pessoal em cada um de três cenários alternativos e o cenário base, corresponde ao impacto orçamental da medida.

180. A estimativa do impacto orçamental é realizada apenas contemplando o efeito estático da medida, ou seja, o impacto direto das alterações, ignorando qualquer alteração comportamental que a implementação da medida possa acarretar nos agentes económicos. A estimativa representa o impacto orçamental direto, face ao cenário base, do incremento anual de despesas com pessoal (bruta e líquida). Não se tem em conta, por exemplo, o efeito indireto na receita fiscal causado pelo aumento do rendimento disponível dos docentes.

181. Finalmente, os impactos orçamentais serão apurados através da diferença de trajetórias plurianuais da despesa e da receita públicas entre um cenário sem medida de política e um cenário com medida de política. Como só a diferença importa para prever os impactos, a metodologia deve ser parcimoniosa nas variáveis a quantificar em cada cenário. Só interessa prever as que mudam de trajetória por causa da medida. Pelas razões expostas na próxima secção, este estudo vai usar quatro cenários de previsão. Um deles, denominado Cenário Base, assume que a medida não será implementada e mostrará, portanto, a dinâmica das variáveis orçamentais resultante das regras em vigor à data anterior à adoção da medida.

²⁹ Uma descrição abrangente e abstrata de bons princípios a ter em conta na construção destes modelos de previsão encontra-se em OECD (2023), “Costing policy proposals: Guidelines for independent fiscal institutions (IFIs)”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2023, Número 1, <https://doi.org/10.1787/4e5cd3db-en>. A abordagem da UTAO recorre a alguns deste princípios, adaptando-os ao contexto concreto do pedido de previsão que recebeu da AR.

³⁰ Continua a ser o mesmo à data de fecho deste estudo.

6.4 Caracterização dos cenários de previsão

182. A medida de política cuja previsão de impacto orçamental foi solicitada à UTAO é o reconhecimento, para efeitos de progressão remuneratória, do tempo de serviço efetivo prestado nos dois períodos de suspensão das progressões no século XXI e que ainda não foi objeto de reconhecimento. Expliou-se no Capítulo 5 que os dois períodos de suspensão somaram nove anos, quatro meses e dois dias (9A4M2D). Já foi reconhecido e atribuído à contagem de tempo efetivo de cada docente do quadro parte do tempo prestado no segundo período de suspensão. Este período durou sete anos e o Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março, atribuiu a cada docente com serviço prestado naquele período o equivalente a 70% do tempo de um escalão de 4 anos (*i.e.*, 2A9M18D) — detalhes explicados no Capítulo 5. A atribuição do crédito em falta é o objetivo da medida de política. Ela consiste na atribuição a todos os docentes do quadro de um crédito de tempo a somar ao tempo de serviço efetivo que cada um possui no escalão em que estava posicionado na data de referência dos dados primários: 29/02/2024. O crédito máximo vale seis anos, seis meses e 23 dias (6A6M23D). É o crédito que falta atribuir relativo àquele período de suspensão, mas também relativo aos 2A4M2D do primeiro período de suspensão (30/08/2005 a 31/12/2007). Nem todos os docentes no universo estudado receberão o crédito máximo. Só aqueles que estiveram ao serviço efetivo durante a totalidade dos dois períodos de suspensão das progressões remuneratórias é que irão receber o crédito máximo. Cada um dos demais irá receber um crédito menor, igual ao número de dias que efetivamente estiveram ao serviço durante os dois períodos de suspensão e deduzido do crédito de tempo recebido em 2019. A UTAO incorporou estes elementos na base depurada de microdados.

183. O estudo apresenta previsões quantificadas de trajetórias plurianuais de despesa e receita públicas para quatro cenários alternativos. O primeiro, denominado Cenário Base, é a previsão do futuro sem a medida de política. Os Cenários 1 a 3 são maneiras diferentes de incorporar esta medida. Diferem quanto ao faseamento da medida. O Cenário 1 assume que os créditos individuais são reconhecidos e pagos integralmente aos docentes em 2024. O Cenário 2 assume que os créditos individuais são reconhecidos e pagos à razão de 25% do total em cada um dos anos 2024 a 2027. Finalmente, o Cenário 3 assume um faseamento intermédio que corresponde ao que entretanto foi acordado entre o Governo e sete estruturas sindicais em maio de 2024. De uma forma um pouco mais precisa, os quatro cenários podem ser caracterizados como segue após o parágrafo 184.

184. Vale a pena explicar por que é que se estudaram três cenários alternativos de modulação da medida de política. O pedido da COF à UTAO não especificou nenhum desenho da medida, deixando ao estudo discricionariedade quanto ao faseamento da sua introdução. Quando interiorizaram as regras de progressão na carreira e os efeitos das medidas de austeridade passadas sobre as progressões remuneratórias, os autores planearam simular dois faseamentos extremos, um em alternativa ao outro. Corresponde aos Cenários 1 e 2 abaixo descritos. Estava-se no final de fevereiro de 2024. Pensaram ser interessante contrastar as implicações orçamentais do caso de o tempo em falta na contabilidade de cada docente ser atribuído de uma só vez com o caso polar de esse tempo ser distribuído uniformemente por quatro anos. Mais tarde, vieram as negociações entre o Governo e as organizações sindicais e o acordo atingido em 21 de maio. Neste momento, os autores julgaram que simular um terceiro caso, concretamente, o caso acordado entre as partes, teria evidente interesse público. Foi por esta razão que desenvolveram o Cenário 3.

Cenário Base (no policy change — ausência de medida)

- Não há atribuição de crédito novo a nenhum docente. O cenário projeta a inércia do sistema em 29/02/2024 para cada um dos anos de previsão sem reconhecimento do tempo de serviço em falta para efeitos de progressão remuneratória. O cenário projeta as progressões futuras que resultarem unicamente das regras em vigor (art. 37.º do ECD) e da situação de cada docente em 29/02/2024 face aos vários critérios usados pelas regras (resumidas na Figura 9, p. 40).
- São embutidos neste cenário os pressupostos que a UTAO considerou adequados para superar a falta natural de informação sobre eventos futuros com impacto na despesa e na receita do horizonte de projeção. Os pressupostos são apresentados na Secção 6.5.

Cenário 1 (recuperação integral em 2024)

- O crédito de tempo é atribuído aos docentes totalmente no ano 2024. O efeito desta atribuição reflete-se, em termos remuneratórios, na progressão para os escalões seguintes que o crédito, somado ao tempo de serviço no escalão a 29/02/2024, permite atingir. Isto origina trajetórias plurianuais de despesa e receita públicas diferentes (a nível de cada docente e a nível agregado) das que existem no Cenário Base. Portanto, a diferença entre as trajetórias do Cenário 1 e as trajetórias homónimas do Cenário Base medem os impactos da medida nas contas públicas.
- O tempo de serviço a recuperar, embora atribuído na totalidade em 2024, pode ter efeitos orçamentais incrementais com cada docente em anos posteriores, dependendo do posicionamento do docente no escalão em se encontra aquando da respetiva atribuição (pode estar posicionado entre os zero dias e os quatro anos na maioria dos escalões e os zero dias e os dois anos no 5.º escalão). Distingam-se duas situações possíveis: numa, o crédito máximo é consumido totalmente no ano em que é atribuído (2024) e noutra só consegue ser usado totalmente em dois anos:
 - A recuperação de 6 anos, 6 meses e 23 dias equivale ao salto de 1,6 escalões para quem parta de um escalão que obrigue a permanência mínima de quatro anos. Assim, caso um docente se encontre a meio de um destes escalões (exceto no 9.º escalão) e recupere a totalidade do tempo de serviço possível, este docente progredirá dois escalões em 2024 — por exemplo, um docente com dois anos de serviço no sétimo escalão subirá para o nono escalão devido à receção do crédito máximo de tempo, 6A6M23D. Mas pode até acontecer a subida em 2024 de três escalões com a recuperação do tempo máximo previsto — como exemplo, considere-se um docente situado no 4.º escalão e com 3A6M de serviço efetivo no mesmo; progredirá para o início do sétimo escalão com a aplicação da medida de política e atingirá esse escalão com crédito sobranete de 23 dias. Nestes exemplos, o crédito total atribuído em 2024 permite duas ou três progressões em 2024 e todo o impacto da medida é registado em 2024;
 - Já docentes com pouco tempo de serviço no escalão atual poderão não conseguir subir mais do que um escalão no momento (e ano) em que recebem o crédito total. É o caso de alguém com um mês de serviço num qualquer escalão (à exceção dos 4.º, 5.º e 9.º) — vai consumir 3 anos e 11 meses do crédito recebido numa única subida de escalão em 2024 e entrará nesse escalão com o crédito sobranete de 2A5M23D. Não lhe chega para segunda progressão em 2024. A medida irá ter um efeito financeiro adicional em 2025.
- Em qualquer das situações possíveis, pode afirmar-se que as progressões futuras, após o esgotamento do crédito atribuído pela medida, irão ocorrer mais cedo do que se a medida não tivesse existido. Este facto explica por que é que essas progressões futuras também têm impacto financeiro futuro face à trajetória plurianual de remunerações do Cenário Base.
- São embutidos neste cenário os pressupostos que a UTAO considerou adequados para superar a falta natural de informação sobre eventos futuros com impacto na despesa e na receita do horizonte de projeção. Os pressupostos são apresentados na Secção 6.5.

Cenário 2 (recuperação em parcelas iguais durante quatro anos)

- O crédito de tempo (a medida) é atribuído à contagem pessoal de cada docente faseadamente ao longo de quatro anos (entre 2024 e 2027) em percentagens incrementais de 25% em cada ano. O efeito desta atribuição reflete-se, em termos remuneratórios, através da alteração de escalão que ocorre quando o tempo de serviço, acrescido do crédito atribuído pela medida, é suficiente para determinar a passagem ao escalão seguinte.
- A atribuição faseada do tempo de serviço recuperado torna a progressão do docente mais lenta face ao Cenário 1 em que a atribuição é totalmente realizada em 2024. Assim, no primeiro ano (2024) deste Cenário 2 é atribuído um quarto do tempo de serviço a cujo reconhecimento o docente tem direito. Esta parcela de tempo recuperado será adicionada ao tempo de permanência no escalão em que o docente se encontra posicionado a 29/02/2024. O impacto orçamental em 2024, por via desta recuperação parcial, só se registará caso o docente suba de escalão e se situe num escalão diferente do que teria no Cenário Base (sem recuperação de tempo de serviço). Nos anos de 2025, 2026 e 2027 serão atribuídas as parcelas restantes do crédito reconhecido pela medida, gradualmente (25% em cada um destes anos). Os impactos orçamentais da medida neste cenário são obtidos por diferença das trajetórias de despesa e receita entre o Cenário 2 e o Cenário Base.

- Tal como nos cenários anteriores, são embutidos neste cenário os pressupostos que a UTAO considerou adequados para superar a falta natural de informação sobre eventos futuros com impacto na despesa e na receita do horizonte de projeção. Os pressupostos são apresentados na Secção 6.5.

Cenário 3 (recuperação faseada, similar à do acordo entre o Governo e os Sindicatos)

- A mecânica é semelhante às dos Cenários 1 e 2. Há, no entanto, especificidades que decorrem do facto de a medida acordada não produzir efeitos de caixa cobrindo o mesmo número de meses em todas as fases. Recorda-se que os momentos de atribuição do crédito individual são 01/09/2024, e 1 de julho dos anos de 2025, 2026 e 2027. Em cada ano, é reconhecido o crédito de 25% do tempo total em falta na contabilidade de cada docente. Nos Cenário 1 e 2, a implementação da medida decorre em um ano (quatro anos), respetivamente. No Cenário 3, a medida conclui-se em dois anos e 10 meses. A despesa líquida total da medida, assim como a distribuição dos impactos incrementais em cada ano de implementação, variam de cenário para cenário. O cronograma de aplicação da medida obriga a que, no Cenário 3, as trajetórias da despesa e da receita públicas sejam obtidas da seguinte forma:
 - Simula-se o escalão atingido por cada professor no final do ano t com recuperação anual de 25% do tempo de serviço entre 2024 e 2027.
 - Em 2024, a massa salarial anual é a soma de 1/3 da remuneração anual com 25% de tempo de serviço recuperado e de 2/3 da remuneração anual sem recuperação do tempo de serviço;
 - Em 2025, 2026 e 2027, a massa salarial anual é a soma de 50% da remuneração anual com recuperação de +25% do tempo de serviço no escalão a observar no final do ano t e de 50% da remuneração anual do escalão observado no final do ano $t-1$;
 - Em 2028, a massa salarial é obtida para 14 meses de vencimentos com total recuperação do tempo de serviço.
- Tal como nos cenários anteriores, são embutidos neste cenário os pressupostos que a UTAO considerou adequados para superar a falta natural de informação sobre eventos futuros com impacto na despesa e na receita do horizonte de projeção. Os pressupostos são apresentados na Secção 6.5.
- A UTAO não teve acesso a cálculos do ME nem mostrou os seus ao ME. Por isso, não é possível dizer se os resultados previstos pela UTAO no Cenário 3 diferem dos do ME. É provável que a despesa bruta possa diferir se a metodologia do ME para determinação do momento em que cada docente ganha direito a nova remuneração base for diferente da considerada pela UTAO. Segue-se a descrição exaustiva de todas as hipóteses adotadas pela UTAO nos exercícios de cálculo. Eventuais diferenças nesta lista face à do ME também terão influência nas possíveis diferenças de resultados.

6.5 Pressupostos embutidos em cada cenário de previsão

185. Como em qualquer exercício de previsão, neste também há que lidar com o futuro. A assunção de hipóteses de trabalho é indispensável para suprir o desconhecimento sobre a materialização de eventos futuros. O modelo de previsão necessita dos pressupostos adiante explicados. Quase todos são partilhados pelos quatro cenários. As situações de não integração nalgum cenário estão declaradas no final da descrição do pressuposto.

1. O universo de dados primários disponibilizados, que se reportam a 29/02/2024, inclui 108 289 docentes. Do universo de cálculo não constam os docentes contratados a termo (não integrados no quadro). No entanto, informa-se que a contabilização da recuperação do tempo de serviço pode ser alargada a estes profissionais. Para tal suceder, dois acontecimentos imprevisíveis pela UTAO têm de ocorrer:

- Alargar a medida de recuperação de tempo de serviço aos professores que se encontrem, atualmente, na situação de contratados a termo. Trata-se de uma decisão política que estabelece o direito dos contratados ao crédito do tempo a recuperar;³¹
 - No momento da passagem de contratado a termo para o quadro da carreira, o docente tem de cumprir os critérios de passagem a escalões seguintes — apresentados na Secção 4.7;
2. Exclusão de 5244 professores para efeitos de cálculos (dos quais, 4499 professores posicionados entre o 1.º escalão e o 9.º escalão e 745 no 10.º escalão) por não se encontrarem em exercício de funções num Agrupamento Escolar nem numa Escola Não Agrupada (ex. situações de licença sem vencimento, mobilidades, exercício de cargos políticos, etc...). No entanto, é de realçar que, caso estes docentes retornem ao exercício das suas funções num AE/ENA, será contabilizada a recuperação do tempo de serviço a que tenham direito, desde que preencham os requisitos de avaliação. Este impacto potencial não é possível estimar face ao desconhecimento do momento e do número de docentes que regressarão ao exercício das suas funções e, como tal, são excluídos dos cálculos no capítulo seguinte.
 3. Para efeitos de cálculos, foram retirados do universo dos dados primários os docentes que se encontram no 10.º escalão da carreira. Estes docentes, apesar de terem tempo de serviço a recuperar, o mesmo não é possível de processar em termos de progressão pois já se encontram posicionados no último escalão da carreira.
 4. Para efeito de progressão entre escalões, é somente tido em conta o tempo de permanência em cada um. Ignoram-se os critérios que bonificam e os critérios que penalizam a contagem do tempo de serviço (parágrafos 122 e 123).³² Assume-se que os restantes requisitos necessários para a transição de escalão são cumpridos por todos os docentes nos termos definidos pelo art. 37.º do ECD e sintetizados na Figura 9, p. 40: i) horas de formação; ii) menção qualitativa de desempenho “Bom”; iii) observação de aulas. Estas hipóteses asseguram coerência no tratamento de dados e ultrapassam a inexequibilidade de projetar a classificação e o cumprimento dos outros critérios de progressão para cada docente. Assim, com a assunção destes pressupostos, a cada docente é reconhecido para efeitos de progressão remuneratória um ano por cada ano de projeção (para além, claro, do crédito de 6 anos, 6 meses e 23 dias atribuído pela medida). Para um aprofundamento do conteúdo destes requisitos, ler o Capítulo 4 e, em particular, a Secção 4.7.
 5. Os docentes que atingem a idade legal de reforma num determinado ano são excluídos do presente cálculo no próprio ano. Este pressuposto é introduzido para dar mais realismo aos exercícios de previsão. Dos dados primários, consta a idade de cada trabalhador à data de 29/02/2024 e não seria realista admitir que continuem ao serviço para além da idade mínima para acesso à reforma sem penalização (ver pressuposto 6). Esta hipótese também foi admitida no Cenário Base.
 6. Idade legal da reforma de 66 anos e 4 meses em 2024 e 66 anos e 7 meses a partir de 2025 *inclusive*, de acordo com a legislação atual.
 7. O tempo total reivindicado pelos professores, e confirmado pela UTAO no Capítulo 5, é nove anos, quatro meses e dois dias (9A4M2D). Este tempo é a soma da duração de dois períodos de suspensão das progressões: 30/08/2005—31/12/2007 (2A4M2D) e 01/01/2011—31/12/2017 (7Anos).
 - Naturalmente, esta hipótese não foi aplicada ao Cenário Base por se tratar do cenário sem medida de política.
 8. O Governo reconheceu, com efeitos remuneratórios a 1 de janeiro de 2019, 2A9M18D relativamente ao período 01/01/2011—31/12/2017, argumentando que reflete 70% de um escalão típico de quatro anos.

³¹ Aproveita-se para esclarecer que a atribuição de crédito parcial de tempo em 2019 por conta dos sete anos de suspensão das progressões remuneratórias na década anterior deixou de fora os docentes contratados. É esta a interpretação que a UTAO faz à leitura conjugada do número 2 do art. 3.º do [Decreto-Lei n.º 36/2019](#), de 15 de março, com o texto integral da [Portaria n.º 119/2018](#), de 4 de maio.

³² As bonificações decorrem da obtenção de duas menções qualitativas “Excelente” ou “Muito Bom” consecutivas, compensação por não progredir em razão da falta de vaga para o efeito nos 5.º e 7.º escalões, e conclusão de Mestrado ou Doutoramento. As penalizações decorrem da obtenção de menções qualitativas “Regular” ou “Insuficiente”.

9. O tempo de serviço a recuperar por cada docente do quadro relativamente ao período 01/01/2011—31/12/2017 corresponde ao tempo fornecido à UTAO pela DGAE. A base de dados primários indica quem esteve ao serviço e durante quanto tempo naqueles sete anos. No máximo, o tempo por recuperar corresponde a 4A2M21D. Quanto ao primeiro período de suspensão de progressões (30/08/2005—31/12/2007), haverá a recuperar um máximo de 2A4M2D. Cada docente que tenha estado ao serviço na totalidade daqueles períodos de suspensão das progressões terá a recuperar 6A6M23D, porque o crédito de 2019 já está integrado nos dados primários. Quem esteve menos tempo, terá menos tempo a recuperar para efeitos de progressão.
 - Naturalmente, esta hipótese não foi aplicada ao Cenário Base por se tratar do cenário sem medida de política.
10. O impacto total da recuperação do tempo de serviço reflete a soma dos impactos anuais do horizonte temporal de 2024 a 2028, período em que se concentram os efeitos orçamentais desta “medida”. No entanto e no limite, a diferença na trajetória orçamental entre o Cenário Base e cada um dos restantes cenários (1, 2 e 3) será nula a partir do momento em que todos os docentes, beneficiados com a recuperação de tempo de serviço, se aposentem ou atinjam o 10.º escalão da carreira.
 - Naturalmente, esta hipótese não foi aplicada ao Cenário Base por se tratar do cenário sem medida de política.
11. A quantificação do impacto é anual e aferida com base no posicionamento do docente no final do ano t . Significa que o docente que progride no ano t recebe 14 meses do vencimento base correspondente ao novo escalão, qualquer que seja o dia do ano em que atinja o tempo mínimo necessário para passar ao escalão seguinte (cumpridos, naturalmente, os outros critérios de progressão explicados na Secção 4.7).
 - Sublinha-se que este pressuposto não foi embutido no Cenário 3 porque o faseamento da medida acordada entre Governo e Associações Sindicais não o permite. O parágrafo 193 explica os momentos de cada ano (2024 a 2027) em que são aferidos os escalões para efeitos de cálculo da remuneração anual.
12. Ausência de impacto em suplementos e outros abonos pecuniários indexados à remuneração base dos docentes. Se, porventura, houver na carreira suplementos remuneratórios, prémios de desempenho ou outros abonos indexados à remuneração base, os exercícios de previsão assumem que a variação desta não se repercute em tais abonos. É uma hipótese indispensável por duas razões: primeira, a base de dados primários não diz quem tem abonos nem quanto valem; segunda, o estudo não tem maneira de prever as classificações de desempenho que os docentes na base de dados irão obter após 29/02/2024, pelo não consegue prever prémios pecuniários de desempenho futuro.
13. A totalidade do universo de docentes incluídos no cálculo está sujeito a um desconto de 3,5% sobre a sua remuneração base para o seguro de saúde ADSE. Este pressuposto foi assumido por falta de informação primária sobre a situação de cada docente face à ADSE (ser ou não contribuinte da mesma). Tem-se a noção de haver uma maioria clara de subscritores deste plano de saúde entre os docentes de carreira, pelo que deixar de fora o efeito na receita pública pareceu à UTAO ser uma hipótese pior do que assumir que todos contribuem. Em todo o caso, os resultados apresentados no próximo capítulo permitem facilmente ao leitor simular uma taxa de adesão inferior a 100%. Note-se que a progressão remuneratória resultante da medida de política não tem, por definição, efeito na despesa deste sistema de saúde.
14. O acréscimo na despesa bruta, tanto para o ME como para o sector institucional das AP, é dado pela soma das subidas na remuneração base com os aumentos nos encargos da entidade patronal para os regimes de previdência social dos trabalhadores, à taxa proporcional de 23,75% sobre aquelas subidas.
15. O pagamento de remunerações base impacta também na receita do sector institucional das AP (mas não na receita do ME). As AP recebem 3,5% sobre a variação da remuneração base a título de contribuição do trabalhador para o seguro de saúde ADSE, 34,75% sobre a mesma variação a título de contribuições para os regimes de proteção social dos docentes (= 23,75% + 11%) e, ainda o imposto sobre o rendimento pessoal (IRS).
16. Como o IRS é progressivo, a sua receita foi prevista aplicando a tabela de taxas no art. 68.º do seu código à variação no rendimento coletável de cada docente. Assumiu-se que a variação na remuneração base resultante de subidas de escalão remuneratório é a única fonte de variação no rendimento coletável. O modelo usou as taxas médias e marginais relevantes, mesmo

se a progressão nos escalões da carreira docente determinar uma subida no escalão de rendimento coletável (conforme número 2 do art. 68.º do código do IRS). Na ausência de informação sobre a composição e o rendimento coletável do agregado familiar de cada professor, o apuramento do impacto na receita de IRS teve de assumir as taxas aplicáveis a um agregado familiar constituído por um trabalhador solteiro sem descendentes. Também se assumiu ausência de impacto nas deduções e nos abatimentos à coleta permitidos por lei.

17. A despesa líquida adicional em cada ano para as Administrações Públicas foi então calculada através da diferença entre, por um lado, o acréscimo na despesa com remunerações base e encargos da entidade patronal com proteção social e, por outro, os acréscimos de receita das AP com IRS, proteção social e ADSE.
18. Os impactos orçamentais previstos para anos posteriores a 2024 não consideram eventuais atualizações nesses anos que incidam sobre as remunerações base. Por outras palavras, a análise é realizada a salários constantes de 2024.
19. Devido à inexistência de informação sobre o tempo de serviço prestado pelos indivíduos na base de dados entre 1 de setembro de 2005 e 31 de dezembro de 2007, e de modo a ultrapassar esta limitação, a UTAO assumiu os seguintes pressupostos:
 - Para os professores que entraram no quadro antes de setembro de 2005, assume-se que irão recuperar a totalidade do tempo de serviço;
 - Para os nascidos após 1986, estes são excluídos por falta de idade para terem sido professores em 2005, 2006 e 2007.
 - Para os remanescentes, a UTAO considerou como pressuposto que estes professores beneficiam de metade do tempo entre 01/09/2005 e 31/12/2007, ou seja 14, meses.
 - Naturalmente, esta hipótese (pressuposto 19 por inteiro) não foi aplicada ao Cenário Base por se tratar do cenário sem medida de política.
20. Ausência de quotas para acesso aos escalões 5.º e 7.º da carreira docente. O mecanismo de progressão simulado nos Cenários 1 a 3 assume que é eliminada a regra de contingentação existente no art. 37.º do ECD para acesso aos 5.º e 7.º escalões (a regra foi explicada na Secção 4.5);
21. Os docentes que, a 29/02/2024, acumulam em determinado escalão mais do que o tempo da duração normal do escalão (e do tempo normal de espera de acesso aos escalões 5 e 7 devido a quotas) são reposicionados pelo modelo no início do escalão atual. A base de dados contém situações atípicas constituídas por docentes com oito, dez e mais anos de permanência no escalão em que estavam a 29/02/2024. Assumiu-se nestes casos de permanência excessiva que não é a regra de tempo de permanência que impediu a progressão antes dessa data. Em vez de excluir esses docentes do universo, o algoritmo adota uma posição moderada que consiste na reposição a zero do contador de tempo de serviço das pessoas que, em 29/02/2024, tinham: mais de 48 meses de tempo de serviço nos escalões 1 a 3 e 7 a 9; mais de 60 meses no escalão 4; mais de 24 meses no escalão 5; e mais de 72 meses no escalão 6.³³ Assim, estes docentes são supostos progredir começando apenas com o crédito de tempo que lhes é atribuído pela medida de política. No fundo, esta hipótese corresponde a eliminar o tempo de serviço no escalão constante dos dados primários em 29/02/2024.
22. O Decreto-Lei n.º 74/2023, de 25 de agosto ("acelerador de carreiras"), deu aos docentes do quadro desde o ano letivo 2005/2006 algumas vantagens para reduzirem o tempo de permanência no escalão em que estavam posicionados a 01/09/2023. A base de dados primários recebida da DGAE estava muito incompleta a este respeito, apesar de ter sido uma extração a 29/02/2024. Havia nela muitos docentes sem os benefícios do acelerador reconhecidos, apesar de a eles poderem ter acesso. A UTAO não tem qualquer capacidade para suprir esta ausência de informação, e o formato da informação recebida da DGAE não permite identificar em concreto e remover os benefícios atribuídos aos outros docentes. Por isso, o modelo manteve os benefícios do acelerador já atribuídos a docentes e com reflexo na base de dados referente a

³³ A tolerância é maior nos 4.º e 6.º escalões por causa do tempo de espera adicional imposto pelas quotas. Como o ME tem relatado que as vagas abertas anualmente desde 2018 são suficientes para fazer subir em cada ano metade dos docentes elegíveis ao 5.º escalão e um terço dos docentes elegíveis ao 7.º escalão, a tolerância do modelo acima indicada é maior para quem estava em 29/02/2024 à espera de vaga no 7.º escalão do que no 5.º. O relato acima referido foi encontrado pela UTAO no preâmbulo de sucessivos despachos conjuntos de abertura de vagas (recordar informação prestada no parágrafo 116).

29/02/2024. Para os restantes docentes, assumiu o modelo que não irão beneficiar no futuro do acelerador. Em todos os cenários, é tido apenas em conta o efeito do acelerador de carreiras já incluído nas remunerações pagas referentes ao mês de fevereiro de 2024.

7 Resultados dos exercícios de previsão sobre a medida para os docentes do ensino não superior

186. Este capítulo apresenta os resultados da previsão de impactos orçamentais da medida “reconhecimento de tempo de serviço em falta para efeitos de progressão remuneratória dos docentes do ensino não superior”. Como se explicou no capítulo metodológico, a UTAO construiu quatro cenários. Leitores que cheguem a este capítulo sem ter lido o anterior conseguirão interpretar melhor os resultados nas Secções 7.2 a 7.5 se tiverem em conta as explicações sobre fluxos financeiros e cenários que são fornecidas na Secção 7.1. Ajudam a perceber quais são os cronogramas do choque (ou seja, os momentos de atribuição do crédito de tempo que o Governo agora quer reconhecer), das progressões de escalão e das vagas de despesa adicional criadas pela subida nas remunerações base que as progressões determinarem. Assim, as Secções 7.2 a 7.4 mostram os impactos previsionais da medida de política nas finanças públicas segundo os Cenários 1 a 3, respetivamente. A Secção 7.5 proporciona um elemento de reflexão adicional, que é o impacto previsional da substituição dos docentes que se aposentarem entre 2024 e 2028 por novas contratações para o primeiro escalão da carreira docente. A Secção 7.6 encerra o capítulo apresentando os efeitos das progressões na perspetiva das finanças pessoais dos docentes do quadro.

7.1 Explicações prévias

187. Na perspetiva do empregador público, as progressões remuneratórias traduzem-se em acréscimo na massa salarial. Esta soma as remunerações base com as contribuições sociais legalmente a cargo do empregador, e que valem 23,75% das remunerações base. Nos termos do ECD, progredir significa passar a um escalão da carreira mais elevado, ao qual está associado uma remuneração base maior. Por isso, uma sucessão de progressões num dado ano, seja de um mesmo docente ou de todos os que estão na carreira, gera massa salarial adicional. O empregador público é o Ministério da Educação (ME).

188. Na perspetiva consolidada do sector institucional das AP, também importa conhecer o efeito das progressões na receita. O acréscimo de remunerações base significa mais receita em termos de IRS, contribuições sociais de trabalhadores e empregador, e prémios do seguro de saúde ADSE. Daí, as tabelas nas secções abaixo mostrarem o impacto bruto e o impacto líquido da medida de política no saldo das Administrações Públicas (AP).

189. O Cenário Base prevê as trajetórias plurianuais de despesa bruta e despesa líquida no saldo global do sector institucional das AP assumindo que a medida não é adotada. Apenas ocorrem, neste cenário, as progressões remuneratórias naturais do sistema, sem o impulso do crédito de tempo reconhecido que a medida visa criar. O algoritmo desenvolvido pela UTAO para quantificar a despesa bruta faz o seguinte:

- Para 2024
 - 1) Pega no stock de docentes do quadro existente em 29/02/2024 e, aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 31/12/2024.
 - 2) Remunera cada docente em 2024 pelo valor da remuneração base correspondente ao escalão em que se encontra a 31/12/2024.
 - 3) Por isso, havendo subida de escalão, a variação na remuneração mensal (diferença entre valores de fevereiro e dezembro) é multiplicada por 14 e acrescida à remuneração base anual correspondente ao escalão em que estava a 29/02/2024.
- Para 2025 e anos seguintes
 - A distribuição do stock por escalões a 31/12 do ano anterior é o ponto de partida para replicar os passos 1) a 3) do ano 2024

190. O Cenário Base serve de base (daí o seu nome) para comparação com três cenários alternativos, 1, 2 e 3. Todos estes incorporam a medida de política, mas diferem entre si na calendarização da

produção de efeitos, como se explicará adiante. Os impactos bruto e líquido no saldo das AP da medida de política no Cenário i ($i = 1, 2, 3$) é dado pela diferença das trajetórias de despesa e receita, respetivamente, entre o Cenário i e o Cenário Base. Este é o ponto de partida das tabelas que abrem cada uma das próximas três secções.

191. A Secção 7.2 exhibe os resultados do Cenário 1, ou seja, os seus impactos bruto e líquido no saldo orçamental das AP. Prevê a recuperação integral do tempo de serviço em 2024. O crédito total é reconhecido, *i.e.*, "depositado" na conta de tempo de serviço de cada docente em 1 de janeiro de 2024 e produz efeitos pecuniários (*i.e.*, despesa para o empregador) a partir deste mesmo dia. O algoritmo na folha de cálculo difere do do Cenário Base pela adição em 2024 do crédito total de tempo de serviço que o Governo quer reconhecer.

- Para 2024
 - 1) Pega no *stock* de docentes do quadro existente em 29/02/2024 e atribui nesta data o crédito total de tempo de serviço a que cada docente tiver direito.
 - 2) Aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 31/12/2024.
 - 3) Remunera cada docente em 2024 pelo valor da remuneração base correspondente ao escalão em que se encontra a 31/12/2024.
 - 4) Por isso, havendo subida de escalão, a variação na remuneração mensal (diferença entre valores de fevereiro e dezembro) é multiplicada por 14 e acrescida à remuneração base anual correspondente ao escalão em que estava a 29/02/2024.
- Para 2025 e anos seguintes
 - A distribuição do *stock* por escalões a 31/12 do ano anterior é o ponto de partida para replicar os passos 2) a 4) do ano 2024. Não há mais crédito de tempo para atribuir.

192. A Secção 7.3 apresenta os resultados do Cenário 2. A medida é implementada de modo faseado, com um quarto do crédito a ser atribuído em cada ano de um ciclo de quatro (2024 a 2027), produzindo efeitos na conta de tempo de cada docente no dia 1 de janeiro do ano respetivo, e efeitos na despesa pública desde esse dia. O algoritmo é o seguinte:

- Para 2024
 - 1) Pega no *stock* de docentes do quadro existente em 29/02/2024 e atribui nesta data 25% do crédito total de tempo de serviço a que cada docente tiver direito.
 - 2) Aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 31/12/2024.
 - 3) Remunera cada docente em 2024 pelo valor da remuneração base correspondente ao escalão em que se encontra a 31/12/2024.
 - 4) Por isso, havendo subida de escalão, a variação na remuneração mensal (diferença entre valores de fevereiro e dezembro) é multiplicada por 14 e acrescida à remuneração base anual correspondente ao escalão em que estava a 29/02/2024.
- Para 2025, 2026 e 2027
 - A distribuição do *stock* por escalões a 31/12 do ano anterior é o ponto de partida para replicar os passos 2) a 4) do ano 2024. Note-se que a 1 de janeiro de cada um destes três anos é adicionado 25% do crédito total a que cada docente tiver direito.
- Para 2028 e anos seguintes
 - A distribuição do *stock* por escalões a 31/12 do ano anterior é o ponto de partida para replicar os passos 2) a 4) do ano 2024. Não há mais crédito de tempo para atribuir.

193. A Secção 7.4 mostra os resultados do Cenário 3. Neste, a medida também é faseada em quatro parcelas de 25% do crédito reconhecido a cada docente, mas com distribuição intra-anual diferente da atribuição das parcelas de crédito e dos pagamentos. No Cenário 3, o primeiro quarto do crédito é atribuído e começa ser pago em 1 de setembro de 2024. As segunda, terceira e quarta parcelas de 25% do crédito temporal chegam às contas de tempo de serviço dos professores em 1 de julho dos anos 2025, 2026 e 2027, e cada uma destas vagas desencadeará novas ondas de progressão e pagamentos a partir desses dias. A calendarização da atribuição dos créditos e do início de pagamentos das novas remunerações base presente no Cenário 3 é a que foi acordada em maio entre o Governo e sete associações sindicais. O algoritmo de cálculo funciona assim:

- Para 2024

- 1) Pega no stock de docentes do quadro existente em 29/02/2024.
- 2) Aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 01/09/2024.
- 3) Atribui em 01/09/2024 25% do crédito total de tempo de serviço a que cada docente tiver direito.
- 4) Aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 31/12/2024.
- 5) Os primeiros oito meses de 2024 (dois terços do ano) são remunerados de acordo com o valor da remuneração base correspondente ao escalão em que se encontrava a 01/09/2024. Os restantes quatro meses (um terço do ano) são remunerados de acordo com a remuneração base do escalão em que estiver a 31/12/2024.
- Para $t = 2025, 2026$ e 2027
 - A distribuição do stock por escalões a 31/12 do ano anterior é o ponto de partida. Note-se que a 1 de julho de cada um destes três anos é adicionado 25% do crédito total a que cada docente tiver direito. Por isso, os passos são os seguintes:
 - 6) Pega no stock de docentes do quadro existente em 31/12/ $t-1$.
 - 7) Aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 01/07/ t .
 - 8) Atribui em 01/07/ t uma parcela de 25% do crédito total de tempo de serviço a que cada docente tiver direito.
 - 9) Aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 31/12/ t .
 - 10) Os primeiros seis meses do ano t (metade do ano) são remunerados de acordo com o valor da remuneração base correspondente ao escalão em que se encontrar a 01/07/ t . Os restantes seis meses (a outra metade do ano) são remunerados de acordo com a remuneração base do escalão em que estiver a 31/12/ t .
- Para $t = 2028$ e anos seguintes
 - A distribuição do stock por escalões a 31/12 do ano anterior é o ponto de partida para aplicar os próximos passos. Note-se que não há mais crédito de tempo para atribuir. O algoritmo segue depois os seguintes passos.
 - 11) Aplicando as regras de progressão constantes do ECD, verifica em que escalão estará cada docente posicionado em 31/12/ t .
 - 12) Remunera cada docente no ano t pelo valor da remuneração base correspondente ao escalão em que se encontrar a 31/12/ t .

194. Em cada um dos quatro cenários, o modelo vai removendo do stock de docentes os indivíduos que se vão aposentando. Assume que um trabalhador passa à reforma assim que atingir a idade legal para o efeito sem penalizações. Nas Secções 7.2 a 7.4, os docentes vão saindo do sistema desta forma e assume-se que não são substituídos por outros. Os fluxos financeiros de todos os cenários refletem a incorporação no modelo das saídas para reforma. A hipótese de encerramento à entrada de novos docentes na carreira é justificada pelo âmbito deste estudo. Foi pedido à UTAO que previsse os impactos orçamentais de uma medida de política que, por construção, só pode beneficiar os docentes que estiveram ao serviço durante parte ou a totalidade dos dois períodos de suspensão das progressões remuneratórias. Os dados primários contêm o stock de profissionais ao serviço em 29/02/2024 e é sobre este stock que todas as contas são feitas. Os novos docentes que entrem para a carreira após aquela data não irão beneficiar da medida, pelo que contribuirão com os mesmos euros para o Cenário Base e o Cenário alternativo. Logo, o impacto orçamental da medida (diferença de trajetórias entre os dois cenários) é nula por definição. Outra razão, secundária, para não considerar novas entradas é pragmática. O número de entradas será em cada ano o resultado do encontro entre a procura e a oferta de docentes, e a UTAO não tem maneira de saber como evoluirá o equilíbrio neste mercado de trabalho.

195. O impacto nas contas públicas está feito na perspetiva da contabilidade pública. Como se percebe pelos passos do algoritmo desenvolvido para cada cenário, acima descritos, os fluxos financeiros subjacentes aos impactos bruto e líquido no saldo do sector institucional Administrações Públicas são variações em fluxos de caixa. Tecnicamente, este saldo é, então, o saldo global das AP.

196. A terminar, a explicação para o horizonte temporal dos exercícios de previsão mostrados nas Secções 7.2 a 7.6. O horizonte comum aos quatro cenários tem cinco anos e vai de 2024 a 2028. A razão ficará clara aos leitores depois de observarem as tabelas de síntese que abrem as

Subsecções 7.2.1 a 7.4.1. A dinâmica das progressões remuneratórias difere entre os quatro cenários. Contudo, para além de 2027, não há mais diferenças nos impactos orçamentais entre os Cenários com medida de política, 1 a 3. Só haverá diferenças de trajetória nas despesas bruta e líquida de 2028 em diante entre qualquer um desses cenários e o Cenário Base. Estas diferenças persistirão sempre, embora diminuam e convirjam para zero à medida que os docentes beneficiados com o crédito de tempo vão saindo da carreira para a aposentação. Note-se que não há entrada de novos docentes na carreira por hipótese do modelo. Por isso, essas diferenças de trajetória face ao cenário sem medida de política (Cenário Base) serão nulas quando, do stock existente em 29/02/2024, só sobrarem docentes no 10.º escalão (com os demais aposentados ou já falecidos).

7.2 Cenário 1: Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço em 2024

197. Esta secção é totalmente dedicada à exposição de resultados com base no Cenário 1. Estes são as previsões de impacto orçamental bruto e líquido na despesa por via da recuperação integral do tempo serviço em 2024. A Subsecção 7.2.1 faz uma apresentação global dos resultados e a Subsecção 7.2.2 detalha os mesmos por escalão da carreira docente.

7.2.1 Impactos agregados

198. A medida de política calibrada nos termos do Cenário 1 faz subir a massa salarial bruta em 2024 no valor de 494 M€ e a massa salarial líquida de receitas em 214 M€, face ao cenário sem medida de política. Nos anos seguintes, os impactos têm, sensivelmente, a mesma ordem de grandeza —painel intermédio da Tabela 8. Quer isto dizer que os impactos incrementais, ou seja, a diferença entre os impactos num ano e os impacto homónimos no ano anterior são pequenos — o mais elevado em valor absoluto é cerca de 20 M€. Vários fatores, que operam em sentidos contrários, explicam a dimensão reduzida dos impactos incrementais. São eles: i) o crédito global de 6A6M23D vale cerca de 1,6 escalões de quatro anos, pelo que o benefício de cada docente irá depender da posição em que se encontra no seu escalão (pode estar posicionado entre os 0 dias e os 4 anos do escalão padrão ou entre 0 e 2 anos do 5.º escalão); ii) em cada ano, há um conjunto de professores que sai do universo para a aposentação; iii) há outro conjunto de professores que chega ao 10.º escalão, mesmo no Cenário Base de ausência de recuperação do tempo de serviço, e que, por isso, deixam de contribuir para novos aumento da despesa; iv) há, ainda, professores no 9.º escalão que beneficiaram da recuperação do tempo de serviço para atingir o 10.º escalão, mas que não precisaram da totalidade do tempo em carteira para atingir o 10.º escalão. Devido a este conjunto de efeitos, uns a pressionar a despesa para cima, outros para baixo e ainda alguns no sentido da manutenção, os impactos incrementais no saldo global em 2025 (face a 2024) valerão aproximadamente 15 M€ em termos brutos e 6 M€ em termos líquidos, e tornar-se-ão marginalmente negativos nos anos seguintes.

Tabela 8 – Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral em 2024 do tempo de serviço
(milhões de euros)

	2024	2025	2026	2027	2028
Massa salarial, sem recuperação do tempo de serviço (1)	3 699	3 709	3 705	3 665	3 546
Massa salarial, com recuperação integral do tempo de serviço em 2024 (2)	4 193	4 217	4 196	4 136	4 016
Impacto orçamental bruto (diferença entre a recuperação de tempo de serviço e a ausência da recuperação de tempo de serviço) (3) = (2) - (1)	494	508	491	471	469
Impacto orçamental líquido de IRS, Segurança Social e ADSE (diferença entre a recuperação de tempo de serviço e a ausência da recuperação de tempo de serviço) (4)	214	220	213	203	202
Impacto bruto incremental no ano t (5) = (3) _t - (3) _{t-1}	494	15	-17	-20	-2
Impacto líquido incremental no ano t (6) = (4) _t - (4) _{t-1}	214	6	-7	-9	-1

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO. | Notas: O universo inclui apenas os professores do quadro, em exercício de funções num AE ou numa ENA, posicionados em 29/02/2024 entre o escalão 1 e o escalão 9 (90912 professores). Posteriormente, em cada ano foram retirados os docentes que atingem a idade legal de aposentação nesse ano.

199. Com um sistema fechado à entrada de novos docentes, a diferença de trajetórias entre os dois cenários tende para zero no longo prazo. Isto é assim porque, ano após ano, diminuirá o *stock* de docentes na carreira, seja porque saem para a aposentação ou porque, em certo momento, o *stock* sobranete está todo posicionado no 10.º e último escalão e, portanto, impedido de progredir. A partir desse momento, não há diferença nas despesas bruta e líquida dos Cenários 1 e Base. Ter o sistema fechado é uma situação irrealista, mas foi apenas apresentado aqui para ajudar a compreender a dinâmica da evolução da massa salarial num sistema com progressões remuneratórias. A Secção 7.5 explora uma situação bem mais interessante e realista por admitir a renovação do *stock* de docentes ao longo do tempo.

7.2.2 Desagregação por escalão dos impactos orçamentais e da evolução na distribuição dos docentes

200. A recuperação total do tempo de serviço conduz ao aumento da massa salarial posicionada entre o 7.º e o 10.º escalões. Para uma outra perspetiva do impacto da recuperação integral do tempo de serviço, procede-se a uma desagregação da simulação por escalões da carreira docente na Tabela 9. Esta desagrega a massa salarial bruta e o impacto orçamental bruto do Cenário 1 (face ao Cenário Base) pelos 10 escalões. Sem a medida de política, o escalão que concentra mais massa salarial é o 6.º em todos os anos exibidos na tabela. Com a medida de política a ser integralmente introduzida em 2024, o escalão com maior massa salarial é o 7.º entre 2024 e 2026 e o 10.º a partir de 2027. Em 2028, cerca de 23% da massa salarial do universo de professores do quadro analisado estará no 10.º escalão (seria cerca de 7% em caso de ausência da recuperação do tempo de serviço).

Tabela 9 – Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação integral do tempo de serviço em 2024, por escalão
(milhões de euros)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto												
1	70	68	-2	69	65	-4	67	5	-62	2	0	-2	-	-	0
2	179	130	-49	171	104	-67	145	76	-69	84	76	-9	76	74	-2
3	253	106	-147	186	114	-73	141	170	29	206	160	-46	191	139	-52
4	641	181	-461	478	144	-334	383	134	-249	336	113	-223	264	110	-154
5	530	156	-374	625	124	-501	441	128	-313	319	101	-219	238	64	-174
6	704	666	-38	651	508	-143	832	396	-436	935	331	-603	981	289	-692
7	529	827	298	668	929	260	765	909	145	757	789	32	740	721	-19
8	373	780	407	440	815	375	419	877	458	440	876	436	484	869	385
9	410	589	178	366	604	238	268	652	385	300	791	491	319	810	491
10	10	691	681	54	810	756	244	848	604	285	899	614	253	939	685
Total	3 699	4 193	494	3 709	4 217	508	3 705	4 196	491	3 665	4 136	471	3 546	4 016	469

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

201. A magnitude do impacto líquido orçamental nas Administrações Públicas é bastante inferior à despesa bruta do Ministério da Educação (ME) devido aos factos geradores de receita para o conjunto das AP. Esses factos são: contribuições para a Segurança Social (11% a cargo legal dos trabalhadores mais

23,75% a cargo legal do ME), contribuições para a ADSE (3,5% a cargo dos trabalhadores subscritores deste seguro de saúde) e IRS (taxas marginais entre 26,0% e 43,5% suportadas pelos docentes). Os aumentos salariais decorrentes da recuperação do tempo de serviço são rendimento adicional de cada professor, o qual será tributado de acordo com as regras do art. 68.º do código do IRS.³⁴ Em 2024, a despesa pública adicional líquida de impostos e contribuições vale 214 M€ (Tabela 10), sendo o resultado determinado pelo aumento da massa salarial concentrada entre o 7.º escalão e o 10.º escalão.

Tabela 10 – Despesa líquida e impacto orçamental líquido da recuperação integral do tempo de serviço em 2024, por escalão
(milhões de euros)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto												
1	40	39	-1	39	37	-2	38	3	-35	1	0	-1			0
2	100	73	-27	95	58	-37	81	42	-38	47	42	-5	43	42	-1
3	138	58	-80	102	62	-40	77	93	16	113	88	-25	104	76	-29
4	348	98	-250	259	78	-181	208	72	-135	182	61	-121	143	60	-83
5	284	84	-201	335	67	-269	237	69	-168	171	54	-117	128	34	-93
6	375	355	-20	347	271	-76	443	211	-232	498	176	-321	522	154	-368
7	277	432	156	349	486	136	400	476	76	396	413	17	387	377	-10
8	192	402	209	226	420	193	216	452	236	227	451	224	249	448	198
9	207	297	90	185	305	120	135	330	194	152	400	248	161	409	248
10	5	343	338	27	402	375	121	421	300	141	446	304	126	466	340
Total	1 966	2 180	214	1 966	2 185	220	1 955	2 168	213	1 928	2 131	203	1 863	2 065	202

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

202. Tendo como pressuposto uma recuperação total do tempo de serviço em 2024, cerca de 11 mil professores seriam imediatamente beneficiados em 2024 com a progressão para o 10.º escalão. A concentração do número de professores nos últimos escalões ao longo do tempo será mais rápida no Cenário 1 de recuperação integral do tempo de serviço. Em 2028, no Cenário Base de ausência de recuperação de tempo de serviço, só pouco mais de 4 mil docentes estarão no 10.º escalão, o que compara com cerca de 15 mil docentes no Cenário 1 de recuperação do tempo de serviço (Tabela 11). Adicionalmente, em 2028 cerca de 77% do universo de professores do quadro estará posicionado entre o 7.º e o 10.º escalões no Cenário 1, contra apenas 44% no Cenário Base.

203. O modelo de cálculo é fechado à entrada de novos docentes, mas aberto à saída dos que atingem a idade legal para se reformar. Em cada ano, são retirados os docentes que atingem a idade legal para aposentação e assume-se que o sistema está fechado à entrada de novos docentes para o quadro. Em 2024, o número de professores do quadro em funções num AE ou numa ENA com idade inferior à idade legal de aposentação é 88,9 mil (excluindo desta análise os que inicialmente já se encontravam no 10.º escalão). Este número reduz-se progressivamente até 79,7 mil em 2028.

Tabela 11 – Cenário 1: Impacto na distribuição dos docentes por escalão
(número de docentes)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto												
1	2 423	2 363	-60	2 405	2 279	-126	2 325	170	-2 155	56	1	-55			0
2	5 576	4 047	-1 529	5 314	3 240	-2 074	4 517	2 370	-2 147	2 627	2 352	-275	2 373	2 318	-55
3	7 236	3 038	-4 198	5 337	3 250	-2 087	4 038	4 856	818	5 901	4 593	-1 308	5 464	3 970	-1 494
4	17 285	4 866	-12 419	12 895	3 880	-9 015	10 320	3 599	-6 721	9 064	3 043	-6 021	7 115	2 975	-4 140
5	13 273	3 902	-9 371	15 662	3 108	-12 554	11 057	3 204	-7 853	8 003	2 520	-5 483	5 964	1 608	-4 356
6	16 934	16 029	-905	15 659	12 224	-3 435	20 001	9 526	-10 475	22 481	7 973	-14 508	23 604	6 963	-16 641
7	11 491	17 956	6 465	14 512	20 166	5 654	16 608	19 747	3 139	16 429	17 134	705	16 058	15 650	-408
8	7 372	15 412	8 040	8 691	16 108	7 417	8 287	17 344	9 057	8 699	17 309	8 610	9 576	17 181	7 605
9	7 134	10 232	3 098	6 359	10 503	4 144	4 657	11 343	6 686	5 220	13 751	8 531	5 537	14 079	8 542
10	162	11 041	10 879	870	12 946	12 076	3 902	13 553	9 651	4 556	14 360	9 804	4 047	14 994	10 947
Total	88 886	88 886	0	87 704	87 704	0	85 712	85 712	0	83 036	83 036	0	79 738	79 738	0

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

³⁴ Seja Δx o acréscimo na remuneração base de um docente. Esta variação é tributada inteiramente à taxa marginal do intervalo de rendimento coletável correspondente à remuneração base inicial (x) se $x + \Delta x$ couber nesse mesmo intervalo. Se Δx obrigar a mudança no intervalo de IRS, então a parte de Δx que couber no intervalo inicial é tributada à taxa média desse escalão e a parte remanescente é tributada à taxa marginal do novo intervalo. Os algoritmos desenvolvidos pela UTAO para os quatro cenários incorporam esta regra do código legal. Sabe-se que a taxa marginal é mais elevada do que a taxa média em cada uma destas operações.

7.3 Cenário 2: Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço faseada em quatro anos, com efeitos a 1 de janeiro de cada ano

204. Esta secção é totalmente dedicada à exposição de resultados com base no Cenário 2. Assume-se no Cenário 2 que o crédito de tempo a recuperar para efeitos remuneratórios (a medida de política) é distribuído em parcelas iguais ao longo de quatro anos: 2024 a 2027. A Subsecção 7.3.1 apresenta a visão panorâmica e a Subsecção 7.3.2 desagrega os resultados por escalão da carreira docente.

7.3.1 Impactos agregados

205. A recuperação faseada prevista no Cenário 2, face à recuperação imediata (Cenário1), permite escalonar o incremento da massa salarial, ou seja, tornar mais lento o crescimento da despesa permanente com a remuneração dos docentes. A adoção do Cenário 1 (recuperação do tempo de serviço integralmente em 2024) implica, face ao Cenário Base (ausência de medida), que o impacto orçamental atinga grande expressão no ano de 2024 e se mantenha no sistema por alguns anos sensivelmente ao mesmo nível — é o que se vê no bloco intermédio da Tabela 8. O Cenário 2 distingue-se do Cenário 1 por diferir em quatro anos a aplicação do crédito de tempo a atribuir a cada profissional: o crédito é distribuído à razão de 25% ao ano, entre 2024 e 2027. Isto atrasa o crescimento da massa salarial e reduz o impacto acumulado na comparação com o Cenário 1.

206. Para o Estado, há uma vantagem financeira adicional em distribuir a aplicação da medida ao longo de quatro anos, vantagem que se prende com os aumentos transversais na tabela remuneratória nos anos futuros. As eventuais atualizações salariais a atribuir a partir de 2025 recairão sobre os salários base de cada docente no momento da atualização. Logo, o impacto de futuras atualizações salariais nas contas públicas será inferior no caso de uma solução de recuperação gradual do tempo de serviço (face à alternativa de recuperação integral em 2024).

207. Esta medida implica, na modelação do Cenário 2, a subida da massa salarial até 2027, em 471 M€. Tendo por base o universo de docentes do quadro que pode beneficiar com a medida de recuperação de tempo de serviço, prevê-se que a implementação da recuperação faseada do tempo de serviço a um ritmo de 25% ao ano, entre 2024 e 2027, aumentará a massa salarial até 2027 — Tabela 12. Subirá 122 M€ em 2024, 130 M€ em 2025, 127 M€ em 2026 e 92 M€ em 2027. Face a este ano, a despesa buta cairá 2 M€ em 2028. (Tabela 12).

Tabela 12 – Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço faseado (reposição de 25% ao ano)

	(milhões de euros)				
	2024	2025	2026	2027	2028
Massa salarial, sem recuperação do tempo de serviço (1)	3 699	3 709	3 705	3 665	3 546
Massa salarial, com recuperação integral do tempo de serviço em 2024 (2)	3 821	3 961	4 084	4 136	4 016
Impacto orçamental bruto (diferença entre a recuperação de tempo de serviço e a ausência da recuperação de tempo de serviço) (3) = (2) - (1)	122	251	379	471	469
Impacto orçamental líquido de IRS, Segurança Social e ADSE (diferença entre a recuperação de tempo de serviço e a ausência da recuperação de tempo de serviço) (4)	53	109	164	203	202
Impacto bruto incremental no ano t (5) = (3) _t - (3) _{t-1}	122	130	127	92	-2
Impacto líquido incremental no ano t (6) = (4) _t - (4) _{t-1}	53	56	55	39	-1

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO. | Notas: O universo inclui apenas os professores do quadro, em exercício de funções num AE ou numa ENA, posicionados em 29/02/2024 entre o escalão 1 e o escalão 9 (90912 professores). Posteriormente, em cada ano foram retirados os docentes que atingem a idade legal de aposentação nesse ano.

208. Uma vez mais, o impacto líquido no orçamento público é substancialmente menor do que o impacto bruto. As contas previsionais estão também na Tabela 12. Tomando como referência o ano 2028, o impacto líquido no saldo global é 202 € contra 469 M€ de impacto bruto. A receita adicional induzida

pela variação nas remunerações base pagas representa cerca de 43% da massa salarial em cada um dos anos exibidos.

7.3.2 Desagregação por escalão dos impactos orçamentais e da evolução na distribuição dos docentes

209. A recuperação faseada do tempo de serviço, face à imediata, retarda o incremento da massa salarial nos escalões superiores. Com os dados de 29 de fevereiro de 2024, o 4.º e o 6.º escalões são os que têm maior peso em termos de número de pessoas e massa salarial (44,9 %³⁵ e 42,9%, respetivamente) tendo em conta o universo de professores analisados. A recuperação faseada do tempo de serviço de acordo com o previsto no Cenário 2, por via da progressão gradual dos docentes, traduzir-se-á na concentração de massa salarial nos escalões superiores. Em 2026, os 7.º e 8.º escalões serão os que terão maior peso no conjunto da massa salarial (42,2%), já em 2028, cerca de 44% da massa salarial do universo de professores do quadro estará nos 9.º e 10.º escalões (contra 16% em caso de ausência da recuperação do tempo de serviço). A implementação do Cenário 2, face ao cenário de recuperação imediata, retarda o crescimento da massa salarial e do impacto líquido nos escalões mais elevados (Tabela 13 e Tabela 14 versus Tabela 9 e Tabela 10, respetivamente).

Tabela 13 – Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação faseada do tempo de serviço (reposição de 25% ao ano), por escalão
(milhões de euros)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto												
1	70	70	0	69	68	-1	67	5	-61	2	0	-2			0
2	179	173	-6	171	139	-32	145	83	-62	84	76	-9	76	74	-2
3	253	183	-70	186	106	-80	141	183	42	206	160	-46	191	139	-52
4	641	430	-211	478	260	-218	383	175	-208	336	113	-223	264	110	-154
5	530	433	-97	625	261	-364	441	139	-303	319	101	-219	238	64	-174
6	704	800	96	651	876	225	832	571	-261	935	331	-603	981	290	-692
7	529	729	200	668	800	132	765	902	137	757	789	32	740	721	-19
8	373	452	79	440	578	139	419	820	401	440	876	436	484	869	385
9	410	413	3	366	441	75	268	514	246	300	791	491	319	810	491
10	10	137	127	54	431	376	244	692	448	285	899	614	253	939	685
Total	3 699	3 821	122	3 709	3 961	251	3 705	4 084	379	3 665	4 136	471	3 546	4 016	469

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

Tabela 14 – Despesa líquida e impacto orçamental líquido por escalão da recuperação faseada do tempo de serviço (reposição de 25% ao ano)
(milhões de euros)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto
1	40	40	0	39	39	-1	38	3	-35	1	0	-1			0
2	100	97	-3	95	77	-18	81	46	-35	47	42	-5	43	42	-1
3	138	100	-38	102	58	-44	77	100	23	113	88	-25	104	76	-29
4	348	233	-115	259	141	-118	208	95	-113	182	61	-121	143	60	-83
5	284	232	-52	335	140	-195	237	74	-162	171	54	-117	128	34	-93
6	375	426	51	347	466	120	443	304	-139	498	176	-321	522	154	-368
7	277	381	104	349	418	69	400	472	72	396	413	17	387	377	-10
8	192	233	41	226	298	71	216	422	206	227	451	224	249	448	198
9	207	209	1	185	223	38	135	260	124	152	400	248	161	409	248
10	5	68	63	27	214	187	121	343	222	141	446	304	126	466	340
Total	1 966	2 019	53	1 966	2 074	109	1 955	2 120	164	1 928	2 131	203	1 863	2 065	202

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

210. A implementação do cenário de recuperação faseada do tempo de serviço até 2028 irá incrementar, gradualmente, o número de docentes nos escalões superiores. Em 2028, no Cenário Base (sem recuperação do tempo de serviço) cerca de 50% dos docentes analisados estará posicionada nos 6º e 7.º escalões, com os docentes no 10.º escalão (4047) a representar cerca de 5% do universo dos docentes. No Cenário 3 (recuperação faseada do tempo de serviço), o número de docentes nos escalões superiores será progressivamente mais numeroso. Neste cenário de recuperação gradual, verifica-se uma deslocação do posicionamento dos docentes, em praticamente todos os escalões, com efeito acentuado a partir do 5.º escalão. Em 2024, 38% do universo analisado estará posicionado entre o 7.º escalão e o 10.º escalão. Em 2026, estes quatro escalões compreenderão 65% do quadro,

³⁵ Após a depuração dos dados primários, vê-se na Tabela 7 que a soma dos docentes nestes dois escalões é 40 816 pessoas. Constitui 44,9% do universo depurado (90 912 pessoas).

crescendo para 78% em 2028 (Tabela 15). Esta progressão gradual por via da aplicação do Cenário 2 é mais lenta, quando comparada com a imputação da totalidade da recuperação do tempo de serviço a 2024 (Cenário 1). No entanto, a partir de 2027, o posicionamento dos docentes nos escalões será idêntico, independentemente do cenário de recuperação de tempo de serviço (Tabela 11 versus Tabela 15).

Tabela 15 – Cenário 2: Impacto na distribuição dos docentes por escalão
(número de docentes)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto												
1	2 423	2 423	0	2 405	2 365	-40	2 325	189	-2 136	56	1	-55			
2	5 576	5 401	-175	5 314	4 320	-994	4 517	2 583	-1 934	2 627	2 352	-275	2 373	2 318	-55
3	7 236	5 240	-1 996	5 337	3 040	-2 297	4 038	5 237	1 199	5 901	4 593	-1 308	5 464	3 970	-1 494
4	17 285	11 585	-5 700	12 895	7 016	-5 879	10 320	4 707	-5 613	9 064	3 043	-6 021	7 115	2 975	-4 140
5	13 273	10 840	-2 433	15 662	6 541	-9 121	11 057	3 474	-7 583	8 003	2 520	-5 483	5 964	1 608	-4 356
6	16 934	19 251	2 317	15 659	21 061	5 402	20 001	13 735	-6 266	22 481	7 973	-14 508	23 604	6 963	-16 641
7	11 491	15 824	4 333	14 512	17 377	2 865	16 608	19 587	2 979	16 429	17 134	705	16 058	15 650	-408
8	7 372	8 943	1 571	8 691	11 432	2 741	8 287	16 205	7 918	8 699	17 309	8 610	9 576	17 181	7 605
9	7 134	7 183	49	6 359	7 668	1 309	4 657	8 936	4 279	5 220	13 751	8 531	5 537	14 079	8 542
10	162	2 196	2 034	870	6 884	6 014	3 902	11 059	7 157	4 556	14 360	9 804	4 047	14 994	10 947
Total	88 886	88 886	0	87 704	87 704	0	85 712	85 712	0	83 036	83 036	0	79 738	79 738	0

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

7.4 Cenário 3: Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação faseada do tempo de serviço similar à do acordo entre Governo e Associações Sindicais

211. A inclusão do Cenário 3 justifica-se porque foi concluído um acordo político enquanto este estudo esteve a ser elaborado. No dia 21 de maio do corrente ano, o Governo anunciou um [acordo](#) com sete associações sindicais do sector da educação relativo à recuperação integral do tempo de serviço em falta. Este acordo prevê que a contabilização do tempo a recuperar seja faseada nos seguintes termos: 25% a 1 de setembro de 2024 e 25% em cada uma das três fases seguintes: 1 julho de 2025, 1 julho de 2026 e 1 julho de 2027. Estando a UTAO, naquele dia, a finalizar o cálculo do impacto orçamental referente a dois outros cenários, decidiu incorporar um terceiro cenário que tentasse replicar a calendarização do acordo.

7.4.1 Impactos agregados

212. A aplicação da modulação da medida neste Cenário 3 implicará a subida da despesa bruta (líquida) com pessoal no ano cruzeiro de 2028 em 469 M€ (202 M€) face à ausência de medida, refletindo impactos orçamentais reduzidos em 2024 (41 M€ brutos e 18 M€ líquidos) e incrementos anuais até 2028. Estes resultados agregados estão na Tabela 16. Na comparação com os resultados do Cenário 2, a previsão decorrente da calendarização apresentada no acordo entre o Governo e os Sindicatos (cenário 3) revela diferenças de impacto orçamental ao longo do horizonte temporal. Em primeiro lugar, o Cenário 3 tem como pressuposto o início da recuperação faseada do tempo de serviço somente a partir do último quadrimestre de 2024. Como tal, face aos resultados estimados no Cenário 2, prevê-se que o impacto orçamental em 2024 seja menor, atingindo 41 M€ em termos brutos e 18 M€ em termos líquidos. Em segundo lugar, o desenho da medida no Cenário 3 estende os impactos incrementais até ao ano de 2028, em contraponto com o previsto no Cenário 2, cujos impactos atingem a maturidade em 2027 (Tabela 12 versus Tabela 16).

213. As diferenças nos impactos orçamentais entre os três cenários com medida apenas se verificam entre 2024 e 2027. Esgotado o período de ajustamento até à maturidade em 2028, os impactos orçamentais totais (bruto e líquido) da implementação da medida no Cenário 3 são iguais aos dos Cenários 1 e 2, o que é um resultado interessante em si mesmo. Mostra que as diferenças de impacto para as finanças públicas verificam-se apenas entre 2024 e 2027.

214. O Cenário 3 permite, face ao Cenário 2, retardar o crescimento da massa salarial, traduzindo-se este efeito num menor valor agregado da soma de massa salarial entre 2024 a 2028 com o stock de docentes existente a 29/02/2024 — 19 636 M€ no Cenário 3 contra 20 018 M€ no Cenário 2. Em termos

de distribuição temporal, a massa salarial é menor nos primeiros anos e maior nos últimos, ao se comparar o Cenário 3 com o Cenário 2.

215. A implementação do Cenário 3 em 2024 terá um impacto líquido negativo de 0,006% do PIB no saldo global de 2024. A despesa líquida em 2028 representará um impacto negativo de 0,07% do PIB (previsto para 2024). Para 2024, a despesa com a recuperação faseada do tempo de serviço, com base na calendarização prevista no acordo entre o Governo e os Sindicatos, terá em 2024 um impacto orçamental bruto de -41 M€ e líquido de -18 M€, ou seja, -0,015% e -0,006% do PIB de 2024, respetivamente. Tendo em conta a despesa permanente que é criada por esta medida no ano 2028 (469 M€ em termos brutos e 202 M€ em termos líquidos) e utilizando como referencial o PIB previsto para 2024 ([Programa de Estabilidade 2024-28](#)), é possível afirmar que o impacto orçamental bruto no ano cruzeiro de 2018 corresponderá a -0,17% do PIB e o impacto líquido a -0,07% do PIB.

Tabela 16 – Impacto orçamental bruto e líquido da recuperação integral do tempo de serviço faseado (similar ao acordo entre Governo e os Sindicatos)

(milhões de euros)					
	2024	2025	2026	2027	2028
Massa salarial, sem recuperação do tempo de serviço (1)	3 699	3 709	3 705	3 665	3 546
Massa salarial, com recuperação integral do tempo de serviço em 2024 (2)	3 740	3 860	3 968	4 034	4 016
Impacto orçamental bruto (diferença entre a recuperação de tempo de serviço e a ausência da recuperação de tempo de serviço) (3) = (2) - (1)	41	151	263	369	469
Impacto orçamental líquido de IRS, Segurança Social e ADSE (diferença entre a recuperação de tempo de serviço e a ausência da recuperação de tempo de serviço) (4)	18	65	114	159	202
Impacto bruto incremental no ano t (5) = (3) _t - (3) _{t-1}	41	111	112	106	100
Impacto líquido incremental no ano t (6) = (4) _t - (4) _{t-1}	18	48	49	45	43

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO. | Notas: O universo inclui apenas os professores do quadro, em exercício de funções num AE ou numa ENA, posicionados em 29/02/2024 entre o escalão 1 e o escalão 9 (90912 professores). Posteriormente, em cada ano foram retirados os docentes que atingem a idade legal de aposentação nesse ano.

7.4.2 Desagregação por escalão dos impactos orçamentais e da evolução na distribuição dos docentes

216. Aqui desagregam-se, por escalão da carreira, os resultados da microsimulação previsional das massas salariais bruta (Tabela 17) e líquida (Tabela 18), e da distribuição dos docentes (Tabela 19). O impacto orçamental (bruto e líquido) é aferido pela diferença entre duas trajetórias: o Cenário 3 com a recuperação do tempo de serviço anunciada pelo Governo (com base no acordo com os Sindicatos) e o Cenário Base, que não tem a medida de política (ausência de recuperação do tempo de serviço). O impacto orçamental bruto é crescente entre 2024 e 2028, de 41 M€ em 2024 até 469 M€ em 2028. Relativamente à distribuição dos professores por escalão no final de cada ano, esta distribuição é a mesma do Cenário 2 da secção anterior (Tabela 15 e Tabela 19).

Tabela 17 – Massa salarial e impacto orçamental bruto da recuperação faseada do tempo de serviço (similar ao acordo entre o Governo e os Sindicatos), por escalão

(milhões de euros)															
Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto
1	70	70	0	69	68	-1	67	5	-61	2	0	-2			
2	179	173	-6	171	139	-32	145	80	-66	84	76	-9	76	74	-2
3	253	183	-70	186	105	-82	141	178	37	206	161	-46	191	139	-52
4	641	427	-215	478	257	-221	383	173	-210	336	112	-224	264	110	-154
5	530	418	-112	625	252	-373	441	135	-307	319	98	-222	238	64	-174
6	704	789	85	651	864	213	832	565	-267	935	328	-607	981	289	-692
7	529	705	176	668	778	109	765	870	106	757	768	12	740	721	-19
8	373	441	68	440	559	120	419	793	374	440	850	410	484	869	385
9	410	404	-7	366	421	56	268	491	223	300	756	456	319	810	491
10	10	131	120	54	419	364	244	680	436	285	887	602	253	939	685
Total	3 699	3 740	41	3 709	3 861	152	3 705	3 970	265	3 665	4 036	371	3 546	4 016	469

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

Tabela 18 – Despesa líquida e impacto orçamental líquido da recuperação faseada do tempo de serviço (similar ao acordo entre o Governo e os Sindicatos), por escalão

(milhões de euros)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto
1	40	40	0	39	39	-1	38	3	-35	1	0	-1			0
2	100	97	-3	95	77	-18	81	45	-36	47	42	-5	43	42	-1
3	138	100	-38	102	58	-44	77	98	21	113	88	-25	104	76	-29
4	348	232	-116	259	140	-120	208	94	-114	182	61	-121	143	60	-83
5	284	225	-59	335	136	-199	237	72	-164	171	53	-119	128	34	-93
6	375	421	46	347	461	114	443	301	-142	498	175	-323	522	154	-368
7	277	371	94	349	409	59	400	458	58	396	404	8	387	377	-10
8	192	228	36	226	290	63	216	411	195	227	440	213	249	448	198
9	207	205	-3	185	214	29	135	250	114	152	385	233	161	409	248
10	5	66	60	27	209	182	121	339	217	141	441	300	126	466	340
Total	1966	1983	18	1966	2031	66	1955	2070	115	1928	2088	160	1863	2065	202

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

Tabela 19 – Cenário 3: Impacto na distribuição dos docentes por escalão

(número de docentes)

Escalão	2024			2025			2026			2027			2028		
	Sem recuperação	Com recuperação	Impacto												
1	2 423	2 423	0	2 405	2 365	-40	2 325	189	-2 136	56	1	-55			0
2	5 576	5 401	-175	5 314	4 320	-994	4 517	2 583	-1 934	2 627	2 352	-275	2 373	2 318	-55
3	7 236	5 240	-1 996	5 337	3 040	-2 297	4 038	5 237	1 199	5 901	4 593	-1 308	5 464	3 970	-1 494
4	17 285	11 585	-5 700	12 895	7 016	-5 879	10 320	4 707	-5 613	9 064	3 043	-6 021	7 115	2 975	-4 140
5	13 273	10 840	-2 433	15 662	6 541	-9 121	11 057	3 474	-7 583	8 003	2 520	-5 483	5 964	1 608	-4 356
6	16 934	19 251	2 317	15 659	21 061	5 402	20 001	13 735	-6 266	22 481	7 973	-14 508	23 604	6 963	-16 641
7	11 491	15 824	4 333	14 512	17 377	2 865	16 608	19 587	2 979	16 429	17 134	705	16 058	15 650	-408
8	7 372	8 943	1 571	8 691	11 432	2 741	8 287	16 205	7 918	8 699	17 309	8 610	9 576	17 181	7 605
9	7 134	7 183	49	6 359	7 668	1 309	4 657	8 936	4 279	5 220	13 751	8 531	5 537	14 079	8 542
10	162	2 196	2 034	870	6 884	6 014	3 902	11 059	7 157	4 556	14 360	9 804	4 047	14 994	10 947
Total	88 886	88 886	0	87 704	87 704	0	85 712	85 712	0	83 036	83 036	0	79 738	79 738	0

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

7.5 E se os docentes que se aposentarem forem substituídos por novos docentes?

217. O investimento realizado no tratamento dos microdados e na construção do modelo de previsão permite responder, com um pequeno esforço suplementar, a uma pergunta nova: qual é o impacto orçamental de manter constante o número de docentes do quadro até 2027? A pergunta tem interesse porque a medida de política solicitada pelos Deputados é para aplicar exclusivamente aos docentes que estiveram ao serviço durante, pelo menos, uma parte dos dois períodos de suspensão das progressões remuneratórias (estes dois períodos somaram 9A4M2D). Ora as pessoas que entrem na carreira após a data de fecho do universo estudado nas secções anteriores, que é 29/02/2024, não terão estado ao serviço um único dia durante aqueles períodos. Por isso, não houve perda de generalidade na previsão dos impactos orçamentais da medida em assumir, no modelo desenvolvido pela UTAO, que não havia entrada de efetivos após aquela data.

218. A pergunta nova tem interesse. É evidente que, se não houver renovação do corpo docente, o stock de 108 289 profissionais da carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básicos e secundário irá extinguir-se dentro de poucas décadas, e a partir desse momento não haverá nenhum professor. Portanto, o ME terá que ir substituindo aposentados por novos docentes. Que efeitos terá esta operação de substituição nas contas públicas? A questão é relevante. Pode até argumentar-se que 108 289 já é insuficiente face às necessidades permanentes das escolas em 29/02/2024. Isto é outra questão que aqui não será prosseguida. Por isso, é preciso fazer uma hipótese quanto ao número de docentes do quadro que se quer e consegue ter num AE ou numa ENA em cada ano. Para se poderem fazer contas, a UTAO vai assumir que entra a 1 de janeiro de cada ano (2024 a 2027) para o primeiro escalão da carreira o mesmo número de docentes que atinge a idade legal para se reformar nesse mesmo ano. O algoritmo está construído para retirar da massa salarial do ano t o número de aposentados que atinge essa idade no ano t e para introduzir na massa salarial de t o mesmo número de indivíduos, mas colocados no 1.º escalão. Tudo se passa como se a troca de trabalhadores se desse integralmente no dia 1 de janeiro de todos os anos. Deste modo, assegura que em cada um dos quatro anos simulados haverá sempre o mesmo número de docentes ao serviço. O exercício de previsão termina em 2027 porque, após 31 de dezembro deste ano os impactos financeiros teriam que ter em conta o início dos processos de progressão remuneratória embutidos no ECD. Foram sobejamente explicados e simulados nas secções anteriores. Em 2028, haveria com certeza uma parte dos profissionais

recrutados em 2024 a subir ao 2.º escalão da carreira, em 2029 outra parte deste conjunto e uma parte dos recrutados em 2029, e assim sucessivamente até ao longo prazo.

219. O nível de despesas com pessoal é influenciado pela alteração na remuneração média por trabalhador decorrente dos fluxos de entrada e saída no quadro. A evolução da despesa com pessoal depende da dinâmica das variáveis preço (remuneração) e volume (número de funcionários). A variável preço é influenciada, entre outros fatores, pela alteração na remuneração média resultante do diferencial entre a remuneração de novas contratações e a dos profissionais que cessam funções por motivo de aposentação. É agora possível passar à apresentação dos resultados previsionais.

220. As aposentações de docentes entre 2024 e 2027 farão baixar a despesa total bruta e líquida com pessoal em 1048,0 M€ e 527,8 M€, respetivamente, a salários de 2024. Estas previsões assentam na evolução na carreira do universo dos docentes segundo a dinâmica subjacente ao Cenário 3. Têm por base: i) os microdados da DGAE, com data de referência de 29 de fevereiro de 2024; ii) a idade legal da reforma de 66 anos e 4 meses em 2024 e 66 anos e 7 meses a partir de 2025 inclusive; e iii) os resultados do modelo em termos de subidas de escalão em cada ano do stock existente em 29/02/2024, de acordo com as hipóteses do Cenário 3. Ao longo do período de 2024 a 2027, prevê-se a aposentação de 17 470 até final do quarto ano (evolução anual exibida na coluna 1 da Tabela 20). Este processo, por si só — baseado no valor das remunerações base individuais em 2024 e excluindo potenciais atualizações salariais em anos subsequentes — representará em 2027, na soma dos quatro anos, a redução de 1 058,0 M€ na despesa bruta e 527,8 M€ na despesa líquida (colunas 2 e 3 da Tabela 20). Estes são os impactos permanentes no saldo global das AP em 2027 e em cada um dos anos seguintes. Note-se que, por exemplo, em 2025 haverá menos 7948 docentes do quadro ao serviço e menos 467 M€ de massa salarial bruta para pagar. Em 2026, serão menos 12 531 professores e menos 749,1 M€ de encargos brutos com remunerações base. Prosseguindo as contas desta forma, chega-se ao impacto anual permanente na folha de vencimentos indicado na última linha da tabela.

221. O impacto orçamental de manter constante o número de docentes do quadro até 2027 consiste no acréscimo permanente de despesa bruta e despesa líquida com pessoal nos montantes de 501,7 M€ e 285,0 M€, respetivamente, avaliada a salários de 2024. O raciocínio subjacente é que cada docente que atinja a idade de reforma no ano t é substituído a 1 de janeiro desse ano por um docente novo posicionado no 1.º escalão da carreira. Excluindo a improvável aposentação de docentes no primeiro escalão, cada uma destas trocas faz baixar a remuneração base média do stock de 108 289 docentes em cada ano. As contas nas colunas 4 a 6 da Tabela 20 mostram o impacto incremental, por ano, na massa salarial exclusivamente associada às contratações. Como entram todos para o 1.º escalão, ao fim de quatro anos os 17 470 novos docentes estão ainda todos posicionados no 1.º escalão. A renovação do corpo docente nestes termos custará, no final dos quatro anos, 501,7 M€ de despesa bruta e 285,0 M€ de despesa líquida em pessoal — colunas 5 e 6 da Tabela 20.

222. A substituição de docentes aposentados por novos docentes posicionados no 1.º escalão da carreira traduz-se financeiramente nas reduções de 52,5% da despesa bruta e 46,0% da despesa líquida. O modelo mostra que a diminuição todos os anos na remuneração média resultante do diferencial entre a remuneração das novas contratações e a dos trabalhadores que cessam funções (para aposentação), sem alterar o número atual de professores, leva a uma contração das despesas bruta e líquida com docentes avaliada em 556,3 M€ e 242,7 M€, respetivamente. Estes são os impactos permanentes no ano de 2027 da renovação de 17 470 docentes — colunas 7 e 8 da Tabela 20. A massa salarial bruta (líquida) dos docentes novos representa 47,4% (54,0%) da suportada com os docentes entretanto aposentados (nos quatro anos do exercício previsional). Naturalmente, a partir do ano seguinte começarão a operar os ciclos progressão remuneratória dos 17 470 novos docentes e despesa anual permanente com eles passará a ser maior, mas esta avaliação está fora do âmbito deste estudo. A poupança para as AP é maior com a despesa bruta do que com a despesa líquida porque os novos docentes, ganhando menos do que ganhavam os reformados, dão menos receita ao fisco, à proteção social e à ADSE.

Tabela 20 – Variação da despesa com docentes: efeito aposentações (com base no Cenário 3) vs entradas

(em milhões de euros e número de professores)

Reformas (inclui efeito de recuperação faseada de tempo de serviço- Cenário 3)			Novas contratações			Reformas vs Novas Contratações		
N.º de reformados anual	variação anual despesa bruta M€	variação anual despesa líquida M€	Novas contratações (1.º escalão)	Incremento anual despesa bruta M€	Incremento anual despesa líquida M€	Variação anual da despesa bruta M€	Variação anual da despesa líquida M€	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=(6)-(3)	
2024	4 826	-275,8	-138,9	4 826	138,6	78,7	-137,3	-60,1
2025	3 122	-191,2	-95,2	3 122	89,7	50,9	-101,5	-44,2
2026	4 583	-282,1	-140,4	4 583	131,6	74,8	-150,5	-65,6
2027	4 939	-308,8	-153,3	4 939	141,8	80,6	-167,0	-72,7
Acumulado	17 470	-1 058,0	-527,8	17 470	501,7	285,0	-556,3	-242,7

Fontes: Direção-Geral da Administração Escolar e cálculos da UTAO.

7.6 Impacto das progressões nos rendimentos bruto e líquido de cada docente

223. Mostra-se nesta secção como é que a progressão de um escalão da carreira docente para o escalão imediatamente seguinte impacta no rendimento bruto e no rendimento líquido de cada docente, em termos anuais. As secções anteriores mostraram os pontos de vista financeiros do empregador (o Ministério da Educação) e do sector institucional das Administrações Públicas. Agora vai mostrar-se a perspetiva financeira individual de cada trabalhador docente. A ideia é revelar como é que o rendimento anual individual varia em termos brutos e líquidos após um ano de perceção da nova remuneração base associada à subida de escalão na carreira.

224. O aumento do rendimento coletável difere do aumento do rendimento bruto visto que é influenciado pelo valor das deduções específicas. Trata-se de uma informação técnica relevante para cada docente. Mais 100 euros de remuneração base não se traduz em mais 100 euros de rendimento coletável. Entre um e outro, estão as deduções específicas aplicáveis aos rendimentos do trabalho (Anexo A do Modelo 3 da declaração de rendimentos para efeitos de IRS). Estas são disciplinadas pelo [art. 25.º do código do IRS](#). Relevam, para o caso dos docentes do quadro da carreira em estudo, a alínea a) do número 1 e o número 2 daquele diploma. Na redação em vigor (07/06/2024), o valor total (anual) da dedução específica de um docente é igual ao maior das seguintes quantias: 4104 euros ou a soma das “contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas de legais de saúde”. Estas contribuições, no caso dos profissionais em apreço, são a taxa de 11% a favor da Segurança Social ou da Caixa Geral de Aposentações (consoante o regime de que o profissional é beneficiário) e o prémio de 3,5% para a ADSE. Ambas as percentagens incidem sobre a remuneração base (na realidade, sobre o rendimento bruto total sujeito a IRS e contribuições, mas o estudo assume que a progressão remuneratória só implica variação na componente base do vencimento de cada um).

225. O valor da dedução específica varia com o posicionamento remuneratório dos docentes. Até ao terceiro escalão da carreira, a dedução específica, segundo as regras do IRS em 2024, é fixa (4104 €). Sobee com o montante das contribuições obrigatórias (14,5% da remuneração base) à medida que muda o escalão. Por exemplo, vale 4347 € no 4.º escalão e 7335 € no 10.º escalão.

226. Os resultados na Tabela 21 e a sua síntese nos próximos parágrafos resultam do cruzamento das posições remuneratórias na carreira docente com a estrutura de taxas de IRS por escalão de rendimento coletável. As remunerações base da carreira docente encaixam nos escalões de rendimento coletável da seguinte forma: o 1.º escalão da carreira cai no 4.º escalão de rendimento coletável sujeito a IRS; os 2.º a 4.º escalões da carreira caem no 5.º escalão do IRS; os 5.º a 9.º escalões da carreira caem no 6.º escalão de IRS; finalmente, o 10.º escalão da carreira cai no 7.º escalão de IRS.

227. A subida ao escalão seguinte da carreira faz variar o rendimento anual bruto e o rendimento anual líquido do docente que progride. Em quanto? A resposta está nas colunas 3 e 11 da Tabela 21. Um

profissional que suba do 1.º para o segundo escalão da carreira tem um aumento de 2752 € no seu rendimento bruto. Descontadas as contribuições obrigatórias para o seu sistema de proteção social e o seu subsistema de saúde, bem como para a liquidação de IRS, passa a ganhar mais 1601 € por ano. Os impactos para as passagens do 2.º ao 3.º, do 4.º ao 5.º e assim sucessivamente até atingir o 10.º escalão podem ser igualmente lidos na Tabela 21.

Tabela 21 – Impacto da subida ao escalão seguinte nos rendimentos individuais bruto e líquido do docente

(em euros, em percentagens ou em números de escalão)

Escalão <i>i</i>	Remuneração bruta mensal ¹ (1)	Remuneração bruta anual (2) = (1) x 12	Δ Rendimento bruto anual por subida ao escalão <i>i</i> da carreira (3) = (2) _i - (2) _{i-1}	Contr. do docente para o regime de previdência social (4) = (2) x 11%	Prémio do seguro ADSE (5) = (2) x 3,5%	Rendimento coletável anual ² (6) = (2) - ded. espec.	Escalão de IRS (7)	Taxa marginal do escalão IRS (8)	IRS 2024 liquidado solteiro sem dependentes e sem deduções à coleta (9)	Rendimento líquido anual (10) = (2) - (4) - (5) - (9)	Δ Rendimento anual líquido por subida ao escalão <i>i</i> da carreira (11) = (10) _i - (10) _{i-1}	Taxa de tributação marginal ³ (12) = ((3) - (11)) / (3)	Taxa efetiva de IRS (13) = (9) / (2)
1	1 658	23 256	2 553	812	19 101	4	26,00%	3 525	16 315	1 601	41,8%	15,2%	
2	1 854	25 977	2 752	855	21 853	5	32,75%	4 277	17 917	1 601	41,8%	16,5%	
3	2 017	28 236	2 279	1 066	19 888	5	32,75%	5 023	19 119	1 202	47,3%	17,8%	
4	2 141	29 978	1 742	1 398	17 049	5	32,75%	5 514	20 118	999	42,7%	18,4%	
5	2 304	32 257	2 279	1 548	15 129	6	37,00%	6 170	21 409	1 292	43,3%	19,1%	
6	2 400	33 597	1 340	1 696	13 176	6	37,00%	6 594	22 131	722	46,1%	19,6%	
7	2 658	37 216	3 619	1 894	10 303	6	37,00%	7 739	24 081	1 949	46,1%	20,8%	
8	2 920	40 878	3 661	2 097	8 141	6	37,00%	8 898	26 053	1 972	46,1%	21,8%	
9	3 320	46 483	5 605	2 461	5 672	6	37,00%	10 671	29 072	3 019	46,1%	23,0%	
10	3 613	50 584	4 101	2 862	2 801	7	43,50%	12 193	31 056	1 984	51,6%	24,1%	

Fontes: Legislação em vigor e cálculos da UTAO. | Notas: 1 - Admite-se que a remuneração base da carreira docente é a única fonte de rendimento. 2 - A dedução específica é igual ao maior dos seguintes montantes, segundo o código do IRS em 07/06/2024: 4104 € ou a soma das contribuições para a proteção social e a ADSE. 3 - Não confundir este indicador com a taxa marginal de IRS. Mostra a percentagem do acréscimo de rendimento bruto que não chega ao rendimento líquido do docente. Na prática, é a taxa marginal do imposto global sobre o rendimento do trabalhador, constituído por Contr. Social, Contr. para a ADSE e IRS. Fica de fora deste indicador outra parte do imposto sobre o trabalho, que é a contribuição da entidade patronal para a proteção social.

228. Na perspetiva individual de um professor, a tributação marginal decorrente da subida em um escalão da carreira oscila entre 41,8% e 51,6% do aumento na remuneração base. O IRS não é o único imposto sobre o rendimento do trabalho docente. A ele, somam-se mais dois tributos que, em rigor legal, se chamam contribuições, mas, do ponto de vista económico, equivalem a mais dois IRS com taxa marginal constante. Nesta análise, a tributação marginal corresponde ao rácio entre o numerador, constituído pelos aumentos de IRS e contribuições sociais e para a ADSE, e o denominador, formado pelo acréscimo do rendimento bruto decorrente da progressão remuneratória em um escalão. Por exemplo, a subida do 9.º para o 10.º escalão (Tabela 21, última linha) determina o aumento anual bruto de 4101€ (coluna 3). Deste valor, só 1984 € chegam à conta bancária do docente que progrediu; ele apenas fica com 48,4% do aumento no vencimento bruto. O resto, 2116,65 €, retorna às AP e da seguinte forma: o montante de 594,65 € € vai financiar o sistema de proteção social e a ADSE, enquanto que 1522 € é receita de IRS para as AP. Aqueles 2116,65 € de retenções par as AP representam 51,6% do aumento no rendimento bruto, a tal taxa de tributação marginal. No caso da progressão remuneratória mais barata para as AP, que é a passagem do 1.º para o 2.º escalão da carreira, a taxa de tributação marginal vale 41,8%.

229. A taxa efetiva de IRS mostra a percentagem da liquidação deste imposto na remuneração bruta. A coluna 13 exhibe a evolução deste indicador em função dos escalões da carreira docente. O nível cresce com os escalões. Começa em 15,2% no primeiro e sobe até 24,1% no décimo. A dinâmica crescente decorre da estrutura progressiva de taxas no art. 68.º do código do IRS e é ligeiramente matizada pela proporcionalidade da dedução específica (número 2 do art. 25.º) a partir do 4.º escalão da carreira.

230. Na realidade, haverá muitos docentes a progredir mais do que um escalão num dado ano. A razão foi explicada na Secção 6.4 a propósito do Cenário 1. O número de indivíduos a saltar vários será menor nos Cenários 2 e 3. A Tabela 21 dá uma ajuda ao leitor interessado em descobrir o impacto financeiro na situação particular que lhe interessar, mas é preciso cuidado nas contas. As colunas 3 e 11 só mostram variações entre escalões adjacentes.

8 Reflexões sobre a extensão da compensação às demais carreiras profissionais em condições equitativas

231. O modelo de previsão com microssimulação dinâmica permitiu construir três cenários de impacto plausível nas contas públicas decorrente de três modalidades diferentes de crédito de tempo para os trabalhadores da carreira docente do ensino não superior. Trata-se do trabalho apresentado nos Capítulos 6 e 7. A medida de política, não tendo sido desenhada pelo requerente deste estudo, deixou nas mãos da UTAO a liberdade de escolher como a fasear e é por isso que foram produzidos e comparados três cenários contra a alternativa de não haver medida de política alguma para esta carreira. Quando o estudo já estava numa fase bastante avançada, soube-se que o XXIV Governo fechou um acordo com sete estruturas sindicais. O Cenário 3 no Capítulo 7 procurou caracterizar o faseamento concreto da medida acordada.

232. O requerimento do GP-PSD pediu à UTAO para também prever os impactos bruto e líquido nas finanças públicas de estender a medida dos docentes a todas as outras carreiras profissionais das AP em condições equitativas. O requerimento está reproduzido no Anexo 1. O pedido é simples, mas a resposta é extremamente complexa. Pelas razões abaixo indicadas, ficará demonstrada a impossibilidade de prever estes efeitos. São três as razões que concorrem para esta impossibilidade: i) complexidade na identificação das inúmeras alterações no regime remuneratório de imensas carreiras adotadas desde 2019, muitas delas sem preocupação com considerações de equidade face às outras carreiras; dificuldade em definir “condições de equidade” na extensão da medida ora estudada para os docentes às $n - 1$ carreiras das Administrações Públicas Central, Regional e Local; iii) inexistência de microdados para todas estas carreiras.

8.1 O que poderia ser a medida para as $n - 1$ carreiras equivalente em termos de equidade à medida estudada para os docentes do ensino não superior?

233. A medida que imediatamente emerge com a propriedade de equidade do estudo feito para os docentes seria a atribuição de um crédito de pontos na dimensão de 160% da pontuação necessária para subir uma posição remuneratória. O argumento explica-se assim. Os três governos que lidaram com as compensações pela suspensão das progressões entre 2011 e 2017 consideraram que o tratamento justo entre carreiras consistia na solução que adotaram: dar às carreiras cuja progressão depende do tempo de serviço um crédito de tempo equivalente ao crédito de pontos atribuído às carreiras cuja progressão se baseia na acumulação de pontos resultantes da avaliação do desempenho. Foi assim que surgiu em 2019 o crédito de 2A9M18D na conta de tempo de cada docente, considerado por aqueles Executivos como a tradução equitativa para esta carreira do crédito de 70% dos pontos necessários para as progressões obrigatórias modais (i.e., envolvendo o maior número de profissionais dentro de cada categoria) nas carreiras com progressões baseadas na avaliação do desempenho individual.

234. Transpondo o raciocínio político de 2019 para a situação presente, chega-se à medida equivalente ao crédito em 2024 de tempo de serviço dos docentes. Pegando no raciocínio de 2019, se a atribuição dos 2A9M18D aos docentes foi a compensação que repôs a equidade face às outras carreiras, então, por um argumento de continuidade, a atribuição do segundo crédito em 2024 aos docentes, de 6A6M23D, irá desequilibrar a relação de justiça perante as $n - 1$ carreiras. Logo, a solução natural para repor a equidade seria a atribuição a estas de um segundo crédito de pontos, equivalente aos 6A6M23D para os docentes. E que equivalência seria essa? Ao caracterizar o Cenário 1 na Secção 6.4, a UTAO explicou que a recuperação de 6 anos, 6 meses e 23 dias equivale ao salto de cerca de 1,6 escalões na carreira docente para quem parta de um escalão que obrigue a permanência mínima de quatro anos (e que, nesta carreira, é a duração modal). Então, para repor a equidade, teria que ser atribuído aos profissionais das outras carreiras um crédito de pontos que permitisse subir 1,6 posições remuneratórias. Como o número modal de pontos em 2024 para subir uma posição é dez pontos, a nova medida atribuiria 16 pontos a todos os profissionais destas carreiras. Chama-se a atenção que, a partir de 1 de

janeiro de 2025, a pontuação modal baixará para oito pontos, pelo que o crédito baixaria para 12,8 pontos se a medida fosse adotada apenas em 2025.

235. Duas dificuldades na aplicação desta medida ocorrem logo ao pensamento. A primeira estaria na identificação em concreto das carreiras cuja progressão depende exclusivamente da avaliação do desempenho. A UTAO não sabe e teria de perguntar à DGAEP. A segunda dificuldade seria saber o que fazer se se descobrisse que as carreiras identificadas pela DGAEP afinal não esgotariam o número “ $n - 1$ ”. Recorda-se que, na contabilização que a UTAO fez na Tabela 4, p. 14, junto das tabelas remuneratórias publicadas pela DGAEP para 2024, n vale 194 carreiras e o texto em torno deste objeto explica que o verdadeiro número de carreiras nos três níveis territoriais das AP será superior. Então, se a medida aparentemente óbvia como equitativa só abrangesse uma parte das 193 carreiras ($n - 1$), o que fazer para alargar o tratamento equitativo a todas as outras? Como desenhar uma medida equitativa ao crédito de 6A6M23D para os docentes? É uma pergunta para a qual não há resposta sem o exame à lupa das regras de progressão remuneratória em cada uma dessas dezenas de carreiras. Se o estudo e a modelização das regras na carreira docente levou meses a três pessoas em tempo parcial, imagine-se o tempo necessário para executar a mesma tarefa para cada uma dessas dezenas de carreiras.

236. As dificuldades para chegar aos exercícios de previsão quantitativa não se esgotariam nos dois obstáculos descritos no par. 235. O resto do capítulo vai expô-las.

8.2 Complexidade do apuramento das alterações nos regimes remuneratórios desde 2019

237. A medida de compensação que surgiu como óbvia na secção anterior deixa de ser óbvia quando se toma consciência que o legislador introduziu inúmeras mudanças desde 2019 que mudaram a posição relativa das estruturas remuneratórias entre carreiras. O conjunto de, menos, 193 carreiras que é complementar do conjunto singular formado pela carreira docente do ensino não superior não era nada homogêneo no final de 2017 nas regras de progressão remuneratória obrigatória e assim permanece em 2024. Mais, foram, desde então introduzidas, e continuam este ano a ser adotadas, alterações seletivas nas estruturas remuneratórias de muitas carreiras profissionais, o que torna humanamente impossível encontrar uma base de comparação inter-carreiras dessas estruturas. A investigação que levou à Secção 5.8 apenas levantou a ponta do aicebue. A UTAO reconhece não ter capacidade para identificar e processar todas as mudanças de regime ocorridas.

8.3 Como definir tratamento equitativo quando as carreiras têm regras tão díspares ente si?

238. As mudanças seletivas de regimes remuneratórios põem em causa a capacidade de definir o que é uma compensação equitativa para as “restantes carreiras da Função Pública”. É esta a expressão no requerimento do GP-PSD para as “ $n - 1$ ” carreiras das AP. Uma coisa é dar um crédito de 16 pontos a uma carreira que não conheceu mudanças na sua estrutura remuneratória face à que existia aquando da entrada em vigor do primeiro pacote de créditos em 2018. Outra coisa é dar os mesmos pontos a uma carreira que viu entretanto melhoradas as suas remunerações base ou os seus suplementos remuneratórios sem que outras carreiras tenham tido os mesmos benefícios, ainda que em termos proporcionais face às diferenças que existiam em 31/12/2027. Seria equitativo dar os mesmos créditos em 2024 a estas duas carreiras usadas a título ilustrativo? Não sendo, obviamente, equitativo, então como é que se desenha uma solução equitativa para todos face ao crédito de 6A6M23D para os docentes? Esta pergunta tem que ser replicada um elevado número de vezes, ainda por cima, incerto: uma réplica para cada uma das, pelo menos, 123 carreiras. Não só o tempo de investigação necessário para obter as, pelo menos, 123 respostas seria incomportável para qualquer organização encarregada da tarefa, como as soluções a encontrar exigiriam um elevado grau de subjetividade no desenho de, pelo menos, 123 soluções equitativas entre si e com o crédito de 6A6M23D para os docentes. Este exercício de conceção teórica praticamente impossível não conseguiria acabar com a causa primária da desigualdade, que é a heterogeneidade à partida decorrente das carreiras serem diferentes umas das outras em aspetos essenciais de desenho, como número de escalões, índices remuneratórios, exigência das

avaliações, tempos de permanência mínima em cada posição, quotas na atribuição de vagas ou menções qualitativas, existência ou não de promoções, conhecimento, habilitações académicas, etc.. Há, com certeza, boas razões para algumas destas diferenças. A perseguição de uma ou $n - 1$ medidas de compensação equitativas é, neste contexto complexo, uma enorme quimera.

239. As diferenças entre carreiras não começaram com as intervenções há cinco anos em estatutos remuneratórios de carreiras específicas. A dificuldade conceptual de gizar uma medida de compensação equitativa começa logo nas diferenças profundas ao nível das regras de funcionamento entre carreiras revistas e carreiras não revistas à luz dos critérios homogeneizadores da LGFTP. Este assunto foi já exposto no par. 47, p. 15. A carreira docente do ensino não superior é uma das 47 carreiras não revistas. Há 53 carreiras revistas e 94 em vias de extinção, mas que, a julgar pela tradição, se deverão manter por mais anos. Por economia de texto, remete-se o leitor para esse parágrafo.

8.4 Inexistência de microdados

240. Ainda que todas as dificuldades para desenhar a medida de compensação equitativa fossem ultrapassáveis, restariam dois obstáculos derradeiros: i) existência de microdados sobre o estado de cada trabalhador na respetiva carreira e ii) capacidade informática disponível na UTAO. O modelo de previsão para cada uma das potenciais 123 carreiras seria semelhante ao que a UTAO construiu neste estudo: previsão com base em microsimulação dinâmica.

241. O número de trabalhadores a considerar no universo das AP seria gigantesco. A consulta em 11/06/2024 ao número mais recente da [Síntese Estatística do Emprego Público \(SIEP\) disponível na Internet](#), revela que, em 31/03/2024, havia 748 870 postos de trabalho no sector institucional das AP. Uma primeira tarefa a executar, para a qual a ajuda da DGAEP seria essencial, consistiria em depurar esta base e passar da unidade "posto de trabalho" à unidade "trabalhador". Por exemplo, se um docente der 30% do seu tempo de serviço num agrupamento escolar e 70% noutro, ele aparece duas vezes nesta publicação da DGAEP porque ocupa dois postos de trabalho. Aliás, o número total de postos de trabalho em 31/03/2024 na carreira dos educadores de infância e professores dos ensinos básico e secundários é 141 814 naquela fonte estatística. Como se mostrou na Tabela 7, a base de dados que a DGAE cedeu à UTAO continha na mesma carreira 108 289 trabalhadores um mês antes (em 29/02/2024). Possivelmente, os números na DGAEP incluem contratados e múltiplos empregos, enquanto isso não sucede na base da DGAE. Em todo o caso e para concluir este ponto, não é nada óbvio que o método de recolha e tratamento de dados da DGAEP permita transformar uma base de dados na ótica dos estabelecimentos para uma base na ótica dos membros das carreiras profissionais.

242. Há outra dificuldade, esta ainda maior, na recolha dos dados indispensáveis para a previsão quantificada para as $n - 1$ carreiras: pura e simplesmente, não existem microdados atualizados. Mesmo que houvesse, a UTAO não tem estatutos que lhe deem acesso direto. A explicação vai por partes. A referida coleção SIEP é atualizada trimestralmente com base em informação recolhida diretamente junto das entidades que constituem o sector institucional das AP (entendido na perspectiva das contas nacionais). Não tem por detrás uma base de microdados em que a unidade seja o trabalhador. Na informação transmitida em 01/04/2024 à UTAO, a DGAEP informou ter em curso desde 2019 um projeto que visa criar uma verdadeira base com dados individuais ao nível de cada trabalhador. Para já, só existe o resultado de um primeiro levantamento tendencialmente exaustivo sobre o sector das AP. Trata-se de uma base estática de microdados dos trabalhadores ao serviço das AP. É estática porque se reporta a 30/04/2023 e não é atualizada automaticamente. Constitui um ensaio com natureza experimental que não é do domínio público. A esta base experimental faltam dados de muitas entidades que não responderam ao pedido de dados. Foram detetados alguns erros de preenchimento por parte das entidades. Estas insuficiências são naturais num projeto em construção de enorme envergadura e servem para aprender; irão desaparecendo em sucessivas versões de trabalho até se chegar à fase de produção. Em todo o caso, a DGAEP também disse que, pelo menos na versão estática de 30/04/2023, os dados sobre docentes não têm informação sobre variáveis essenciais para correr o modelo de microsimulação que a UTAO tinha em mente: tempo de permanência no escalão atual, classificações de desempenho, tempo

de serviço efetivo nos dois períodos de suspensão das progressões remuneratórias, etc. Imagina-se, portanto, que também não tenha estas variáveis para as outras, pelo menos, 123 carreiras. Logo, por todas estas características, a base de microdados em construção na DGAEP não serve para a UTAO realizar os exercícios de previsão de impactos financeiros. E, mesmo que servisse, haveria um último obstáculo. Sem estatutos adequados, foi dito que a UTAO não poderia protocolizar diretamente com a DGAEP o acesso aos microdados primários.

243. Outra limitação importante para prever impactos financeiros transversais às demais carreiras tem natureza informática. Os ficheiros Excel usados pela UTAO para correr as simulações de cenários são pesados e a execução da alteração paramétrica numa pergunta levava vários minutos a ser completada nos computadores portáteis dos analistas. Esclarece-se que os ficheiros estavam residentes num servidor e não em discos locais. Logo, se porventura a UTAO tivesse acesso a microdados úteis para prever os impactos bruto e líquido nas contas públicas em ficheiros com seis ou sete vezes mais dados do que os que agora utilizou, é praticamente certo que a execução daquelas rotinas bloquearia os dispositivos, obrigando a frequentes reinícios. Claramente, o trabalho não conseguiria ser executado com ficheiros Excel. A UTAO teria de ponderar uma metodologia diferente e ela passaria, quase de certeza, pela necessidade de utilizar uma linguagem de programação informática adequada. Neste caso, seria indispensável recorrer a consultoria externa em tempo útil, o que, em si, seria outra dificuldade para chegar ao fim. A experiência já mostrou à sociedade na UTAO que o seu enquadramento institucional presente (é o mesmo desde a origem no final de 2006) não permite contratar assistência técnica especializada em tempo e qualidade úteis para os objetivos de certos estudos, como seria o desta extensão às $n - 1$ carreiras. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, e intitulado "Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO", contém um diagnóstico do desenho institucional. Mostra quão limitativo ele é da eficácia para melhor servir os Deputados e o País. O Capítulo 9 conclui com a sugestão de 14 princípios estatutários a consagrar em diploma com valor legal. Dois deles visam consagrar as possibilidades de protocolizar o acesso a bases de dados de entidades públicas e privadas e contratar externamente serviços especializados para finalidades não recorrentes, nomeadamente junto de centros de investigação universitária. Algumas dificuldades narradas nesta secção são bons exemplos da utilidade de a UTAO poder ter Estatutos próprios. Feitos o diagnóstico e a proposta, cabe ao poder político parlamentar ajudar a UTAO a ajudá-lo mais e aos cidadãos portugueses.

244. Recomenda-se vivamente ao Governo que tome as medidas necessárias para acelerar a criação de bases de microdados nas AP que, entre outros objetivos, permita aos ministérios e, em particular, ao das Finanças, prever os impactos de medidas de política que venha a tomar no domínio dos recursos humanos. Quase todos os anos têm sido tomadas decisões neste domínio e é espantoso que, em 2024, seja ainda tão escasso o conhecimento fino sobre o universo dos recursos humanos nas AP. Para além de impactos nas contas públicas, os ministérios sectoriais ganhariam em conhecer bem o capital humano disponível para planearem com eficácia as políticas públicas intensivas em quantidade e qualidade do fator trabalho. O acesso a estas bases de dados, sectoriais e, sobretudo, transversais terá também grande interesse para os investigadores e até para outros públicos, desde jornalistas e estudantes do ensino superior às entidades independentes de escrutínio das finanças públicas. Por isso, a recomendação da UTAO inclui também a ponderação do acesso livre a bases de microdados sobre emprego e remunerações nas AP.

245. Não sendo viável prever com rigor razoável os impactos financeiros de uma medida difícil de desenhar para compensar as "restantes carreiras da Função Pública", vale a pena o país porfiar na aplicação de uma qualquer medida com esta intenção? O mundo, e Portugal muito em particular, estão cheios de exemplos de medidas de política adotadas sem conhecimento do custo líquido das mesmas para os contribuintes e, tão ou mais grave, sem se saber quanto é que os destinatários das mesmas vão ganhar com elas. Custo e eficácia dão-se mal, demasiadas vezes, com o anúncio e a implementação das políticas públicas. Por isso, não espantará se o poder político nacional vier a ponderar uma medida de compensação, mais ou menos transversal, da atribuição aos docentes do ensino não superior de um segundo crédito de tempo de serviço. Mas resolverá tal iniciativa algum problema estrutural do país? Pistas de reflexão são disponibilizadas na Secção 8.5.

8.5 Concentração da energia coletiva em melhorar os problemas estruturais de captação e retenção de talento nas AP

246. O País poderá comprometer mais largas centenas de milhões de euros todos os anos para suportar um aumento generalizado de salários. Os trabalhadores agradecerão, mas o acréscimo líquido no vencimento não mudará a vida de ninguém nem resolverá os problemas estruturais que se avolumam há décadas na gestão de recursos humanos com reflexos a longo prazo na satisfação dos trabalhadores e na qualidade dos bens e serviços fornecidos pelas AP aos cidadãos e às empresas. Aquele dispêndio de dinheiro tem certamente um custo de oportunidade para desenvolver Portugal. Pode ser gasto, mas convém medir os benefícios e ponderar as afetações alternativas. Seja como for, gizar uma medida de compensação para as demais carreiras das AP equitativa ao crédito de 6A6M23D para os docentes será sempre uma tarefa politicamente extenuante de negociar no Parlamento e com as organizações sindicais representativas de quase toda a Função Pública. Poderá também colocar em risco as negociações em curso com carreiras específicas. Por que não olhar a prazo e pensar nos obstáculos estruturais que as AP têm em cativar talento humano? Segue-se a recordação singela de alguns deles.

247. As AP estão a perder competitividade no mercado de trabalho desde, pelo menos, o início do século XXI, nos segmentos com formação superior. São evidentes as dificuldades de captação e retenção de recursos humanos diferenciados em quase todas as áreas produtivas e evidentes são também os sinais de degradação na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas. Longe da pretensão de ser exaustiva, aqui fica uma lista de obstáculos e possíveis remédios.³⁶

248. O fator trabalho tem um preço e as tabelas remuneratórias nas AP não podem ser geridas como instrumentos de redistribuição do rendimento e consolidação frequente das contas públicas. Demasiadas vezes, as atualizações das tabelas remuneratórias têm sido usadas para promover a convergência dos salários inferiores e dos salários superiores para os níveis médios da distribuição. Nunca Portugal teve um problema de desnível socialmente exagerado entre o salário de entrada e o salário de saída no final das carreiras no sector público. No entanto, os últimos 14 anos são pródigos em exemplos de atualizações transversais que encurtaram a amplitude dos vencimentos ao longo das carreiras. Este encurtamento tem sido ainda maior ao nível dos salários que verdadeiramente contam para os trabalhadores, ou seja, os salários líquidos de IRS e contribuições obrigatórias, por causa da progressividade no IRS. Para redistribuir rendimento, há outros instrumentos, que são mais eficazes e provocam menos distorções no mercado de trabalho. Desde a estrutura progressiva do IRS à provisão a preços subsidiados de vários bens e serviços com peso apreciável nas despesas das famílias com menos recursos (educação, transportes, habitação, eletricidade, telecomunicações, medicamentos, etc.), passando pelo conjunto de prestações sociais, a paleta de instrumentos é enorme. Uma tabela remuneratória deve unicamente servir para refletir a remuneração do contributo do fator trabalho para a provisão pública de bens e serviços e nunca para fazer política social.

249. O sector público não é uma ilha isolada na economia. Quando alguém pensa em concorrer a um posto de trabalho nas AP olha certamente para as ofertas ao seu alcance nos vários segmentos do mercado de trabalho, seja em Portugal ou no estrangeiro. Para as competências mais diferenciadas, a concorrência das médias e grandes empresas residentes e das empresas e das organizações internacionais residentes no Resto do Mundo é um facto que o empregador público não pode olvidar. A atração das alternativas ao emprego público é dinâmica e faz-se sentir durante muitos anos da vida ativa das pessoas. Elas estão atentas e reagem a oportunidades. Se as AP portuguesas não acompanharem a tendência dos empregadores privados de média e grande dimensão nacional nos pacotes de benefícios, estão condenadas a perder os melhores candidatos saídos das academias do ensino superior e a perder os profissionais mais talentosos que estejam nas suas fileiras.

250. Os trabalhadores pensam a médio e longo prazos quando fazem escolhas profissionais. É um engano pensar que alguém troca o ambiente profissional que conhece por um novo apenas porque irá

³⁶ Esta secção inspira-se em Baleiras (2023), mas vai além das ideias no artigo: BALEIRAS, Rui Nuno (2023), "[Inflação, salários da função pública e teletrabalho](#)", *Jornal de Negócios*, edição digital, 5 de abril de 2023.

receber mais 5% ou 10% de vencimento líquido nos próximos 24 meses. As decisões de carreira são escolhas informadas voltadas para o futuro mais distante. E, cada vez mais, o espaço de escolha não se limita à cidade em que presentemente vive. Não interessa apenas o salário líquido que se vai ganhar de imediato; interessa aos trabalhadores perspetivar a sua evolução profissional, no mínimo, a cinco anos.

251. As regras de progressão remuneratória em muitas carreiras perspetivam uma melhoria modesta de salários líquidos ao longo da vida ativa. Considere-se o caso de uma jovem com o grau de Doutor que entra para a carreira geral de técnico superior aos 29 anos, em 01/06/2024. É posicionada na 3.ª posição remuneratória desta carreira. A remuneração base bruta mensal é 1915,46 €. A título de comparação, o salário de entrada na carreira docente universitária, que exige o Doutoramento como habilitação de acesso, é 3427,59 €. Se tiver um percurso de 40 anos com progressões ao ritmo modal aplicável a partir de 01/01/2025 (salta uma posição a cada oito anos), sairá por aposentação em 31/05/2064 na 7.ª posição e com a remuneração base bruta mensal de 2783,21 € (contas assumindo salários constantes de 2024).³⁷ Em 40 anos de trabalho, o grau académico mais elevado do ensino superior é recompensado nas AP com uma valorização real de 867,75 €, i.e., um ganho de 45,3% ao fim de uma vida inteira a trabalhar para as AP. Façam-se as contas ao salário líquido de IRS e contribuições obrigatórias e o cenário é ainda mais deprimente. Os números falam, pois, por si e são eloquentes quanto à falta de atratividade da carreira geral para as pessoas com o maior nível de qualificação.³⁸ Claro, este desincentivo no topo das qualificações escolares percorre as qualificações abaixo de igual modo. Vale a pena também refletir no facto de as regras remuneratórias serem tão rígidas que nem é possível o recrutamento valorizar a experiência e as soft skills, ocorram os recrutamentos no início, no meio ou próximo do fim das vidas ativas.

252. Há um problema sério na avaliação do desempenho individual dos trabalhadores para efeitos de progressão remuneratória. Pode não ser exclusivo das AP, mas nas AP portuguesas existe um problema decorrente do conflito de interesses na cabeça do avaliador. Por norma, o avaliador é o dirigente mais próximo do avaliado na escala hierárquica da organização e desta coincidência de papéis na mesma pessoa emerge o conflito de interesses. Existe agora como existiu no passado distante. No passado distante, antes de haver SIADAP e variantes, as carreiras com avaliação tinham a seguinte característica: de modo recorrente, quase todos os trabalhadores recebiam nota máxima por parte dos seus “chefes”. A escala ia de um a dez valores e o intervalo largamente modal das classificações era 9–10 valores. Não havia quotas e o argumento que se ouvia entre os chefes era que aquele que fosse rigoroso na avaliação da sua equipa e, de facto, diferenciasse as notas em função da sua perceção das diferenças de desempenho, iria ter que lidar enquanto gestor, depois da avaliação, com o descontentamento por parte de quem tivesse notas abaixo de 9 valores. Mais, se algum trabalhador tivesse, na verdade, desempenho insuficiente e lhe desse uma nota em conformidade (tipo 5 ou menos valores), seria certo que esse trabalhador nunca iria sair do seu serviço porque nenhum outro dirigente queria ficar com alguém rotulado como Insuficiente. Portanto, ser verdadeiro no exercício de avaliação iria trazer problemas recorrentes na gestão da equipa e, conseqüentemente, dificuldades em entregar os objetivos que as chefias acima da sua lhe exigiam. Logo, o incentivo do antigo sistema de avaliação era perverso: não

³⁷ Se ficar mais um mês ao serviço, cumpri-lo-á no 8.º escalão, tendo então direito a uma remuneração base bruta de 3004,40 €.

³⁸ Não deixa de ser curioso notar que foi apenas em 2022 que o legislador reconheceu, pela primeira vez, o dever de diferenciar o salário de entrada entre trabalhadores com Doutoramento e trabalhadores com Mestrado ou Licenciatura. Fê-lo através do [Decreto-Lei n.º 51/2022](#), de 26 de julho, que inseriu as devidas alterações na LGTFP. Este diploma estabeleceu a 4.ª posição remuneratória como o patamar de entrada para os Doutores, quando a carreira tinha 14 posições remuneratórias. Ano e meio depois, baixou esse patamar para a 3.ª posição através do [Decreto-Lei n.º 13/2024](#), de 10 de janeiro, ao mesmo tempo que reduzia para 11 o número de posições e aumentava com significado a tabela remuneratória desta e de outras carreiras. Última informação: estas mudanças legislativas para doutorados na carreira geral de técnico superior foram incorporadas da mesma maneira nas carreiras específicas com grau de complexidade 3 e postos de trabalho com conteúdo funcional correspondente ao da carreira geral de técnico superior. Como se percebe pelo exemplo numérico da jovem doutorada, estas medidas, anunciadas com ênfase como indutoras de “condições de maior atratividade para a fixação de talentos”, não vão cumprir o seu objetivo e nada de estrutural no emprego público vai mudar com elas. Vale a pena ler todo o seguinte extrato do [Decreto-Lei n.º 51/2022](#), de 26 de julho: “(...) Na opção por uma Administração Pública mais justa e constituída por profissionais motivados, tendo em vista garantir serviços públicos capacitados para dar respostas de qualidade a todos os cidadãos, é necessário valorizar também os trabalhadores mais qualificados que já integram a Administração Pública e torná-la igualmente mais atrativa para os titulares dos diferentes graus académicos. Assim, será promovida a valorização da posição remuneratória dos trabalhadores titulares do grau de doutor, estimulando o reforço da qualificação e criando condições de maior atratividade para a fixação de talentos.”

conseguia, de facto, diferenciar os trabalhadores pelo mérito. Este problema foi identificado nos trabalhos de preparação do SIADAP e mudou-se uma regra específica para tentar acabar com as avaliações sem diferenciação de mérito. Introduziram-se quotas para a atribuição das duas menções qualitativas mais elevadas (Excelente e Muito Bom). Porém, o SIADAP (e as suas variantes) não tocaram na verdadeira causa das avaliações erradas: o conflito de interesses inerente ao duplo papel, na mesma pessoa, de gestor e avaliador. É por isso que hoje em dia são muito frequentes as práticas de rotação das menções “Excelente” e “Muito Bom” em anos sucessivos por entre os vários trabalhadores subordinados ao mesmo chefe-avaliador. Esta prática é a que menos “chatices” dá ao dirigente, e continua a não ser verdadeira na aferição dos méritos individuais. Por isso, é também um sistema que não é justo no reconhecimento das diferenças de mérito entre colegas. A perversidade dos incentivos permanece.

253. Não é só de salários líquidos que se faz a atratividade das AP como locais de emprego. Cada vez mais, os estudos especializados referem a importância de benefícios não pecuniários para atrair e reter trabalhadores. De uma maneira geral, as AP comparam muito mal com as médias e grandes empresas nacionais e internacionais. Os gestores públicos têm, em larga medida, as mãos atadas por legislação restritiva que os impede até de dispensar pequenos mimos que, pesando muito pouco nos orçamentos das organizações, são apreciados pelos trabalhadores. É o caso, por exemplo, de uma cesta de fruta na copa uma vez por semana. Ergonomia no posto de trabalho continua a ser uma preocupação distante em inúmeras repartições públicas. A criação de espaços de confraternização, por exemplo, com sofás coloridos e mesas de matraquilhos, é algo só imaginável em empresas privadas. Creches ou até cantinas nos ou nas imediações dos locais de trabalho raramente existem. E os exemplos de benefícios extra-pecuniários que, em conjunto, podem fazer a diferença na satisfação com os ambientes de trabalho poderiam facilmente continuar.

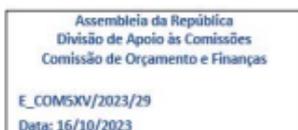
254. Um benefício importante que não custa dinheiro aos contribuintes, e é valorizado por muitos trabalhadores, é o teletrabalho. Poder trabalhar remotamente uma parte significativa do mês não só permite poupar tempo e dinheiro nos movimentos de comutação casa-trabalho como é, de certeza, o mais eficaz instrumento promotor da conciliação da vida profissional com a vida privada e as responsabilidades familiares. Demasiadas organizações públicas persistem em olhar com desconfiança para os regimes de trabalho flexível e polvilham com obstáculos burocrático-administrativos o acesso a regimes híbridos. Uma utilização previsível a longo prazo do teletrabalho também pode trazer vantagens económicas importantes que extravasam a relação empregador-empregado. Baleiras (2023) apresenta uma série de argumentos de desenvolvimento económico e distribuição territorial da população neste sentido.

255. Por que é que não se pensa a sério em programas de intercâmbio internacional de trabalhadores? Conhecer outros contextos profissionais, outras maneiras de gerir organizações, é certamente enriquecedor para o desenvolvimento profissional dos quadros. As atuais gerações mais novas estão ávidas de experiências no estrangeiro e podem de lá regressar com ensinamentos úteis para as entidades públicas com as quais têm relação jurídica de trabalho. Por que é que não se desenham condições exequíveis para que quadros das AP portuguesas possam passar entre seis meses e dois anos numa entidade congénere de outro país ou numa organização internacional com conteúdos funcionais próximos dos que existem nas contrapartes nacionais? Negociar acordos bi- e multilaterais de intercâmbio internacional seria um desafio interessante. As AP portuguesas também poderiam beneficiar com as experiências profissionais diferentes de trabalhadores congéneres estrangeiros.

256. Finalmente, urge levantar os instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública que tão perniciosos têm sido para a renovação de talento nas empresas e nos serviços administrativos públicos. A UTAO vem alertando desde o início de 2020 nos seus relatórios sobre as Propostas de OE e as Contas Gerais do Estado³⁹ para a inutilidade dos chamados instrumentos não convencionais de controlo da execução da despesa. Para além de não serem necessários para garantir as metas de saldo e dívida aprovadas pelo Parlamento, estes instrumentos são fonte de ineficiência na produção pública de bens e serviços, degradando a qualidade da provisão e desresponsabilizando os gestores e até as tutelas

³⁹ Fê-lo, pela primeira vez, no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro, que constituiu a apreciação final à Proposta de OE para 2020 (Secção 12.4.2).

sectoriais por este resultado. No caso concreto dos recursos humanos, têm-se mantido ao longo dos anos, nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental, inúmeras disposições que impedem a contratação dos melhores, mesmo respeitando os tetos de despesa aprovados anualmente pela Assembleia da República. É educativo ler (reler) a reflexão mais recente da UTAO a este respeito — Secção 10.2 do [Relatório UTAO n.º 16/2023](#), de 12 de novembro.

Anexo I: Requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Orçamento e
Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão

Assunto: Pedido de estudo à UTAO

A questão do congelamento do tempo de serviço não pode permanecer eternamente num impasse, que mantém a instabilidade e contribui para a falta de atratividade da carreira de professor. O PSD, estando na oposição, não pode negociar e implementar com os sindicatos uma solução exequível no imediato, mas nem por isso evita a construção de um caminho.

Por outro lado, o PSD lamenta profundamente a falta de transparência do Governo que sendo o único detentor de todos os dados que permitem medir os impactos financeiros das soluções possíveis, se tem negado recorrentemente a divulgá-los. Ainda assim, ouvidos representantes dos professores e atendendo a alguns elementos supostamente avançados pelo Governo, podemos estimar esse impacto num valor que ficará entre os 250 e os 300 milhões de euros.

Neste contexto, os Deputados abaixo-assinados requerem que a Comissão de Orçamento e Finanças solicite à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) a avaliação do impacto orçamental plurianual (bruto e líquido do efeito fiscal em IRS e contribuições para a Segurança Social), da contagem de tempo perdido para os Professores, bem como para todas as restantes carreiras da Função Pública (garantindo igualdade e equidade entre as diferentes carreiras).

Palácio de São Bento, 16 de outubro de 2023

Os Deputados,

Hugo Carneiro

Duarte Pacheco

Alexandre Simões

Anexo 2: Tabela Remuneratória Única em 2024

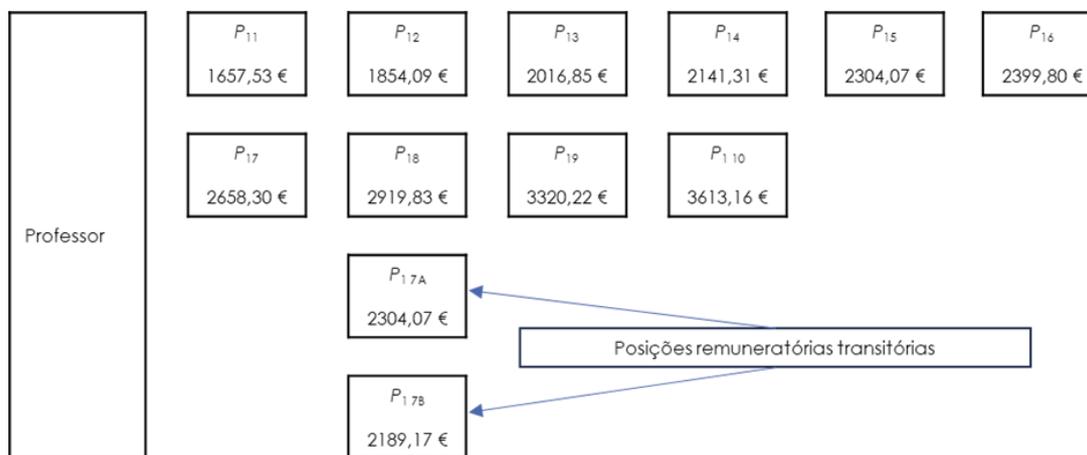
Reproduz-se neste anexo a Tabela Remuneratória Única em vigor no início de 2024.

Nível remuneratório	Valor atual do montante pecuniário (€)	Nível remuneratório	Valor atual do montante pecuniário (€)
1	a)	59	3 723,24 €
2	a)	60	3 778,53 €
3	a)	61	3 833,82 €
4	a)	62	3 889,10 €
5	821,83 €	63	3 944,44 €
6	869,84 €	64	3 999,72 €
7	922,47 €	65	4 055,02 €
8	961,40 €	66	4 110,30 €
9	1 017,56 €	67	4 165,60 €
10	1 070,19 €	68	4 220,90 €
11	1 122,84 €	69	4 276,21 €
12	1 175,46 €	70	4 331,49 €
13	1 228,09 €	71	4 386,79 €
14	1 280,72 €	72	4 442,08 €
15	1 333,35 €	73	4 497,38 €
16	1 385,99 €	74	4 552,67 €
17	1 438,62 €	75	4 607,95 €
18	1 491,25 €	76	4 663,26 €
19	1 543,88 €	77	4 718,55 €
20	1 596,52 €	78	4 773,86 €
21	1 649,15 €	79	4 829,14 €
22	1 701,78 €	80	4 884,45 €
23	1 754,41 €	81	4 939,74 €
24	1 807,04 €	82	4 995,04 €
25	1 861,25 €	83	5 050,34 €
26	1 915,46 €	84	5 105,63 €
27	1 969,68 €	85	5 160,92 €
28	2 023,89 €	86	5 216,22 €
29	2 078,11 €	87	5 271,51 €
30	2 132,32 €	88	5 326,81 €
31	2 186,53 €	89	5 382,11 €
32	2 240,74 €	90	5 437,41 €
33	2 294,95 €	91	5 492,69 €
34	2 349,15 €	92	5 547,99 €
35	2 403,37 €	93	5 603,28 €
36	2 457,57 €	94	5 658,58 €
37	2 511,81 €	95	5 713,88 €
38	2 566,01 €	96	5 769,18 €
39	2 620,23 €	97	5 824,46 €
40	2 674,43 €	98	5 879,78 €
41	2 728,65 €	99	5 935,07 €
42	2 783,21 €	100	5 990,36 €
43	2 838,52 €	101	6 045,65 €
44	2 893,81 €	102	6 100,94 €
45	2 949,11 €	103	6 156,25 €
46	3 004,40 €	104	6 211,54 €
47	3 059,69 €	105	6 266,84 €
48	3 114,98 €	106	6 322,12 €
49	3 170,28 €	107	6 377,42 €
50	3 225,58 €	108	6 432,73 €
51	3 280,88 €	109	6 488,03 €
52	3 336,16 €	110	6 543,31 €
53	3 391,46 €	111	6 598,60 €
54	3 446,76 €	112	6 653,89 €
55	3 502,05 €	113	6 709,20 €
56	3 557,35 €	114	6 764,49 €
57	3 612,64 €	115	6 819,79 €
58	3 667,94 €		

Fontes: reprodução da pág. 4 de DGAEP (2024). | Notas: (i) os montantes em euros resultam da alteração promovida pelo [Decreto-Lei n.º 108/2023](#), de 22 de novembro e permanecem em vigor à data de fecho deste anexo (22/03/2024). (ii) significado da nota "a)" no interior da tabela: as remunerações base dos três primeiros níveis remuneratórios subiram por força daquele diploma para que a base remuneratória das AP passasse em 2024 a ser 821,83 €.

Anexo 3: Explicação das posições remuneratórias transitórias na carreira docente

257. A DGAEP apresenta uma estrutura remuneratória para a carreira docente do ensino não superior com duas posições transitórias. Essa estrutura foi apresentada no final da Secção 2.4, concretamente na Figura 7, p. 20. É reproduzida aqui para conveniência do leitor.



258. A tabela remuneratória presente em DGAEP (2024)⁴⁰ identifica as posições remuneratórias através de índices remuneratórios. Os índices são os elementos de uma escala de remunerações base anterior à revisão de carreiras e da legislação sobre trabalho nas AP empreendida entre 2006 e 2014. Esta escala continuou a ser aplicada ao pessoal abrangido pelo ECD até à atualidade. Aliás, na classificação de carreiras usada por esse documento, a carreira deste pessoal docente pertence à categoria das “carreiras não revistas de corpos especiais”. Associado a cada índice, está o valor da remuneração base mensal. A cada escalão da carreira docente corresponde um índice remuneratório. Assim, à representação estilizada da estrutura reproduzida na Figura 7, corresponde a estrutura com índices reproduzida na Figura 11, e que foi retirada da p. 84 de DGAEP (2024).

Figura 11 – Tabela remuneratória do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

Professor	(5)	i)	167	188	205	218	235	245	272	299	340	370
	n)	[21 e 22]	[24 e 25]	[27 e 28]	[30 e 31]	[33 e 34]	[34 e 35]	[39 e 40]	[44 e 45]	[51 e 52]	[57 e 58]	
	r)	1 657,53	1 854,09	2 016,85	2 141,31	2 304,07	2 399,80	2 658,30	2 919,83	3 320,22	3 613,16	
	i)							235				
	n)							[33 e 34]				
	r)							2 304,07				
	i)							223				
	n)							[31 e 32]				
	r)							2 189,17				

Fontes: reprodução da tabela na p. 84 de DGAEP (2024). | Notas: o símbolo “i)” identifica o índice remuneratório, o “n)” o nível remuneratório da Tabela Remuneratória Única e o “r)” o valor da remuneração base.

259. Nesta nova representação da estrutura remuneratória, surgem dois índices correspondentes a posições remuneratórias transitórias. São os índices 223 e 235, destacados nas segunda e terceira linhas do quadro na Figura 11. Correspondem às posições P_{17A} e P_{17B} na Figura 7. Estes índices são a herança das transições entre estruturas da carreira docente ao longo do tempo. O texto que se segue baseia-se no esclarecimento prestado à UTAO pela Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE). O posicionamento remuneratório do pessoal docente criado pelo Decreto-Lei n.º 312/99, de 10 de agosto, continha um desdobramento em três níveis (remuneratórios) do então 7.º escalão: 7.º-1, 7.º-2 e 7.º-3. Aos escalões 7.º-2 e 7.º-3 correspondiam os índices remuneratórios 223 e 235, respetivamente.

⁴⁰ Referência identificada na nota de rodapé 2, p. 14.

260. Em 1999, foram alteradas a estrutura da carreira docente e o seu estatuto remuneratório. As mudanças, ditadas pela publicação do Decreto-Lei n.º 312/99, de 10 de agosto, altearam o posicionamento remuneratório dos escalões em três momentos, como indica a Figura 12.

Figura 12 – Faseamento da entrada em vigor de novos índices remuneratórios em 1999

Escalão	Índice de vencimento de 1 de Janeiro de 1999 a 30 de Junho de 2000	Índice a partir de 1 de Julho de 2000	Índice a partir de 1 de Outubro de 2001
1.º	108	108	108
2.º	115	120	125
3.º	151	151	151
4.º	160	163	167
5.º	180	183	188
6.º	200	203	205
7.º-1	210	213	218
7.º-2	215	218	223
7.º-3	225	230	235
8.º	240	243	245
9.º	(*) 299	299	299
10.º	340	340	340
Pré-carreira:			
Licenciados	130	134	136
Bacharéis	90	94	96
Período probatório:			
Licenciados	120	124	126
Bacharéis	80	84	86

(*) 297 até 30 de Novembro de 1999.

Fontes: Anexo I do Decreto-Lei n.º 312/99, de 10 de agosto (reprodução).

261. Os docentes integrados na carreira à época e cujo grau académico mais elevado era o bacharelato, assim como os docentes de Didática Especial, foram posicionados nos segundo e terceiro níveis do 7.º escalão. A carreira reestruturada com este diploma passou a ter dez escalões (sem quotas para progressão). Para os bacharéis nas condições do art. 15.º de outro diploma (o Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de novembro, que alterara as escalas indicárias na carreira docente do ensino não superior), bem como para quem lecionava em 2009 Didática Especial, foram criados dois níveis remuneratórios no 7.º escalão, os níveis 2 e 3. A partir de 01/10/2001, passaram a ganhar através dos índices remuneratórios 223 e 235, respetivamente. Tratou-se de uma disposição transitória no decreto-lei de 1999.

262. Com nova reforma da carreira e da tabela remuneratória em 2007, continuaram a existir duas posições transitórias para os bacharéis. Estas mudanças foram operadas pelo Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro. Criou duas categorias na carreira: professor e professor titular. A nova tabela remuneratória, expressa através dos índices remuneratórios acima referidos, passou a ser a que consta da Figura 13.

Figura 13 – Estrutura remuneratória criada em 2007

Categorias	Escalões					
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º
Professor titular	245	299	340			
Professor	167	188	205	218	235	245

Fontes: reprodução do Anexo a que se refere o número 1 do art. 59.º do Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro.

263. Este diploma também tinha normas específicas de transição para a nova carreira visando os docentes bacharéis. O art. 15.º do Decreto-Lei n.º 15/2007 dispunha assim nos seus números 6 e 7:

“6 - Os docentes bacharéis que ingressaram na carreira docente no 3.º escalão e que à data da entrada em vigor do presente decreto-lei se encontram posicionados no 2.º nível remuneratório do 7.º escalão mantêm-se na estrutura e escala indicária aprovada pelo Decreto-Lei n.º 312/99, de 10 de Agosto, aplicando-se-lhes as regras previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 15.º, com avaliação do desempenho mínima de Bom até se integrarem na estrutura da nova carreira no 5.º escalão da categoria de professor.

7 - Os docentes bacharéis que ingressaram na carreira docente no 3.º escalão e que à data da entrada em vigor do presente decreto-lei se encontram posicionados no 3.º nível remuneratório do 7.º escalão transitam para a nova estrutura da carreira na categoria de professor e para escalão a que corresponda índice remuneratório igual àquele em que se encontrem posicionados.”

264. Por conseguinte, os índices remuneratórios 223 e 235 persistiram além de 2007 para posicionar docentes cuja habilitação mais elevada era o bacharelato, e ainda com natureza transitória. Transitória porque eram supostos desaparecer assim que os docentes em causa progredissem para um escalão na nova carreira.

265. Nova alteração no estatuto da carreira docente acontece em 2010 e com ela vem nova estrutura remuneratória. O diploma que opera estas mudanças é o Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho. Acaba com as duas categorias de docente e a carreira volta a ser unicategorial. A estrutura remuneratória passou a ser a que consta da Figura 14. Foi mantida pela revisão subsequente ao estatuto da carreira, operada pelo Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro. Este diploma procedeu à 11.ª alteração ao ECD aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.⁴¹ Nenhum destes diplomas (o de 2010 e o de 2012) falam nos docentes bacharéis nem nos docentes de Didática Especial. Se ainda existirem trabalhadores na carreira com essas características sem progressão entretanto para os escalões em vigor desde 2010, então continuarão posicionados nos índices 223 e 235, pois eles, enquanto índices transitórios, não foram revogados por esses diplomas. É por isso que o documento DGAEP (2024) ainda apresenta as posições remuneratórias com índices 223 e 235 transitórios (vide Figura 11).

Figura 14 – Estrutura remuneratória criada em 2010 e que se mantém até à atualidade

	Escalões									
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º
Índices	167	188	205	218	235	245	272	299	340	370

Fontes: reprodução do Anexo ao Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho.

⁴¹ Em 24/05/2024 já eram 16 as alterações ao ECD.

Anexo 4: Cronologia dos atos legislativos de congelamento e descongelamento das progressões com efeitos remuneratórios nas carreiras das Administrações Públicas

Segue-se uma seleção das normas legais que penalizaram a valorização remuneratória dos trabalhadores e dos dirigentes das Administrações Públicas portuguesas nos dois períodos do século XXI destacados no Capítulo 5. São os blocos A) e B) neste anexo. Salvo indicação expressa em contrário, o texto é reprodução das normas identificadas (formato itálico) e os sublinhados são da UTAO. Há, também, notas da UATO quando conveniente para os propósitos deste estudo. A seleção está organizada por anos, começando no mais antigo (2005).

A) Período de 30/08/2005 a 31/12/2007 (limites incluídos)

- [Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto](#) - Determina a não contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão nas carreiras e o congelamento do montante de todos os suplementos remuneratórios de todos os funcionários, agentes e demais servidores do Estado até 31 de dezembro de 2006.
- [Lei n.º 53-C/2006 de 29 de Dezembro](#) - prorrogação da vigência das medidas aprovadas pela Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto, até 31 de Dezembro de 2007.

B) Período de 2011 a 2017 (limites incluídos)

2011

[Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2011.

Artigo n.º 24 — Proibição de valorizações remuneratórias

-N.º 2 Alínea a) *Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos.*

- N.º 3 - *O disposto nos números anteriores não prejudica a aplicação do regime da [Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro](#), assim como das respetivas adaptações nos casos em que tal se verifique, sendo que os resultados da avaliação dos desempenhos suscetíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei n.º [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#), alterada pelas Leis n.ºs [64-A/2008, de 31 de dezembro](#), e [3-B/2010, de 28 de Abril](#), podem ser consideradas após a cessação da vigência do presente Artigo, nos seguintes termos:*

a) Mantêm-se todos os efeitos associados à avaliação dos desempenhos, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 6 do Artigo 47.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs [64-A/2008, de 31 de dezembro](#), e [3-B/2010, de 28 de Abril](#), bem como a contabilização dos vários tipos de menções a ter em conta para efeitos de mudança de posição remuneratória e ou atribuição de prémios de desempenho;

N.º 9 -O tempo de serviço prestado em 2011 pelo pessoal referido no n.º 1 não é contado para efeitos de promoção e progressão, em todas as carreiras, cargos e, ou, categorias, incluindo as integradas em corpos especiais, bem como para efeitos de mudanças de posição remuneratória ou categoria nos casos em que estas apenas dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito.

2012

[Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2012

Artigo 20.º — Contenção da despesa

N.º 1 -Durante o ano de 2012 mantêm-se em vigor.....º, os n.ºs 1 a 7 e 11 a 16 do artigo 24.º.....º, todos da [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro](#).

N.º 5 - O tempo de serviço prestado durante a vigência do artigo 24.º da Lei n.º [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro](#), alterada pelas Leis n.ºs [48/2011, de 26 de Agosto](#), e [60-A/2011, de 30 de Novembro](#), pelo pessoal referido no n.º 1 daquela disposição não é contado para efeitos de promoção e progressão,

em todas as carreiras, cargos e, ou, categorias, incluindo as integradas em corpos especiais, bem como para efeitos de mudanças de posição remuneratória ou categoria nos casos em que estas apenas dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito.

2013

[Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2013

Artigo 35.º — Proibição de valorizações remuneratórias

N.º 3

a) Mantêm -se todos os efeitos associados à avaliação dos desempenhos, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 6 do artigo 47.º da [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#), alterada pelas Leis n.ºs [64-A/2008, de 31 de dezembro](#), [3-B/2010, de 28 de Abril](#), [34/2010, de 2 de setembro](#), [55-A/2010, de 31 de dezembro](#), e [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro](#), e pela presente lei, bem como a contabilização dos vários tipos de menções a ter em conta para efeitos de mudança de posição remuneratória e ou atribuição de prémios de desempenho;

b) As alterações do posicionamento remuneratório que venham a ocorrer após 31 de dezembro de 2013 não podem produzir efeitos em data anterior.

N.º4 — São vedadas as promoções, independentemente da respetiva modalidade, ainda que os interessados já reúnam as condições exigíveis para o efeito à data da entrada em vigor da presente lei, exceto se, nos termos legais gerais aplicáveis até 31 de dezembro de 2010, tais promoções devessem obrigatoriamente ter ocorrido em data anterior a esta última.

N.º12 - O tempo de serviço prestado durante a vigência do presente artigo, pelo pessoal referido no n.º 1, não é contado para efeitos de promoção e progressão, em todas as carreiras, cargos e ou categorias, incluindo as integradas em corpos especiais, bem como para efeitos de mudanças de posição remuneratória ou categoria nos casos em que estas apenas dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito.

2014

[Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2014

Artigo 39.º — Proibição de valorizações remuneratórias

N.º 2 - O disposto no número anterior abrange as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos seguintes atos:

a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos.

N.º 4 - O disposto nos n.ºs 1 e 2 não prejudica a aplicação da [Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro](#), alterada pelas Leis n.ºs [64-A/2008, de 31 de dezembro](#), e [55-A/2010, de 31 de dezembro](#), assim como das respetivas adaptações, nos casos em que tal se verifique, sendo que os resultados da avaliação dos desempenhos suscetíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#), podem ser considerados após a cessação da vigência do presente artigo, nos seguintes termos:

a) Mantêm-se todos os efeitos associados à avaliação do desempenho, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 6 do artigo 47.º da [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#), bem como a contabilização dos vários tipos de menções a ter em conta para efeitos de mudança de posição remuneratória e ou atribuição de prémios de desempenho;

b) As alterações do posicionamento remuneratório que venham a ocorrer após 31 de dezembro de 2014 não podem produzir efeitos em data anterior;

c) Estando em causa alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, a efetuar ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 47.º da [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#), quando o trabalhador tenha, entretanto, acumulado mais do que os pontos legalmente exigidos, os pontos em excesso relevam para

efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório, nos termos da mesma disposição legal.

N.º 5 - O tempo de serviço prestado durante a vigência do presente artigo, pelo pessoal referido no n.º 1, não é contado para efeitos de promoção e progressão, em todas as carreiras, cargos e ou categorias, incluindo as integradas em corpos especiais, bem como para efeitos de mudanças de posição remuneratória ou categoria nos casos em que estas apenas dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito.

2015

[Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2015

Artigo 38.º— Proibição de valorizações remuneratórias

N.º 2 - O disposto no número anterior abrange as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos seguintes atos:

a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos.

N.º 4 - O disposto nos n.os 1 e 2 não prejudica a aplicação da [Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro](#), alterada pelas Leis n.ºs [64-A/2008, de 31 de dezembro](#), e [55-A/2010, de 31 de dezembro](#), assim como das respetivas adaptações, nos casos em que tal se verifique, sendo que os resultados da avaliação dos desempenhos suscetíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#), podem ser considerados após a cessação da vigência do presente artigo, nos seguintes termos:

a) Mantêm-se todos os efeitos associados à avaliação do desempenho, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 7 do artigo 156.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#), bem como a contabilização dos vários tipos de menções a ter em conta para efeitos de mudança de posição remuneratória e ou atribuição de prémios de desempenho.

N.º13 - O tempo de serviço prestado durante a vigência do presente artigo, pelo pessoal referido no n.º 1, não é contado para efeitos de promoção e progressão, em todas as carreiras, cargos e ou categorias, incluindo as integradas em corpos especiais, bem como para efeitos de mudanças de posição remuneratória ou categoria nos casos em que estas apenas dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito.

2016

[Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março](#), Orçamento do Estado para 2016

CAPÍTULO III (Disposições relativas a trabalhadores do setor público), SECÇÃO I (Carreira e estatuto remuneratório)

Artigo 18.º

Prorrogação de efeitos

N.º1 - Durante o ano de 2016, como medida de equilíbrio orçamental, são prorrogados os efeitos dos artigos 38.º a 46.º e 73.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro](#), cujas medidas são progressivamente eliminadas a partir de 2017.

Nota à margem: O número 17 deste artigo isenta da aplicação da prorrogação destes efeitos as promoções no ensino superior. No ensino universitário, as promoções de assistentes e assistentes convidados para a categoria de professor auxiliar. No ensino politécnico, as promoções de assistentes para a categoria de professor-adjunto e dos trabalhadores equiparados a professor-coordenador, professor-adjunto ou assistente para a categoria de professor-coordenador e professor-adjunto em regime de contrato de trabalho em funções públicas na modalidade de contrato por tempo indeterminado.

2017

[Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2017

CAPÍTULO III (Disposições relativas a trabalhadores do setor público)

SECÇÃO I (Carreira e estatuto remuneratório)

Artigo 19.º

Prorrogação de efeitos

N.º1 - *Sem prejuízo da eliminação progressiva das restrições e da reposição das progressões na carreira a partir de 2018, durante o ano de 2017 são prorrogados os efeitos dos artigos 38.º a 42.º, 44.º a 46.º e 73.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro](#).*

2018

[Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2018

CAPÍTULO III (Disposições relativas à Administração Pública)

SECÇÃO I (Carreira e estatuto remuneratório dos trabalhadores do setor público)

Artigo 18.º Valorizações remuneratórias

N.º1 - *Para os titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da [Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro](#), são permitidas, nos termos dos números seguintes, a partir do dia 1 de janeiro de 2018 e não podendo produzir efeitos em data anterior, as valorizações e acréscimos remuneratórios resultantes dos seguintes atos:*

a) *Alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão;*

b) *Promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos, incluindo nos casos em que dependam da abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso.*

N.º2 - *Aos trabalhadores cujo desempenho não tenha sido avaliado, designadamente por não aplicabilidade ou não aplicação efetiva da legislação em matéria de avaliação do desempenho, e sem prejuízo do disposto no artigo 42.º da [Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro](#), nas situações por este abrangidas, é atribuído um ponto por cada ano não avaliado, ou menção qualitativa equivalente, nos casos em que este seja o tipo de menção aplicável, sem prejuízo de outro regime legal vigente à data.*

N.º3 - *Aos trabalhadores cujo desempenho tenha sido avaliado com base em sistemas de avaliação de desempenho sem diferenciação do mérito, nomeadamente sistemas caducados, para garantir a equidade entre trabalhadores, é atribuído um ponto por cada ano ou a menção qualitativa equivalente sem prejuízo de outro regime legal vigente à data, desde que garantida a diferenciação de desempenhos.*

N.º4 - *O número de pontos atribuído ao abrigo dos números anteriores é comunicado pelo órgão ou serviço a cada trabalhador, com a discriminação anual e respetiva fundamentação.*

N.º5 - *No prazo de cinco dias úteis após a comunicação referida no número anterior, o trabalhador pode requerer a realização de avaliação por ponderação curricular, nos termos previstos no sistema de avaliação de desempenho aplicável, sendo garantido o princípio da diferenciação dos desempenhos.*

N.º6 - *Nas alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório a efetuar após a entrada em vigor da presente lei, quando o trabalhador tenha acumulado até 31 de dezembro de 2017 mais do que os pontos legalmente exigidos para aquele efeito, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório.*

N.º7 - *As valorizações remuneratórias resultantes dos atos a que se refere a alínea a) do n.º 1 produzem efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018, sendo reconhecidos todos os direitos que o trabalhador detenha, nos termos das regras próprias da sua carreira, que retoma o seu desenvolvimento.*

N.º8 - *O pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito nos termos do número anterior, é faseado nos seguintes termos:*

a) *Em 2018, 25 /prct. a 1 de janeiro e 50 /prct. a 1 de setembro;*

b) Em 2019, 75 /prct. a 1 de maio e 100 /prct. a 1 de dezembro.

Artigo 19.º

Tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integradas em corpos especiais

A expressão remuneratória do tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integradas em corpos especiais, em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito, é considerada em processo negocial com vista a definir o prazo e o modo para a sua concretização, tendo em conta a sustentabilidade e compatibilização com os recursos disponíveis

2019

[Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro](#), Orçamento do Estado para 2019

CAPÍTULO III (Disposições relativas à Administração Pública)

SECÇÃO I (Disposições gerais)

Artigo 16.º Valorizações remuneratórias

N.º1 - Para os titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da [Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro](#), em 2019 são permitidas as valorizações e acréscimos remuneratórios resultantes dos atos previstos nos números seguintes.

N.º2 - São permitidas alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, relevando, para o efeito, os pontos ainda não utilizados que o trabalhador tenha acumulado durante o período de proibição de valorizações remuneratórias, e sendo o pagamento dos acréscimos remuneratórios a que o trabalhador tenha direito por via de situações ocorridas em 2018 ou que ocorram em 2019 processado com o faseamento previsto para 2019 no n.º 8 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado de 2018, aprovada pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro](#).

Nota da UTAO — Os artigos 18.º e 16.º das leis do OE de 2018 e 2019, respetivamente, aplicam-se à carreira dos docentes dos ensinos básico e secundário e dos educadores de infância, que ficou assim descongelada a partir de 1 de janeiro de 2018, retomando-se a contagem do tempo de serviço a partir desta data.

Artigo 17.º

Tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integrados em corpos especiais

A expressão remuneratória do tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integrados em corpos especiais, em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito, é objeto de negociação sindical, com vista a definir o prazo e o modo para a sua concretização, tendo em conta a sustentabilidade e compatibilização com os recursos disponíveis.

[Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março](#) (recuperação de 2A9M18D para os docentes do ensino não superior)

Nota da UTAO — O preâmbulo faz o ponto de situação no momento

Justificação do 2A9M18D

“O presente decreto-lei reconhece aos docentes o equivalente a 70 % de um escalão tipo da sua carreira, tal como a lei já previu para as carreiras gerais. Nestas, um módulo padrão de progressão corresponde a 10 pontos que, em regra, são adquiridos ao longo de 10 anos, enquanto na carreira docente o módulo padrão é de 4 anos. Como tal, os 7 anos de congelamento, que correspondem a 70 % do módulo de progressão de uma carreira geral, traduzem –se em 70 % de 4 anos na carreira docente, ou

seja, 2 anos, 9 meses e 18 dias. Este mesmo racional deve continuar a ser utilizado para aprofundar um quadro de equidade com as carreiras gerais da Administração Pública."

Os 2 anos, 9 meses e 18 dias serão contabilizados no momento da progressão ao escalão seguinte, o que implica que todos os docentes verão reconhecido esse tempo, em função do normal desenvolvimento da respetiva carreira.

Artigo 3.º

Regras específicas

N.º1 — Aos docentes que, tendo em conta o momento em que iniciaram funções, apenas tiveram parte do seu tempo de serviço congelado, contabiliza-se um período de tempo proporcional ao que tiveram congelado.

N.º2 — O tempo de serviço decorrido entre 2011 e 2017 não é contabilizado para efeitos de reposicionamento, nos Termos da Portaria n.º 119/2018, de 4 de maio, aplicando-se o disposto no artigo anterior após o ingresso na carreira

Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio (mitiga os efeitos do congelamento ocorrido entre 2011 e 2017 nas carreiras, cargos ou categorias em que a progressão depende do decurso de determinado período de prestação de serviço)

Citação parcial do Preâmbulo

Para além do já realizado para os docentes (através do Decreto-Lei n.º 36/2019) é efetuada "às demais carreiras, cargos ou categorias integrados em corpos especiais em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito, e cuja contagem do tempo de serviço esteve também congelada entre 2011 e 2017."

Aplicação do princípio de 70% de módulo de progressão

O presente decreto-lei reconhece aos trabalhadores destas carreiras o equivalente a 70% do módulo de tempo padrão para mudança de escalão ou posição remuneratória na respetiva categoria, cargo ou posto, tal como já se previu para os docentes e, inicialmente, para as carreiras gerais. Nestas, um módulo padrão de progressão corresponde a 10 pontos que, em regra, são adquiridos ao longo de 10 anos. Como tal, os sete anos de congelamento, que correspondem a 70 % do módulo de progressão de uma carreira geral, traduzem-se em 70 % dos módulos de progressão de cada uma das carreiras abrangidas pelo presente decreto-lei.

Artigo 2.º Contabilização do tempo de serviço nas carreiras pluricategoriais

N.º1 — Aos trabalhadores referidos no n.º 1 do artigo anterior (que exclui os professores por terem o seu próprio decreto lei) são contabilizados, nos termos previstos no anexo ao presente decreto-lei e que dele faz parte integrante, 70 % do módulo de tempo padrão para mudança de escalão ou posição remuneratória na respetiva categoria, cargo ou posto.

N.º2 — A contabilização a que se refere o presente artigo repercute-se no escalão ou posição remuneratória detidos pelos trabalhadores, nos seguintes termos:

- a) 1/3 do tempo a 1 de junho de 2019;
- b) 1/3 do tempo a 1 de junho de 2020;
- c) 1/3 do tempo a 1 de junho de 2021.

N.º3 — Caso essa contabilização seja superior ao necessário para efetuar uma progressão, o tempo referido no número anterior repercute-se, na parte restante, no escalão ou posição remuneratória seguinte.

Artigo 4.º Cálculo do módulo de tempo padrão

N.º1 — O módulo de tempo padrão calcula-se por categoria, cargo ou posto e corresponde à média do tempo de serviço necessário para mudança de escalão ou posicionamento remuneratório na categoria, cargo ou posto em causa, nos termos previstos no anexo ao presente decreto-lei.

N.º2 — Quando calculado em anos, o módulo de tempo é convertido em anos, meses e dias para efeitos de aplicação do disposto no presente decreto-lei.

Nota da UTAO — Opção oferecida aos docentes do ensino não superior

“O diploma dos professores prevê que o tempo de serviço seja reconhecido na primeira progressão posterior a 1 de Janeiro de 2019, o que significa que no calendário original o tempo é reconhecido de uma só vez, num momento que dependerá de caso para caso, podendo ocorrer entre 2019 e 2023, acelerando a segunda progressão. Se optarem pelo previsto no n.2 do artigo 2.º do decreto-lei das carreiras especiais contabiliza 1/3 de recuperação durante 3 anos sem terem de esperar pela primeira progressão posterior”

2023 com implicação orçamental em 2024

[Decreto-Lei n.º 74/2023 de 25 de agosto](#) (aceleração de progressão na carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário)

Artigo 2.º Âmbito subjetivo de aplicação

N.º1 — O presente decreto-lei aplica-se aos docentes que preencham cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) Exerçam funções docentes ou legalmente equiparadas desde o ano 2005-2006;
- b) Tenham sido abrangidos, durante o exercício dessas funções, pelo regime de suspensão da contagem do tempo de serviço para efeitos de promoção ou progressão nas respetivas carreiras e categorias, que vigorou entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2017.

2 - O disposto no número anterior aplica-se aos docentes dos quadros, bem como àqueles que os venham a integrar, para efeitos de reposicionamento na carreira

Aplica-se ainda a outras situações definidas nos números seguintes.

Nota da UTAO — Introduzem-se mecanismos de aceleração das progressões na carreira destes docentes, ao considerar:

- para efeitos de progressão, o tempo de serviço de permanência nos 4.º e 6.º escalões por não disporem de vaga para progressão ao 5.º e 7.º escalões garantindo-se àqueles que ainda não progrediram a estes escalões que o possam fazer sem perda de tempo de serviço.
- são criadas nos 5.º e 7.º escalões as vagas necessárias para que os docentes previstos no artigo anterior que reúnam os demais requisitos legais para progressão ao 5.º e 7.º escalões
- garante-se a todos os demais docentes abrangidos pelos referidos congelamentos uma progressão mais célere na carreira, ao reduzir-se em um ano o módulo de tempo de serviço de permanência no escalão em que se encontram posicionados, para efeitos de progressão ao escalão subsequente.

[Decreto-Lei n.º 75/2023, de 29 de agosto](#) (medida especial de aceleração do desenvolvimento das carreiras dos trabalhadores com vínculo de emprego público)

Artigo 2.º Âmbito

São abrangidos pela medida especial a que se refere o artigo anterior os trabalhadores com vínculo de emprego público integrados em carreira que, à data de entrada em vigor do presente decreto-lei, reúnam os seguintes requisitos cumulativos:

- a) Efetuem a alteração obrigatória de posicionamento remuneratório em razão de pontos acumulados nas avaliações do desempenho;
- b) Detenham 18 ou mais anos de exercício de funções integrados em carreira ou carreiras, abrangendo os períodos compreendidos entre:
 - i) 30 de agosto de 2005 e 31 de dezembro de 2007;
 - ii) 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2017.

Artigo 3.º Redução do número de pontos necessários para alteração obrigatória do posicionamento remuneratório

N.º 1 — Os trabalhadores que, no ano de 2024 ou seguintes, acumulem seis ou mais pontos nas avaliações do desempenho relativas às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram alteram o seu posicionamento remuneratório para a posição remuneratória seguinte à detida.

N.º 2 — Para efeitos do disposto no número anterior, quando os trabalhadores tenham acumulado mais do que seis pontos, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório.

N.º 3 — A redução do número de pontos necessários para a alteração obrigatória do posicionamento remuneratório a que se refere o n.º 1 é aplicável apenas uma vez a cada trabalhador.

N.º 4 — A alteração do posicionamento remuneratório produz efeitos a 1 de janeiro do ano em que o trabalhador acumule o número de pontos necessários para a alteração obrigatória do posicionamento remuneratório a que se refere o n.º 1.

Anexo 5: Dados primários solicitados à DGAE: campos parametrizados e respetiva definição das variáveis

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Docentes ao serviço (no momento t)	Data de nascimento	Pertence aos quadros? (no momento t)	Data de entrada nos quadros	Tempo de serviço antes da entrada nos quadros	Tempo acumulado no momento t (em anos e dias)	Escalão (no momento t)	Remuneração base bruta (no momento t)	Tempo de permanência no escalão até ao momento t (n.º de anos e meses)	Porcentagem de tempo inteiro (no momento t)	O Docente enquadra-se no denominado "acelerador de carreiras" determinado pelo Decreto-Lei n.º 74/2023?	Se foi abrangido pelo "acelerador de carreiras" (coluna anterior), indicar o tempo de serviço recuperado (em número de meses)	Tempo de serviço durante o período de congelamento de 30/08/2005 até 31/12/2007 (n.º de anos e meses)	Tempo de serviço durante o período de congelamento de 01/01/2011 até 31/12/2017 (n.º de anos e meses)

INTERPRETAÇÃO DA MAQUETE PARA A BASE DE DADOS (folha "Maquete base dados")		Explicação sobre a resposta a dar (dados a inserir na respectiva coluna)
Coluna	Questão	
1	Docentes ao serviço (no momento t)	Lista dos docentes integrados na Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário, cujo estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril. Pretende-se lista anonimizada; os docentes deverão ser listados por numeração sequencial (de 1 até ao último docentes em funções no momento t).
2	Data de nascimento	Data de nascimento. Inserir mês e ano no formato predefinido da lista "drop-down" em cada célula.
3	Pertence aos quadros? (no momento t)	Docente que se enquadra na definição de docente de quadro dada pelo Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 fevereiro
4	Data de entrada nos quadros	Data de entrada nos quadros (ano e mês). Se o docente não pertencer aos quadros, preencher com n.a. (não aplicável).
5	Tempo de serviço antes da entrada nos quadros	Para os docentes que, no momento t, já pertencem aos quadros, pretende-se saber o tempo trabalhado na carreira antes de terem sido admitidos nos quadros. Para os docentes que não pertençam aos quadros no momento t, indicar o tempo de serviço como contratado. O tempo deve ser indicado em anos e meses, seguindo o formato predefinido e os exemplos apresentados na folha "Maquete base dados").
6	Tempo acumulado no momento t (em anos e dias)	Tempo acumulado no momento t (em anos e dias) do docente, incluindo as majorações de avaliação previstas no Decreto-Lei n.º 41/12, de 21 de fevereiro (ex. artigo 47.º).
7	Escalão (no momento t)	Número do escalão em que o docente se encontra no momento t. O leque de possibilidades inclui os desdobramentos remuneratórios do 7.º escalão identificados como 7-1 e 7-2 na lista "drop-down" de cada célula desta coluna. Estes desdobramentos constam da p. 84 do ficheiro PDF da DGAEP com as remunerações para 2024, versão 01/jan.
8	Remuneração base bruta (no momento t)	Salário bruto base, o qual consta da tabela remuneratória dos docentes para 2024 (p. 84 do ficheiro PDF da DGAEP com as remunerações para 2024, versão 01/jan).
9	Tempo de permanência no escalão até ao momento t (n.º de anos e meses)	Tempo de serviço no escalão atual até ao momento t. Indicar em anos e meses, seguindo o formato predefinido e os exemplos apresentados na folha "Maquete base dados").
10	Porcentagem de tempo inteiro (no momento t)	Indicar o horário do docente em percentagem do tempo inteiro. Ex.: professor a tempo completo: indicar 100%; professor a tempo parcial: indicar de 1% a 99%, conforme a situação do docente
11	O Docente enquadra-se no denominado "acelerador de carreiras" determinado pelo Decreto-Lei n.º 74/2023?	Indicar se o docente é abrangido pelo disposto no Decreto-Lei n.º 74/2023, de 25 de agosto. Resposta SIM ou NÃO
12	Se foi abrangido pelo "acelerador de carreiras" (coluna anterior), indicar o tempo de serviço recuperado (em número de meses)	Se sim, qual foi o tempo recuperado? Apresentar o tempo em meses.

Fontes: UTAO e Diário da República. | Notas: os cabeçalhos a azul identificam as variáveis que a UTAO começou por requerer à DGAE. A fundo verde, estão as variáveis solicitadas num segundo momento em abril de 2024.

Anexo 6: Solicitação de bons ofícios ao Presidente da COF por parte do Coordenador da UTAO em 14/12/2023

Rui Nuno Baleiras

De: Rui Nuno Baleiras
Enviado: 14 de dezembro de 2023 13:21
Para: Filipe Neto Brandão (fnbrandao@ps.parlamento.pt)
Assunto: RE: Pedido de estudo à UTAO

Ex.^{mo} Senhor Presidente da
Comissão de Orçamento e Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão

Concluído o processo legislativo orçamental, foi possível realizarmos a reunião que lhe solicitei na mensagem de 27/10/2023 abaixo reproduzida. Agradeço, pois, o encontro de anteontem com a Mesa da COF. Permitiu esclarecer as questões que levantei acerca da possibilidade de a UTAO avaliar o impacto orçamental previsível das duas medidas de política na área dos recursos humanos contidas no requerimento do PSD aprovado pela COF em 25/10/2023. Em primeiro lugar, ficou claro na reunião que, apesar da mudança substancial no enquadramento político ocorrida após a aprovação do requerimento, a COF mantém o interesse na realização do estudo. Em segundo lugar, ficou também claro que este trabalho será a mais complexa análise de custeio na história da UTAO e que a sua boa concretização depende, para além do empenho brioso da Unidade, de apoios externos a mobilizar no seu exterior. Esses apoios são os seguintes:

1. Colaboração diligente de três ministérios;
2. Assistência jurídica especializada nas áreas do trabalho em funções públicas, incluindo a modalidade de contrato individual de trabalho, e de sistemas remuneratórios em vigor nas Administrações Públicas;
3. Assistência técnica especializada nos domínios da economia da educação ou do trabalho, com competências em análise estatística de microdados.
4. Compreensão para o custo de oportunidade de, em 2024, algumas publicações periódicas da UTAO não serem realizadas ou serem abreviadas, dada a imprescindibilidade de desviar tempo dos analistas para esta nova tarefa.

Para viabilizar a mobilização dos meios 1 a 3, solicito os bons ofícios de V. Ex.^a junto do Senhor Presidente da Assembleia da República. Passo a descrever sucintamente o que é que a UTAO pretende relativamente a cada um destes meios.

- i) Colaboração diligente de três ministérios — Os ministérios em causa são: Presidência, Educação e Finanças. O estudo da UTAO exigirá certamente a melhor colaboração por parte de alguns serviços pertencentes a estes ministérios, seja para responder a dúvidas ou para disponibilizar dados quantitativos. As interações decorrerão através de troca de correspondência e reuniões presenciais ou por via telemática ao longo dos próximos meses. A UTAO tenciona abordar directamente as direcções superiores dos serviços relevantes, mas a experiência aconselha a que haja uma sensibilização prévia dos ministros responsáveis por parte do poder político parlamentar. A ordem jurídica nacional não prevê, ainda, a obrigação de colaboração com a UTAO de serviços fora da órbita do Ministério das Finanças. O momento político especial que se viverá nos próximos meses, com o Governo em gestão corrente, redobra a conveniência desta abordagem política. Para já, estão identificados como relevantes os seguintes Serviços: Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), no Ministério da Presidência; Secretaria-Geral da Educação e da Ciência, Direcção-Geral da Administração Escolar e Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., bem como outros organismos sob direcção do Ministério da Educação que se venham a revelar necessários; Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), no Ministério das Finanças.
- ii) Assistência jurídica especializada nas áreas do trabalho e de sistemas remuneratórios nas Administrações Públicas — O apuramento de factos sobre o que é a reposição da contagem de tempo de serviço dos professores dos Ensinos Pré-Escolar, Básico e Secundário e a sua extensão equitativa às demais carreiras profissionais nas Administrações Públicas não pode dispensar uma rigorosa avaliação jurídica das questões

relevantes. Sem esta, não será possível avançar para a estimação de efeitos financeiros. A UTAO não dispõe de analistas com aquelas competências jurídicas. Por isso, irá necessitar de colaboração técnica externa durante alguns meses. Por uma razão económica, começará por procurar a disponibilidade deste recurso junto de serviços da AR. No caso de não se encontrar um profissional com o conhecimento e a experiência necessários, terá de se contratar uma prestação de serviços fora da AR. Para ambos os casos, será indispensável a colaboração do Senhor Secretário-Geral, do Conselho de Administração e, claro, do Senhor Presidente da Assembleia da República (PAR). Por isso, afigura-se como muito recomendável a intervenção do Senhor PAR para os sensibilizar no sentido de agilizarem os pedidos de colaboração que a UTAO venha a formular ao longo das próximas semanas para assegurar esta assistência técnica especializada.

- iii) Assistência técnica especializada nos domínios da economia da educação ou do trabalho — Pretende-se associar à realização deste projecto a colaboração de um ou dois especialistas nas áreas referidas. São duas as razões a motivar esta pretensão. A primeira é a ausência de conhecimento específico entre os analistas da UTAO sobre carreiras, avaliações, promoções e progressões nas Administrações Públicas, bem como de experiência com ferramentas informáticas típicas da microeconometria, a que acresce a inexistência nos computadores ao serviço da UTAO de licenças de utilização de aplicações adequadas para trabalhar estatisticamente microdados anonimizados. A segunda é a conveniência de minimizar a perturbação na produção de outros relatórios por parte da UTAO, perturbação inerente ao desvio do recurso tempo para este estudo de custeio tão exigente para uma equipa com apenas quatro analistas e tantas colecções de publicações para continuar a atender. A UTAO apenas proporá, em concreto, a contratação destes serviços na medida estrita da sua necessidade e tomando em conta a complementaridade que for possível estabelecer com o profissional jurista entretanto encontrado para apoiar o estudo. Portanto, a fim de encontrar receptividade nos órgãos de decisão da AR aquando da submissão de um pedido de abertura do procedimento administrativo de aquisição de serviços, será recomendável a sensibilização prévia do Senhor Secretário-Geral e do Conselho de Administração por parte do Senhor PAR.

Finalmente, o meio 4 acima identificado não precisa da intervenção explícita do poder político parlamentar. Trata-se de antecipar, desde já, a informação ao poder político de que a mobilização de uma parte substancial do tempo de trabalho de metade dos analistas da UTAO terá um custo de oportunidade na produção de outros estudos. Creio que as razões ficaram claras nos parágrafos anteriores. Quero, no entanto, assegurar que será dada prioridade às análises regulares principais. Neste sentido, a dedicação ao requerimento aprovado pela COF será suspensa para evitar sacrifício de conteúdos nas análises da UTAO em 2024 ao Programa de Estabilidade, à Conta Geral do Estado e ao(s) processo(s) legislativo(s) orçamental(is).

Senhor Presidente, estou, naturalmente, disponível para prestar os esclarecimentos adicionais que entender necessários para viabilizar a mobilização em tempo útil dos recursos identificados nesta mensagem. Na medida do possível, gostaria de ser informado sobre as diligências que vierem a ser tomadas junto dos três membros do Governo e do Conselho de Administração, pois poderei ter que as invocar quando me dirigir aos Serviços ministeriais e à hierarquia administrativa da AR.

Sem outro assunto, subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

Rui Nuno Baleiras

Coordenador da UTAO | *Head of the PBO*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA | *PORTUGUESE PARLIAMENT*

Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) | *Parliamentary Budget Office (PBO)*

Av. D. Carlos I, n.º 128 | 1200-651 Lisboa, Portugal

Tel.: +351 21 391 41 20 (dir.); +351 21 391 41 51 (Secr. | Assistant)

rnbaileiras@ar.parlamento.pt

www.parlamento.pt



DIREÇÃO
DE APOIO
PARLAMENTAR

Anexo 7: Sensibilização do Governo por ofício do Presidente da COF em 12/01/2024



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento e Finanças

Exma. Senhora
Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares

Registo	Data
S_5COMXV/2024/1	12-01-2024

Assunto: Estudo UTAO: impacto orçamental da contagem de tempo perdido para professores e outras carreiras da Função Pública.

*Senhor Ministro
o Senhor Ministro*

No passado dia 25-10-2023, a Comissão de Orçamento e Finanças (COF) aprovou um requerimento do GPPSD para que fosse solicitada à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) a avaliação do impacto orçamental "da contagem de tempo perdido para os professores, bem como para todas as restantes carreiras da Função Pública."

Ora, como é já do conhecimento público, os líderes dos dois maiores partidos políticos portugueses assumiram já, entretanto, ambos, como seu desiderato - caso algum logre, em resultado das próximas eleições legislativas, ser indigitado como Primeiro-Ministro (e é quase certo que um dos dois o virá a ser) -, proceder à implementação dessa recuperação do tempo de serviço.

Significa isso que a quantificação do impacto orçamental dessa(s) medidas(s) se passou a revestir de redobrada importância, pelo que, nessa medida, também a tarefa solicitada à UTAO se viu acrescida de relevância.

Tendo presente a proximidade da data anunciada para a dissolução da AR e, com ela, a nossa capacidade de acompanhar posteriormente o devir dos trabalhos, e uma vez que o Senhor Coordenador da UTAO nos deu conta da previsível necessidade de interagir com diversos serviços da Administração Pública, nomeadamente aqueles que se encontram sob a tutela da Senhora Ministra da Presidência, do Senhor Ministro das Finanças e do Senhor Ministro da

Palácio de S. Bento | Praça da Constituição de 1976 | 1249-068 Lisboa, Portugal
 Telefone: 213919389 / 213919000
 @: SCOF@ar.parlamento.pt



Comissão de Orçamento e Finanças

Educação, vinhamos, desde já, junto de V. Exa, agradecer antecipadamente todas as diligências que tiver por bem adotar, no sentido de aqueles virem a facilitar o cumprimento da tarefa por esta COF confiada à UTAO.

Com os melhores cumprimentos,

Filipe Neto Brandão

O Presidente da Comissão,

(Filipe Neto Brandão)

Anexo 8: Sensibilização do Presidente da AR por ofício do Presidente da COF em 12/01/2024



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento e Finanças

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Assembleia da República

Registo	Data
I_5COMXVI/2024/2	12-01-2024

Assunto: Estudo UTAO: impacto orçamental da contagem de tempo perdido para professores e outras carreiras da Função Pública.

S. Benito
o S. Benito

No passado dia 25-10-2023, a Comissão de Orçamento e Finanças (COF) aprovou um requerimento do GPPSD para que fosse solicitada à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) a avaliação do impacto orçamental "da contagem de tempo perdido para os professores, bem como para todas as restantes carreiras da Função Pública."

Ora, como é já do conhecimento público, os líderes dos dois maiores partidos políticos portugueses assumiram já, entretanto, ambos, como seu desiderato - caso algum logre, em resultado das próximas eleições legislativas, ser indigitado como Primeiro-Ministro (e é quase certo que um dos dois o virá a ser) -, proceder à implementação dessa recuperação do tempo de serviço.

Significa isso que a quantificação do impacto orçamental dessa(s) medidas(s) se passou a revestir de redobrada importância, pelo que, nessa medida, também a tarefa solicitada à UTAO se viu acrescida de relevância.

Tendo presente a proximidade da data anunciada para a dissolução da AR e, com ela, a nossa capacidade de acompanhar posteriormente o devir dos trabalhos, e uma vez que o Senhor Coordenador da UTAO nos deu conta da previsível necessidade de vir a solicitar um reforço dos meios ao seu dispor, nomeadamente através da afetação de recursos humanos hoje adstritos a outras funções, vinhamos, desde já, agradecer antecipadamente tudo o que V. Exa vier

Palácio de S. Bento | Praça da Constituição de 1976 | 1249-068 Lisboa, Portugal
 Telefone: 213919389 / 213919000
 @: SCOF@ar.parlamento.pt



Comissão de Orçamento e Finanças

superiormente a determinar, no sentido de facilitar o cumprimento da tarefa por esta COF confiada à UTAO.

Com os melhores cumprimentos,

F. Neto Brandão

O Presidente da Comissão,

(Filipe Neto Brandão)

Anexo 9: Pedido de informação da UTAO em 09/02/2024 e resposta do Gabinete do Ministro das Finanças em 14/03/2024

Rui Nuno Baleiras

De: Rui Nuno Baleiras
Enviado: 9 de fevereiro de 2024 15:32
Para: 'gabinete.ministro@mf.gov.pt'; 'gabinete.seo@mf.gov.pt'
Cc: Jorge Daniel Faria Silva; Vítor Canarias
Assunto: Reposição do tempo de serviço
Anexos: Notícia Expresso_2023_02_01.pdf

Ex.^{ma} Senhora
 Chefe do Gabinete do Ministro das Finanças
 Dr.ª Maria Manuel Simões

Ex.^{mo} Senhor
 Chefe do Gabinete da Secretária de Estado do Orçamento
 Dr. Tiago Saleiro

A [Unidade Técnica de Apoio Orçamental](#) (UTAO) está a realizar um estudo solicitado pela Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças da Assembleia da República visando prever o impacto na receita e na despesa das Administrações Públicas (AP) da contagem integral do tempo de serviço dos professores dos ciclos de ensino não-superior. É ainda objectivo do pedido dos Senhores Deputados conhecer o impacto orçamental previsível decorrente da extensão a todas as carreiras das AP do tratamento que vier a ser considerado para aqueles docentes. No dia 1 do corrente mês, solicitei, em nome da UTAO, a informação abaixo indicada à Direcção-Geral do Orçamento e ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, ambos do Ministério das Finanças.

Recebi, entretanto, a resposta de ambos os Serviços informando que não dispõem de nenhum dos elementos abaixo identificados. É por esta razão que recorro a V. Ex.^{as} na esperança de a informação em causa existir nos vossos gabinetes ou, no caso contrário, que me informem sobre a entidade detentora da mesma. Esclareço que o Senhor Ministro das Finanças terá recebido em Janeiro último do Parlamento um pedido para agilizar o acesso da UTAO à informação nos serviços sob sua tutela ou orientação e que seja útil para a execução do estudo da Unidade. O mesmo aconteceu com os senhores Ministros da Presidência e da Educação.

Por ora, a UTAO está a efectuar o estabelecimento de factos. No decorrer da pesquisa efectuada, encontrou um artigo publicado na edição digital do jornal "Expresso" que refere, em várias passagens, valores e afirmações atribuídas ao Ministério das Finanças. O artigo é da jornalista Isabel Leiria e data de 1 de Fevereiro de 2023. Anexo-o por conveniência mútua.

Com este enquadramento, vimos solicitar o envio à UTAO dos seguintes elementos informativos:

1. Estudo ou estudos do Ministério das Finanças ou por si solicitados dos quais constem os montantes indicados naquela peça jornalística;
2. Se desses estudos não constar a informação a seguir discriminada, por favor juntá-la na vossa resposta. É ela:
 - Detalhe da desagregação do apuramento do valor de 331 M€ referido na notícia — Solicitamos os cálculos, os pressupostos e a metodologia utilizada para apurar o mencionado impacto orçamental da recuperação de tempo de serviço dos professores (restantes 6A6M23D). Importa explicarem se este valor corresponde a impacto bruto ou líquido no saldo orçamental;
 - Detalhe da desagregação do apuramento do valor de 200 M€ referido na notícia — Solicitamos os cálculos, os pressupostos e a metodologia utilizada para apurar o mencionado impacto orçamental do descongelamento integral das restantes carreiras especiais. Importa explicarem se este valor corresponde a impacto bruto ou líquido no saldo orçamental;
 - Dados sobre o impacto orçamental total e desagregado por ano, acompanhado dos devidos esclarecimentos e cálculos realizados, referentes a:

- i) recuperação do tempo de serviço dos professores iniciada em 2019 (2A9M18D), via Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de Março (244 M€);
 - ii) restantes carreiras especiais (Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de Maio).
3. Cálculos detalhados, pressupostos e metodologia utilizada no apuramento do impacto orçamental total do Decreto-Lei n.º 74/2023, de 25 de Agosto, desagregados por impacto anual;
 4. Cálculos detalhados, pressupostos e metodologia utilizada no apuramento do impacto orçamental total do Decreto-lei n.º 75/2023, de 29 de Agosto, desagregados por impacto anual;
 5. Qualquer outro documento ou ficheiro de dados que vos pareça ser útil para o apuramento de evidências sobre o tema em epígrafe.

Colaboram comigo neste estudo os analistas Vítor Canarias e Jorge Silva, em c/c. Estão disponíveis para esclarecer com colegas vossos eventuais questões operacionais resultantes deste pedido.

Desta forma, agradeço a vossa melhor colaboração num prazo razoável. Atendendo a que, nesta mensagem, apenas estamos a pedir elementos que já existirão no Ministério das Finanças, apelo a uma resposta conclusiva da vossa parte até ao próximo dia 15 de Fevereiro de 2024.

Com os mais respeitosos cumprimentos,

Rui Nuno Baleiras

Coordenador da UTAO | *Head of the PBO*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA | PORTUGUESE PARLIAMENT

Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) | Parliamentary Budget Office (PBO)

Av. D. Carlos I, n.º 128 | 1200-651 Lisboa, Portugal

Tel.: +351 21 391 41 20 (dir.); +351 21 391 41 51 (Secr. | Assistant)

rbaleiras@ar.parlamento.pt

www.parlamento.pt



**DIREÇÃO
DE APOIO
PARLAMENTAR**



Exmo. Senhor
Coordenador da Unidade Técnica de Apoio
Orçamental
Professor Rui Nuno Baleiras

ruinuno.baleiras@ar.parlamento.pt

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Nº: 117/2024 ENT.: PROC. Nº: 14.01	14/03/2024

ASSUNTO Reposição do tempo de serviço

Exmo. Senhor,

Acusamos a receção do pedido de informação no contexto do estudo solicitado pela Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, que mereceu a nossa melhor atenção.

Relativamente à solicitação que nos foi endereçada, o âmbito do pedido para elaboração de um estudo por parte dos Senhores Deputados apontava para o objetivo de estimar, de forma autónoma e independente, o impacto orçamental previsível, tanto na receita como na despesa, da contagem integral do tempo de serviço dos professores e da sua extensão a todas as carreiras.

Solicitamos assim que possam detalhar de forma mais precisa quais os dados base que consideram relevantes para o bom sucesso da tarefa solicitada.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Maria Manuel Simões

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
(+351) 21 881 6800
portugal.gov.pt



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_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx](https://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx)