Relatório UTAO n.º 15/2025

Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2026

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

22 de outubro de 2025

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 foi elaborado por António Antunes, Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva e Vítor Nunes Canarias.

Título: Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2026

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 15/2025

Data de publicação: 22 de outubro de 2025

Data-limite para incorporação de informação: 18 de outubro de 2025

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

Índice Geral

Índice Geral i
Índice de Tabelas i
Índice de Gráficos ii
Índice de Figuras ii
Índice de Caixas iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos iii
Sumário executivo 1
1. Introdução 1
2. Cenário macroeconómico 1
2.1 As diferenças entre o POENMP, o RAP/2025 e a POE/2026 no biénio 2024–2026 1
2.2 Análise à coerência das previsões macroeconómicas 1
2.3 Incerteza devido à introdução de tarifas no comércio internacional 2
3. As principais medidas de política orçamental em 2026 na perspetiva da Contabilidade Nacional 2
4 Desafios para as finanças públicas 3
4.1 PRR 3
4.2 Despesa com Defesa 4
5. Cenário de finanças públicas em Contabilidade Nacional 5
5.1 Ponto de partida: estimativa para 2025 5
5.2 Do saldo orçamental em 2025 ao saldo orçamental em 2026 5
5.3 Orientação da política orçamental 6
5.4 Riscos do cenário orçamental 6
5.5 Posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental 7
6. Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública 9
7. Inovações nas finanças públicas 10
1 Introdução 11
2 Cenário macroeconómico 13
2.1 As diferenças entre o POENMP, o RAP/2025 e a POE/2026 no biénio 2024–2026 13
2.2 Análise à coerência das previsões macroeconómicas 15
2.3 Incerteza devido à introdução de tarifas no comércio internacional 22
3 As principais medidas de política orçamental em 2026 na perspetiva da Contabilidade Nacional 23
3.1 Abordagem conceptual 23
3.2 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes 25
3.3 Novas medidas de política 28
3.4 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes 30
4 Desafios para as finanças públicas 33
4.1 PRR 33
4.2 Despesa com Defesa 37
5 Cenário de finanças públicas em Contabilidade Nacional 41
5.1 Ponto de partida: estimativa para 2025 41
5.2 Do saldo orçamental em 2025 ao saldo orçamental em 2026 45
5.3 Orientação da política orçamental 48
5.4 Riscos do cenário orçamental 50
5.5 Posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental 54
5.5.1 Regras orçamentais 54
5.5.2 Despesa líquida 55
5.5.2.1 Medidas discricionárias da receita 59
5.5.3 Saldo orçamental 61
5.5.4 Dívida pública 62
6 Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública 65
6.1 O conceito de instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública 65
6.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2026 66
6.3 Ausência de progressos relevantes face ao ano anterior 73
6.4 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos 74
7 Inovações nas finanças públicas 79
7.1 Revisão da despesa pública 79
7.2 Orçamentação por programas 79
7.3 Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental 86
Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2025 87

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: POENMP, RAP/2025 e POE/2026 14

Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo 21
Tabela 3 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2026 27
Tabela 4 – Novas medidas de política orçamental em 2026 29
Tabela 5 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2025 e 2026 32
Tabela 6 – Subvenções e empréstimos do PRR entre 2021–2026 (incluindo reprogramações) 35
Tabela 7 – Impacto da implementação do PRR, em contas nacionais, entre 2021–2026 36
Tabela 8 – Despesa de Portugal no setor da defesa (Classificação COFOG) 40
Tabela 9 – Estimativa/2025 *versus* RAP/2025 (em termos ajustados) 44
Tabela 10 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais 47
Tabela 11 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes 48
Tabela 12 – Evolução da despesa primária líquida 2023-2026: RAP, POE/2026 e revisão da UTAO 58
Tabela 13 – Medidas discricionárias da receita: 2024–2026 61
Tabela 14 – Correspondência de artigos entre POE/2025, LOE/2025, Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2025 e POE/2026 67
Tabela 15 – POE/2026 - Orçamentação por Programas: desagregação por MBO | Programas | Ações 81

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia 16
Gráfico 2 – Balança de bens e balança de serviços 16
Gráfico 3 – Balança de capital 16
Gráfico 4 – Transferências Portugal–UE 16
Gráfico 5 – Preço do petróleo e deflator das importações 17
Gráfico 6 – Índice de Preços no Consumidor, por componente 17
Gráfico 7 – Termos de troca 17
Gráfico 8 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume 17
Gráfico 9 – Consumo privado nominal e em volume 18
Gráfico 10 – Evolução das componentes do PIB em volume 18
Gráfico 11 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias 18
Gráfico 12 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego 18
Gráfico 13 – Crescimento do PIB real, do emprego e da produtividade aparente do trabalho 19
Gráfico 14 – Custos unitários do trabalho 19
Gráfico 15 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador 19
Gráfico 16 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado 20
Gráfico 17 – FBCF nominal dos sectores público e privado 20
Gráfico 18 – Investimento nominal líquido 21
Gráfico 19 – Taxa de investimento das famílias 21
Gráfico 20 – Comércio de bens entre Portugal e os Estados Unidos 22
Gráfico 21 – Comércio de serviços entre Portugal e os Estados Unidos 22
Gráfico 22- Despesa com a Defesa nacional em Portugal (2014–2026 e 2028): comparação entre os conceitos da NATO e COFOG. 38
Gráfico 23 – Saldo orçamental: execução em 2024 e previsões para a execução de 2025 41
Gráfico 24 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2024 e 2025 43
Gráfico 25 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2025 (face ao RAP/2025) 44
Gráfico 26 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2025 e 2026 46
Gráfico 27 – Orientação da política orçamental 49
Gráfico 28 – Crescimento da despesa líquida entre 2024 e 2026 56
Gráfico 29 – Crescimento despesa líquida no cenário de execução de 80% subvenções PRR (em percentagem e pontos percentuais do PIB) 59
Gráfico 30 – Crescimento despesa líquida no cenário de execução de 65% subvenções PRR 59
Gráfico 31 – Trajetória do saldo estrutural 62
Gráfico 32 – Trajetória da dívida pública, regra de um vigésimo e salvaguarda de sustentabilidade da dívida 63

Índice de Figuras

Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção 23
Figura 2 – Riscos orçamentais no PRR em 2025 e 2026 37
Figura 3 – Síntese dos Riscos 53
Figura 4 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na PPL POE/2026 68

Índice de Caixas

Caixa 1 – A implementação do PRR em 2025 e o indicador da despesa líquida.....58

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
AdC	Administração Central
ADSE, I.P.	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
AEDL, S.A.	Autoestradas do Douro Litoral, S.A
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
CE	Comissão Europeia
Cf.	Conforme
CFI	Código Fiscal do Investimento
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
COFAP	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
COFOG	Classificação Funcional da Despesa das Administrações Públicas
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CTUP	Custo do Trabalho por Unidade Produzida ou Custo Unitário do Trabalho
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DLEO/AAAA	Decreto-Lei de Execução Orçamental aplicável ao exercício de AAAA
DSA	*Debt Sustainability Analysis*
EM	Estado(s)-Membro(s)
EO	Entidade Orçamental
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FESAP	Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos
FCGM	Fundo Nacional de Contragarantia Mútuo
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
ICE	Incentivo à Capitalização das Empresas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOE/AAAA	Lei do Orçamento do Estado para o ano AAAA
M€	Milhão(ões) de euros
MDR	Medidas Discricionárias da Receita
MF	Ministério das Finanças
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
NATO	*North Atlantic Treaty Organization* /Organização do Tratado do Atlântico Norte
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLII	Posição Líquida de Investimento Internacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
POENMP	Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei
PPL/OE–AAAA	Proposta de lei para aprovar o OE para o ano de "AAAA"
PPL-37/XVII/1	Proposta de lei para aprovar o Orçamento do Estado para o ano de 2026
PPO	Plano de Projeto Orçamental
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
RAP	Relatório Anual de Progresso
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial
SS	Segurança Social
SWOT	*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Tvh	Taxa de Variação Homóloga
Tvha	Taxa de Variação Homóloga Anual
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. **Este relatório contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à Proposta de Orçamento do Estado para 2026 (POE/2026).** A POE/2026 foi submetida pelo Ministério das Finanças (MF) à AR em 9 de outubro de 2025.

2. **As próximas páginas, sob a epígrafe acima, são uma síntese alargada dos resultados da apreciação**. Todas as afirmações que se seguem estão justificadas nos argumentos e na evidência constantes dos sete capítulos do documento. Conclusões porventura menos relevantes não são aqui mencionadas. Para conveniência de leitura e remissão para as justificações, os resultados são apresentados por capítulo e, quando adequado, por secção.

1. Introdução

3. **Na análise à POE/2026 assinala-se a redução da colaboração do Ministério das Finanças relativamente à informação solicitada pela UTAO.** Trata-se de um retrocesso. A prestação de informação de forma tempestiva e completa constitui uma boa prática na colaboração entre instituições e é essencial ao escrutínio informado da Assembleia da República, assumindo particular relevância quando ocorre no contexto da discussão do Orçamento do Estado.

2. Cenário macroeconómico

2.1 As diferenças entre o POENMP, o RAP/2025 e a POE/2026 no biénio 2024–2026

4. **Na revisão do crescimento do PIB real para 2025 e 2026, efetuada entre o POENMP (Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo) e a POE/2026, destaca-se a revisão em baixa do crescimento das exportações.** A procura interna e as importações foram revistas em alta, o que significa que o aumento do crescimento da procura interna foi sustentado em conteúdo importado.

5. **O Ministério das Finanças (MF) efetuou uma revisão em baixa da capacidade de financiamento da economia para 2025 e 2026, sendo particularmente acentuada na balança de capital.** Apesar da revisão em baixa para a capacidade de financiamento em 2025 e 2026, os valores previstos representam máximos da série estatística.

6. **A taxa de inflação, apurada pelo IHPC, foi revista ligeiramente em alta para 2025 e 2026 entre o POENMP e a POE/2026, sendo que a previsão para 2026 é muito próxima do objetivo de política monetária.** Relativamente às hipóteses externas para 2026, o cenário da POE/2026 apresentou uma revisão em baixa da procura externa e do preço do petróleo.

7. **O cenário da POE/2026 prevê um PIB real inferior ao produto potencial no biénio 2025–2026, em contraste com o previsto pelo POENMP.** Para este facto, terá contribuído a revisão em alta do crescimento do produto potencial.

2.2 Análise à coerência das previsões macroeconómicas

8. **O cenário macroeconómico da POE/2026 prevê que Portugal alcance em 2025 e 2026 os valores máximos da série estatística para a capacidade de financiamento de Portugal, 3,1% e 3,0% do PIB, respetivamente.** Esta previsão tem subjacente um máximo para o saldo da balança de capital em 2026 de 2,3% do PIB, a qual inclui transferências de fundos comunitários.

9. **De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2026, a procura interna terá um contributo positivo para o crescimento do PIB real no biénio 2025–2026,** mas a procura externa terá um contributo negativo.

10. **A POE/2026 prevê um excedente para a balança de bens e serviços de 1,4% do PIB em 2025 e de 0,9% em 2026, ficando abaixo do máximo estatístico observado no ano 2024 (1,8% do PIB).** Ano após ano, a balança de bens regista um défice e a balança de serviços um excedente.

11. **Caso se confirmem as previsões para o biénio 2024–2025, o rendimento disponível das famílias, as remunerações do total da economia e as remunerações por trabalhador deverão subir a um ritmo acima da taxa de inflação,** materializando ganhos de poder de compra.

12. **De acordo com as previsões da POE/2026, a evolução dos termos de troca no biénio 2025–2026, apurados pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, será de 1,6% e 0,5%, respetivamente,** o que representará um período de quatro anos consecutivos em que preço das exportações cresce mais do que o preço das importações.

13. **No cenário macroeconómico da POE/2026 encontra-se implícita uma taxa de poupança das famílias de 12,7%, para 2025 e 2026, ao nível mais elevado desde o ano 2003,** prevendo-se que em 2026 o rendimento disponível cresça ao ritmo do consumo privado nominal.

14. **Para 2025 e 2026, o cenário macroeconómico prevê um crescimento dos custos unitários do trabalho,** visto que a subida das remunerações por trabalhador será mais forte do que o aumento da produtividade aparente do trabalho.

15. **De acordo com a POE/2026, a produtividade aparente do trabalho, apurada pelo rácio entre o PIB real e o emprego, deverá crescer 0,3% em 2025 e 1,4% em 2026, enquanto o emprego deverá aumentar 1,7% e 0,9%, respetivamente.** O principal contributo do crescimento económico em 2025 será o emprego, enquanto em 2026 será a produtividade.

16. **Caso se concretizem as previsões da POE/2026, os valores da formação bruta de capital fixo em volume para 2025 e 2026 deverão superar o máximo absoluto da série estatística observado no ano 2001.** Contudo, é de referir que o crescimento médio anual da formação bruta de capital fixo foi de 0,7% no período 2006–2024, o que compara com o crescimento médio anual do PIB real de 1,0%.

2.3 Incerteza devido à introdução de tarifas no comércio internacional

17. **Embora os fluxos de comércio internacional incluam bens e serviços, a introdução de tarifas tem incidido sobre o comércio de bens, mas os fluxos de serviços podem ser indiretamente afetados.** O saldo comercial de Portugal com os Estados Unidos da América (EUA) tem sido favorável a Portugal, quer no fluxo de bens quer no fluxo de serviços. Desde o ano 2022, o excedente comercial de serviços de Portugal face aos EUA tornou-se superior ao excedente comercial de bens.

18. **É de referir que o nível de importações e exportações entre Portugal e EUA poderá ser insuficiente para aferir a exposição de Portugal face às mudanças no comércio internacional.** É possível que exportações de Portugal para países da União Europeia (ou outros países terceiros) sejam produtos intermédios para a produção de produtos finais com destino à exportação para os EUA.

3. As principais medidas de política orçamental em 2026 na perspetiva da Contabilidade Nacional

19. **Para efeitos de construção e análise de cenários de projeção, as medidas de política devem ser classificadas segundo dois critérios:** grau de formalização e duração dos efeitos nas contas públicas. O primeiro critério permite distinguir entre medidas antigas e novas. O segundo justifica a categorização

das medidas em efeitos permanentes e efeitos efémeros; dentro destes últimos, ainda é possível definir duas subdivisões: efeitos transitórios e efeitos temporários ou não recorrentes (*one-off*).

20. A UTAO procedeu a uma ligeira revisão do Quadro de Políticas Invariantes (QPI), ajustando a quantificação do impacto incremental de uma medida**.**

21. No contexto das alterações introduzidas, as medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariantes carreiam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2026 negativo em 3 463,5 M€ (1,08% do PIB), por via, do aumento da despesa**.**

22. O aumento agregado da despesa com pensões e despesa com pessoal representa cerca de 68% do acréscimo total de despesa decorrente de medidas permanentes de política orçamental incluídas no Quadro de Políticas Invariantes da POE/2026.

23. A atualização salarial dos funcionários das Administrações Públicas comporta cerca de um terço do aumento total previsto para a rubrica de despesas com pessoal em 2026. Contudo, este modelo de atualização, por si só, continua a contribuir para a compressão salarial dentro das carreiras de trabalhadores das Administrações Públicas**.**

24. À semelhança do verificado na Proposta de Orçamento do Estado do ano anterior, a POE/2026 apresenta um número reduzido de novas medidas e um impacto agregado diminuto sobre o saldo orçamental. Justifica-se por via da adoção, antecipadamente, de medidas de política orçamental fora do âmbito do Orçamento do Estado e indicia que o Governo, face à dimensão das medidas permanentes previamente adotadas, decidiu não alterar, de forma material, o impacto orçamental projetado para o cenário final de 2026.

25. A UTAO não procedeu à revisão da classificação das novas medidas de política orçamental apresentadas na POE/2026.

26. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2026 representam, um impacto líquido negativo de 0,07% do PIB no saldo orçamental. Este impacto resulta, principalmente, da menor arrecadação de IRS, mitigada pela medida de reversão de benefícios fiscais em sede de IRC, e do aumento da despesa associado à nova medida de reforço do Complemento Solidário para Idosos**.**

27. Na análise às principais medidas de política orçamental constantes da POE/2026, destaca-se a ausência de informação sobre a eventual reversão da medida transitória "alívio temporário do ISP", cuja eliminação foi recomendada pelas autoridades europeias. Caso venha a concretizar-se, essa reversão traduzir-se-á numa folga orçamental não contemplada na POE/2026.

28. O Ministério das Finanças, para além de apresentar dados não coincidentes entre si, não disponibilizou informação detalhada sobre a descrição e o impacto orçamental das medidas temporárias ou não recorrentes para os anos de 2025 e 2026.

4 Desafios para as finanças públicas

4.1 PRR

29. O PRR constitui um plano público de investimento, a ser implementado entre 2021 e 2026, com uma dotação global de 22,2 mil M€, financiado pelo instrumento *NextGenerationEU*. Os recursos europeus repartem-se entre subvenções (16,3 mil M€) e empréstimos (5,9 mil M€).

30. O ritmo de implementação do PRR, particularmente na componente de investimento, tem permanecido sempre aquém do programado. A reprogramação aprovada em 2025 pretendeu endereçar esta fragilidade, reduzindo investimentos na área da habitação e infraestruturas de transportes, em contrapartida do reforço de equipamentos e modernização digital.

31. A reprogramação do PRR incidiu sobre o período entre 2022 e 2025, com uma redução de 503 M€ (0,2% do PIB) em subvenções, em contrapartida de um maior recurso à componente de empréstimos (501 M€), que agrava o resultado orçamental. Esta reprogramação só teve impacto em contas nacionais em 2024 e 2025, prejudicando em 503 M€ o saldo orçamental, obrigando ao registo de despesas de capital adicionais, para refletir a reversão de subvenções respeitantes a anos anteriores.

32. Esta perda de subvenções, com prejuízo do resultado orçamental, constitui a materialização de um risco orçamental descendente anteriormente sinalizado pela UTAO e decorreu da incapacidade de implementação do PRR no prazo previsto.

33. O biénio 2025-2026 será determinante no respeitante à implementação do PRR e um dos desafios das finanças públicas no ano de 2026. O estímulo orçamental previsional neste período ascende a 5,0% do PIB (15,7 mil M€), com financiamento maioritariamente assegurado por subvenções (4,0% do PIB), mas também por empréstimos (1,1% do PIB), que agravam o saldo orçamental.

34. O ano de 2025 concentra a maior despesa do horizonte de programação do PRR, tanto no respeitante ao valor nominal (40% do total; + 5,55 mil M€), como à aceleração previsional subjacente. A POE reviu em alta a estimativa de despesa do PRR para 2025 (+ 308 M€), um objetivo que se afigura difícil alcançar, considerando a subexecução da primeira metade do ano (17%).

35. No entanto, o ano de 2026 é o mais oneroso para as finanças públicas, com o maior recurso à componente de empréstimos como forma de financiamento (1,96 mil M€; 0,6% do PIB). No ano de 2026 o nível total de despesa deverá abrandar (– 480 M€), mas é o período em que o impacto da implementação do PRR será mais onerosa para as finanças públicas, por ser aquele em que o recurso à componente de empréstimos atinge a maior expressão (1960 M€; 0,6% do PIB).

36. O biénio 2025-2026 comporta riscos descendentes relativamente à implementação do PRR, concentrados no último ano do prazo de implementação deste plano de investimentos, abordados na Secção 5.4 deste Sumário.

4.2 Despesa com Defesa

37. O aumento da despesa com Defesa ganha relevância estratégica e impacto orçamental na UE. O reforço das capacidades de defesa europeias e o cumprimento dos compromissos internacionais, designadamente no âmbito da NATO, implicam ajustamentos orçamentais relevantes para os Estados-Membros.

38. A Comissão Europeia ativou a cláusula de derrogação nacional para permitir flexibilidade orçamental na despesa com Defesa. Portugal apresentou e obteve autorização do Conselho da UE, em julho de 2025, para recorrer a este mecanismo, a par de outros catorze Estados-Membros, com o objetivo de acomodar o aumento da despesa com Defesa sem comprometer a sustentabilidade orçamental.

39. A aplicação da cláusula exige coerência estatística e evidencia diferenças entre os conceitos NATO e COFOG. A utilização desta flexibilidade requer dados compatíveis com o Sistema Europeu de Contas Nacionais, concretamente a Função 02 – Defesa (COFOG). As diferenças entre o conceito NATO — mais abrangente — e o COFOG, que segue critérios das contas nacionais, explicam variações entre as estimativas de despesa, sendo o valor apurado segundo a COFOG inferior ao registado pela NATO.

40. Portugal deverá atingir 2,0% do PIB em despesa de Defesa em 2025 segundo a NATO, mas apenas 1,09% segundo o conceito COFOG. As estimativas apontam para uma subida significativa da despesa com Defesa, que inverterá a tendência decrescente observada entre 2014 e 2022. O acréscimo projetado para 2025, representa o maior aumento anual desde 2014 (+ 0,21 p.p. do PIB).

41. A cláusula de derrogação nacional permite flexibilidade, no âmbito do cálculo da regra da despesa primária líquida, até 1,5% do PIB para acomodar o reforço da despesa com Defesa. A medida vigorará durante quatro anos, a partir de 2025, podendo ser prorrogada. A Comissão Europeia estima

que, no caso de Portugal, a utilização integral da flexibilidade possa elevar, em 2028, o défice e a dívida em 1,2 p.p. e 2,1 p.p. do PIB, respetivamente, face ao cenário base.

42. Portugal prevê aumentar gradualmente a despesa em Defesa até 1,3% do PIB em 2028. De acordo com o pedido de ativação da cláusula de derrogação nacional, o Governo antecipa uma trajetória de crescimento progressivo da despesa em Defesa (conceito COFOG), que deverá atingir 1,21% do PIB em 2026 e 1,3% em 2028. A concretizar-se o nível previsto para 2026, Portugal necessitará, no acumulado dos dois anos seguintes, de aumentar a despesa em mais 0,09 p.p. do PIB para alcançar a meta de 1,3% do PIB em 2028, traduzindo um esforço anual significativamente inferior ao projetado para 2026.

5. Cenário de finanças públicas em Contabilidade Nacional

5.1 Ponto de partida: estimativa para 2025

43. O excedente orçamental estimado para 2025, conforme previsto na Proposta de Orçamento do Estado para 2026 (POE/2026), confirma a previsão anteriormente apresentada pelo Ministério das Finanças (no OE/2025, Relatório Anual de Progresso de 2025 e na 2.ª Notificação dos Défices Excessivos de 2025).

44. O excedente de 0,3% do PIB ora estimado para 2025 traduz uma deterioração anual de 0,2 p.p. no saldo orçamental face ao resultado de 2024. O INE apurou um saldo orçamental excedentário de 0,5% do PIB nominal para as AP em 2024, divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro. Caso o resultado estimado para 2025 se venha a concretizar, este representará o quarto excedente orçamental desde o início da série estatística, após os registados em 2019 (0,1% do PIB), 2023 (1,3% do PIB) e 2024 (0,5% do PIB).

45. A deterioração previsional de 0,2 p.p. do saldo orçamental reflete a despesa com decisões judiciais contra o Estado, classificadas como medidas temporárias e não recorrentes (– 0,13 p.p.) e o agravamento dos encargos com o serviço da dívida pública (– 0,11 p.p.). No ano de 2025 a POE estima que o efeito de base da diminuição da intervenção pública no domínio da inflação será absorvido pelos custos de financiamento do PRR, com um reduzido impacto agregado sobre a evolução orçamental (0,02 p.p. do PIB). A execução, líquida dos efeitos transitórios (do pacote inflação e da implementação do PRR), também deverá melhorar ligeiramente o resultado orçamental (0,05 p.p.). A redução do excedente orçamental é explicada fundamentalmente pela despesa pontual com decisões judiciais contra o Estado (– 0,13 p.p.) e pelo agravamento dos encargos com juros da dívida pública (– 0,11 p.p.), num contexto de desaceleração da atividade económica (– 0,03 p.p.).

46. A POE/2026 reviu ligeiramente em alta (183 M€) o objetivo do saldo orçamental ajustado para 2025. O desempenho mais favorável da receita face ao previsto deverá acomodar o aumento da despesa com as medidas adotadas no segundo semestre, particularmente o suplemento extraordinário de pensão, num contexto de redução previsional dos encargos com o serviço da dívida, situando-se a despesa de capital também um pouco abaixo do previsto. No entanto, existem riscos descendentes na previsão da receita de impostos diretos, designadamente o IRS.

5.2 Do saldo orçamental em 2025 ao saldo orçamental em 2026

47. A POE/2026 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um excedente de 0,08% do PIB, o que representa uma deterioração (0,23 p.p.) face ao estimado para 2025. Destacam-se no próximo ano pressões descendentes sobre o resultado orçamental previsional: custos de financiamento do PRR e rigidez da despesa em pensões e pessoal. O ano de 2026 é o último na implementação do PRR, mas é também aquele em que os encargos de financiamento atingem a sua expressão máxima, mitigados pela redução da intervenção pública no domínio da inflação, com um contributo agregado de – 0,10 p.p. do PIB para a evolução do saldo. Adicionalmente, a projeção do cenário orçamental, líquido destes efeitos transitórios, é deficitária (– 0,16 p.p.): o impulso da receita não é suficiente para acomodar o efeito das novas medidas (– 0,07 p.p. do PIB) e, sobretudo, a inércia das medidas

antigas (– 0,98 p.p. do PIB), destacando-se a rigidez da despesa, particularmente em pensões e pessoal. No respeitante aos efeitos de menor dimensão, o efeito de base das medidas temporárias em 2025 compensa o agravamento dos encargos com juros e a desaceleração do crescimento económico (0,03 p.p.).

48. A POE prevê para 2026 um excedente muito próximo do equilíbrio orçamental (0,08% do PIB; 263 M€), emergindo no próximo ano alguns desafios. Desde logo, destacam-se os riscos descendentes na implementação do PRR no biénio 2025-2026. Neste período, a despesa deste plano de investimentos deverá representar 5,0% do PIB (15,7 mil M€), maioritariamente assegurada por subvenções comunitárias (4,0% do PIB; 12,4 mil M€). A incapacidade de alcançar as metas acordadas com a UE poderá implicar a reversão de subvenções registadas e o maior recurso à componente de empréstimos, que fazem perigar um pequeno excedente. Por outro lado, a projeção do cenário orçamental, líquido dos efeitos transitórios do PRR e da inflação, é deficitária. A dinâmica da receita não é suficiente para compensar as pressões ascendentes da despesa, verificando-se uma estrutura rígida da despesa permanente, particularmente em pensões, que terá tendência a agravar-se nos anos vindouros, considerando a estrutura demográfica nacional. Em sentido oposto, continua em vigor a medida de redução temporária do ISP e a sua reversão — em consonância com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) no âmbito do Semestre Europeu— poderá constituir um risco ascendente, tratando-se de um recurso adicional ao dispor do Governo para aumentar a receita fiscal.

5.3 Orientação da política orçamental

49. Tendo por referência os dados da POE/2026, a política orçamental no ano em curso de 2025 deverá ser restritiva pró-cíclica, refletindo uma melhoria do saldo primário estrutural num contexto de deterioração da conjuntura económica.

50. Para 2026, caso as previsões da POE/2026 se tornem realidade, a política orçamental será expansionista e marginalmente contracíclica, o que refletirá uma degradação do saldo primário estrutural num contexto de deterioração residual da atividade económica.

5.4 Riscos do cenário orçamental

51. Continua em vigor até ao final de 2026 a garantia pessoal do Estado na concessão de crédito bancário para aquisição de habitação de jovens até 35 anos, por um período de 10 anos, constituindo uma responsabilidade contingente. De acordo com as regras do Manual do Défice e da Dívida das AP e o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a autoridade estatística nacional deve acautelar a probabilidade elevada de algum incumprimento.

52. As tensões geopolíticas no Médio Oriente e a guerra na Ucrânia afetam as previsões macroeconómicas, refletindo-se no cenário orçamental. Este contexto influencia o desempenho económico e as projeções macroeconómicas.

53. O ano 2025 tem sido afetado pela introdução de tarifas e medidas de retaliação entre os EUA e os seus parceiros comerciais, o que tem contribuído para o aumento da incerteza e do protecionismo. A introdução de diferentes níveis de tarifas entre países e entre produtos poderá originar uma alteração das vantagens comparativas entre países.

54. A crise política em França poderá ter efeitos negativos no mercado europeu de dívida soberana, sendo que o peso da dívida pública no PIB e a dimensão do país têm sido motivos de preocupação.

55. Há riscos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP). Prendem-se, na sua generalidade, com pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais.

56. O incumprimento do objetivo de congelamento do número de funcionários representa um risco orçamental descendente. No Relatório da POE/2026, o Governo indicia que não atingirá o objetivo de

congelamento do número de trabalhadores da Administração Pública em 2025, ao prever que, em 2026, o objetivo passe a ser o de manter o número de funcionários públicos apurado em junho de 2025 (cerca 760,7 mil), ou seja, um crescimento homólogo de 1,5% (+ 11 030 funcionários) e de 1% (+ 7171 funcionários) face a dezembro 2024. Este objetivo — que pretende quebrar a tendência de crescimento sucessivo verificada desde 2014 — implica a aplicação da regra de uma entrada por cada saída, a qual, por si só, tem impacto na redução da massa salarial das AP. Assim, o aumento previsto das despesas com pessoal em 2026 resultará do acréscimo da remuneração média (incluindo o impacto mitigador do efeito de substituição). A não concretização desta regra, ou seja, a entrada de mais funcionários do que saídas, implicará um aumento líquido no número de funcionários públicos, com impacto direto no crescimento da rubrica de despesas com pessoal, configurando um risco orçamental descendente.

57. O biénio 2025-2026 comporta riscos descendentes relativamente à implementação do PRR, concentrados no último ano do prazo de implementação deste plano de investimentos:

- A POE reviu em alta a sua estimativa de despesa (+ 308 M€) para o PRR em 2025 na POE/2026, mas não considerou a subexecução da primeira metade do ano e este novo objetivo poderá revelar-se irrealista;
- Para além do risco de não se conseguirem atingir as metas acordadas com a UE e de não se conseguir executar despesa ao ritmo programado, existe ainda a possibilidade existir subexecução global do PRR, mas o financiamento pela componente de empréstimos ser superior ao esperado, com maior agravamento do saldo orçamental;
- A incapacidade de atingir os objetivos programados para 2025 aumenta a pressão na implementação em 2026, não sendo possível beneficiar das subvenções programadas após este limite temporal. A impossibilidade de alcançar as metas acordadas com a UE até ao final de 2026 implica a revisão das fontes de financiamento de projetos em curso e a reversão de subvenções já registadas. O resultado orçamental pode ser prejudicado com efeitos retroativos, à semelhança do que sucedeu em 2024;
- A confirmar-se este cenário, os projetos reagendados passarão a ser financiados pela componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* ou pelo Orçamento do Estado;
- Atendendo à importância dos investimentos programados, a sua implementação irá onerar as contas públicas no horizonte de curto e médio prazo, salvaguardando-se a possibilidade de serem enquadrados no Portugal 2030, ou noutro programa comunitário;
- A POE/2026 prevê utilizar 941 M€ da componente de empréstimos do PRR em operações financeiras, sem impacto no saldo orçamental. Existe a possibilidade de mobilizar este montante para financiamento da despesa efetiva, com impacto no agravamento do saldo, o que constitui um risco descendente no biénio 2025–2026.

58. A descida das taxas de juro diretoras pode diminuir os encargos com juros. Uma evolução abaixo da previsão mitigará os encargos com juros, nomeadamente, em operações de refinanciamento de curto prazo.

5.5 Posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental

59. O crescimento da despesa líquida, apurado pela UTAO, será 4,6% em 2025 e 6,2% em 2026, situando-se acima da POE e do valor de referência de Comissão Europeia no próximo ano. A POE prevê um crescimento da despesa líquida primária de 4,2% em 2025 e 5,6% em 2026. A nova projeção para 2025 constitui uma revisão em alta face ao RAP.

60. As medidas discricionárias incluídas no cálculo da despesa líquida constituem alterações da política orçamental que alteram a capacidade do Estado cobrar receita. Acrescem à despesa, pois que influenciam a capacidade das AP manterem uma trajetória orçamental que assegure o compromisso assumido com a UE no POEMP/2024-2028, constituindo uma parcela importante do cálculo do indicador do crescimento da despesa líquida.

61. Em 2025 a UTAO estima que as medidas de política discricionária reduzam a receita em 1614 M€ (0,5% do PIB), um efeito que se reduz significativamente em 2026 (134 M€), em virtude do menor impacto das medidas de alívio do IRS. Estas representam a maior fatia das MDR neste biénio, com peso de 81,5% em 2025 e 72,2% em 2026.

62. As medidas discricionárias da receita assumem um valor expressivo e acrescem ao valor da despesa, apelando-se a que sua listagem individualizada e impacto previsional integrem o acervo do cálculo da despesa líquida. A informação fornecida pelo MF não permite verificar a previsão do impacto das MDR apresentada na POE para o biénio 2025-2026. A informação do Relatório da POE/2026, não permite verificar o impacto previsional das MDR em 2025 e 2026. Também não foi possível obter este esclarecimento nos pedidos de informação repetidamente enviados ao MF. Em ambos os períodos, a UTAO agregou na última linha o valor para o qual não logrou obter esclarecimentos: 501 M€ em 2025 e 593 M€ em 2026.

63. No biénio 2025–2026 a projeção da parcela do financiamento europeu assume valores elevados face aos anos anteriores, refletindo a aceleração na implementação do PRR, na fase final deste plano. Existem riscos descendentes nesta previsão.

64. De acordo com a revisão efetuada pela UTAO, a trajetória da despesa pública líquida em 2026 evidencia um crescimento superior ao recomendado, caso se concretize, resultará num desvio acumulado equivalente a 0,6% do PIB — valor próximo do limite máximo permitido ao abrigo das regras orçamentais europeias em vigor.

65. No entanto, com a introdução da flexibilidade prevista na cláusula de derrogação nacional, o desvio acumulado ajustado projetado para 2025 e 2026 revela um nível inferior. Com base no ano de referência de 2021, a aplicação da cláusula de flexibilidade — decorrente do aumento da despesa com Defesa — estima-se que traduza a exclusão de débitos correspondentes a 0,3% do PIB em 2025 e 0,4% do PIB em 2026. Desta forma, o desvio acumulado ajustado revela-se inferior nos dois anos, correspondendo a um crédito de 0,1% do PIB em 2025 e a um débito de 0,2% do PIB em 2026.

66. Existem riscos descendentes na implementação do PRR, que se transmitem à previsão dos fundos europeus a receber da UE. Considerando a elevada probabilidade de materialização de alguns riscos descendentes, a UTAO testou dois cenários, ambos com capacidade de retenção das subvenções previstas no PRR serem inferiores a 100%. No cenário considerado mais provável (porque mais consentâneo com a execução dos anos anteriores) assumiu-se uma capacidade de retenção de 65% das subvenções e adiamento de 4,5% da despesa prevista para este plano no biénio 2025-2026. Conclui-se que **a incapacidade de retenção dos fundos europeus respeitantes ao PRR constitui um risco significativo para o aumento do indicador da despesa líquida, mas este é parcialmente absorvido pela flexibilidade orçamental das despesas com Defesa.**

67. O saldo orçamental tem evidenciado, nos últimos anos, uma situação de equilíbrio orçamental, cumprindo assim, o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB para o défice orçamental**.**

68. A previsão do saldo estrutural para 2026 mantém a tendência de saldos positivos iniciada em 2023, ainda que com uma magnitude inferior à observada nos anos anteriores. De acordo com a trajetória prevista para o saldo estrutural, Portugal cumprirá, os pressupostos da cláusula de salvaguarda da resiliência do défice.

69. A previsão atual do MF para 2025 e 2026 apresenta uma trajetória de redução da dívida pública mais acentuada do que o previsto na cláusula de salvaguarda, diminuindo para 90,2% e 87,8% do PIB, respetivamente. Quando Portugal descer abaixo do patamar de 90% do peso da dívida pública no PIB, previsivelmente no final de 2026, a exigência determinada pela cláusula de salvaguarda passa a ser de uma redução mínima anual de 0,5 p.p. do PIB.

6. Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública

70. A UTAO tem vindo a designar um conjunto específico de normas nas leis do OE e nos decretos-lei de execução orçamental como *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa. As sucessivas leis de OE têm vindo a manter em vigor estas restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, quanto ao recrutamento de trabalhadores e à contratação de serviços. Trata-se de quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e das tutelas sectoriais. Estas regras encontram-se vertidas nas normas legais que integram a POE/2026 e condicionam atos de gestão corrente conducentes a: i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença. O articulado da Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª, "Orçamento do Estado para 2026" (PPL OE/2026) renova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram quatro formas de cativação *não convencionais*.

71. O primeiro destes instrumentos não convencionais opera no âmbito da aquisição de serviços. Em termos financeiros, as restrições previstas para 2026 mantêm as restrições introduzidas em anos anteriores: i) prolongam uma sequência de restrições nominais, em cadeia, com origem na última crise de finanças públicas, e, ii) limitam o crescimento nominal dos encargos com contratos de aquisição de serviços estabelecidos para 2026, os quais não acompanham a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas [a atualização permitida para 2026 (1,75%) é inferior à inflação prevista no cenário macroeconómico (2,1%)].

72. É remetido para o membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial, o poder (discricionário) de autorizar a execução de despesa com a aquisição de serviços acima dos limites estabelecidos, ainda que o serviço ou organismo em causa tenha dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República. A restrição financeira *supra* referida é gravosa porque a recorrente limitação aos encargos pagos no ano anterior, em anos sucessivos, significa a amarração do limite nominal para 2026 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. As recentes majorações deste limite (+2% em 2023 e 2024 e +2,75% em 2025) ficam abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos; a proposta de +1,75% na PPL POE/2026, abaixo da inflação prevista (2,1%) não deverá atenuar esta restrição em 2026.

73. Uma outra área em que se registam constrangimentos à autonomia de gestão das unidades orgânicas tem que ver com a contratação de recursos humanos. A substituição de trabalhadores nas empresas do sector público empresarial continua condicionada, impedindo a renovação por ativos com mais experiência. O recrutamento de trabalhadores através da celebração de acordos de cedência de interesse público depende de parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, o que retira autonomia aos gestores públicos.

74. As exigências acima explicitadas condicionam as opções dos gestores públicos quanto à aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos, colocam os serviços e organismos das AP a funcionar abaixo da restrição orçamental aprovada pela Assembleia da República e só podem ser levantadas, a título excecional, com a intervenção de dois a três membros do Governo.

75. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2026 não apresenta inovações de relevo quanto ao enquadramento dos *instrumentos não convencionais* de controlo de despesa nas Administrações Públicas. No entanto, introduz algumas novas exceções e mantém muitas outras que transitam de exercícios orçamentais anteriores, o que é um sintoma de que a operação das entidades públicas não é compatível com estas normas pouco convencionais.

76. Alerta-se para a falta de utilidade dos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa aquando da votação da proposta de lei orçamental, uma vez que, sendo desnecessários para conter a despesa dentro dos respetivos limites orçamentais, geram um conjunto de efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas. Na sua atividade corrente, os

gestores públicos enfrentam os efeitos perversos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência nas organizações públicas. É frequente verificar-se uma desproporcionalidade entre a carga administrativa exigível para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. São diversos os danos microeconómicos causados pelos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa: i) são um entrave à mudança dentro das organizações, prejudicando a inovação na engenharia de processos dentro do sector público; ii) desincentivam a entrada de trabalhadores qualificados na Administração Pública e nas empresas públicas, com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm; iii) absorvem recursos humanos na área administrativa, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades de missão; iv) obrigam a recorrer ao poder político para executar o OE aprovado, transformando a execução orçamental num exercício de negociação intragovernamental permanente; v) desmotivam e contribuem para a desresponsabilização dos gestores públicos e das equipas operacionais; vi) sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e serviços públicos; vii) contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado e a incerteza sobre quantos recursos pode a gestão comprometer nas suas atividades.

7. Inovações nas finanças públicas

77. Este relatório dá conta de alguns aspetos relevantes ocorridos no passado recente, no âmbito das finanças públicas e em particular do processo orçamental. Em paralelo com a implementação da orçamentação por programas encontra-se a decorrer o processo de revisão da despesa pública.

78. A orçamentação por programas implica uma mudança do enfoque da despesa pública, uma vez que o orçamento deixa de estar centrado nos recursos, para passar a estar centrado nos resultados. O ímpeto ao processo de orçamentação por programas concretizado na POE/2026 constitui a terceira fase a implementação dos programas orçamentais, e deverá decorrer até ao OE/2028. A orçamentação por programas consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da atividade do Estado.

79. A ação da Assembleia da República será reforçada, quer no âmbito da competência legislativa, quer relativamente à competência de fiscalização dos atos do Governo e da Administração. A POE/2026 efetua um processo de transição entre a orçamentação tradicional e a orçamentação por programas. No novo modelo de programação orçamental assumem particular importância as Entidades Gestoras dos programas. A POE/2026 apresenta, para cada Missão de Base Orgânica, programa e ação, os valores orçamentados, os objetivos e os indicadores de desempenho que lhe estão associados. Esta desagregação deverá permitir uma leitura orientada para os resultados das políticas públicas. Com a implementação da orçamentação por programas torna-se necessário garantir o necessário acompanhamento e fiscalização da Assembleia da República e, em particular, por parte da UTAO.

80. Encontra-se em curso a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, tendo como principais objetivos a transposição da Diretiva (UE) 2024/1265 e a adaptação aos Regulamentos (UE) 2024/1263 e 2024/1264, relativos às regras do braço preventivo e corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

81. A Assembleia da República adaptou-se às mais recentes alterações ao processo orçamental, impostas pelas novas regras europeias, sendo importante reforçar a sua capacidade técnica neste domínio. Torna-se necessário manter, e se possível reforçar, a sua capacidade quanto ao escrutínio técnico das finanças públicas à luz das novas regras de governação e supervisão orçamental europeias, nomeadamente com o contributo da sua unidade técnica.

1 Introdução

82. Este documento apresenta a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) à Proposta de Orçamento do Estado para 2026 (POE/2026). A 9 de outubro de 2025, deu entrada na Assembleia da República o conjunto de peças processuais que constitui o plano orçamental do Governo para executar em 2026. O presente relatório é concluído antes da reunião da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) em que será discutido e votado o Relatório da Comissão sobre a POE/2026. Antes da audição final em comissão parlamentar da equipa do Ministério das Finanças (MF), a UTAO divulgará o seu relatório final à POE/2026.

83. A UTAO solicitou informação a várias entidades externas à Assembleia da República. A realização deste Relatório exige a utilização de informação que não consta do acervo disponível publicamente. À semelhança dos anos anteriores, a UTAO solicitou informação financeira adicional sobre o cenário macroeconómico e orçamental às seguintes entidades: Entidade Orçamental (EO), ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do MF, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e ao Instituto Nacional de Estatística (INE). A UTAO integrou toda a informação recebida até ao final do dia 18 de outubro e agradece às instituições que remeteram informação completa e em tempo útil: EO, IGFSS e INE.

84. Na análise à POE/2026 assinala-se a redução da colaboração do Ministério das Finanças relativamente à informação solicitada pela UTAO. O MF não disponibilizou elementos de informação adicionais solicitados, mesmo após reiteradas insistências, nas seguintes matérias:

- Descrição individualizada e impacto orçamental das medidas temporárias ou não recorrentes para os anos de 2025 e 2026;
- Na aferição do indicador da despesa líquida, a UTAO contou apenas com a informação constante do Relatório da POE/2026, não tendo sido disponibilizados elementos adicionais. A UTAO utilizou a informação do Projeto de Plano Orçamental (PPO), cujos valores são expressos em percentagem do PIB;
- Esta falta de informação foi particularmente relevante no respeitante à Medidas Discricionárias da Receita (MDR), que também concorrem para o apuramento global do indicador da despesa líquida. A informação do Relatório da POE/2026 não permite verificar o impacto previsional das MDR em 2025 e 2026. Também não foi possível obter este esclarecimento nos pedidos de informação repetidamente enviados ao MF;
- Não foi clarificada a forma de cálculo dos restantes itens que concorrem para o indicador da despesa líquida, designadamente a componente cíclica do subsídio de desemprego e o financiamento europeu.

85. No dia 21 de outubro à tarde foi divulgada informação sobre a nova versão retificada do Plano de Projeto Orçamental (PPO), incluindo a revisão da variação da despesa líquida para 2025 e 2026, permanecendo em falta a informação que permite analisar este indicador e as suas componentes. No entanto, esta nova informação não foi remetida à UTAO até à data limite para incorporação de informação (dia 18 de outubro). A nova informação (em formato PDF), que altera os dados constantes das tabelas 1 e 6 do anterior PPO, foi disponibilizada ao Parlamento apenas às 15h do dia 21 de outubro, ou seja, menos de 24 horas antes da publicação do presente Relatório, datado de 22 de outubro. A UTAO, não obstante os reiterados pedidos anteriormente formulados, não obteve acesso a esta informação. A informação disponibilizada ao Parlamento permanece incompleta, mantendo as lacunas anteriormente identificadas pela UTAO no parágrafo 84. Adicionalmente, foi remetida apenas em formato PDF, sendo expressa em % do PIB, com uma casa decimal, o que inviabiliza o escrutínio. Permanecem em falta os dados adicionais face aos incluídos no PPO, fundamentais para a respetiva análise. Não obstante, a nova informação do MF será analisada pela UTAO no seu Relatório de Apreciação Final à POE/2026, devendo para tal ser prestada a informação completa, de forma tempestiva.

86. A apreciação da UTAO também aborda questões pertinentes do processo orçamental. O Governo, aquando da apresentação da POE em conferência de imprensa no dia 9 de outubro último, manifestou a intenção de submeter à Assembleia da República (AR) uma proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). A LEO é muito relevante na discussão de uma qualquer POE na medida em que estabelece as regras de preparação das mesmas por parte do Governo e das unidades orgânicas das Administrações Públicas, assim como condiciona o processo de discussão e votação das propostas de lei orçamentais anuais. Assim, o Capítulo 7 apresenta alguns pontos que poderão ser relevantes para a futura versão da LEO, bem como as exigências que se colocam às prestações de contas anuais, no sentido de dar consequência aos passos já iniciados, nomeadamente quanto à orçamentação por programas.

87. O documento encontra-se estruturado em sete capítulos e um anexo. Em primeiro plano apresenta um sumário executivo com os principais resultados da análise técnica à POE/2026. Após esta Introdução, o Capítulo 2 analisa o cenário macroeconómico da POE/2026; expõe as diferenças para 2025 e 2026 face às previsões do POENMP e do RAP e caracteriza o comportamento previsto da economia portuguesa nestes dois anos face ao passado. O Capítulo 3 introduz as principais medidas de política orçamental para 2026, trata da sua classificação entre medidas antigas e medidas novas, bem como em medidas com efeitos permanentes, medidas com efeitos transitórios e medidas com efeitos temporários ou não-recorrentes. Para isso, a UTAO teve necessidade de rever pontualmente a classificação e a quantificação de impactos do MF. O Capítulo 4 apresenta dois dos principais tópicos que influenciam as finanças públicas na atualidade: o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a despesa no setor da defesa. O Capítulo 5 aprecia o cenário orçamental da POE/2026 em Contabilidade Nacional. Aprecia a estimativa de execução para 2025, ponto de partida para a previsão de 2026, analisa os contributos das medidas de política para as variações do saldo no biénio 2025-2026, classifica a orientação da política orçamental, sinaliza os principais riscos das previsões do MF e do cenário orçamental e mostra como é que as finanças públicas, nas previsões da POE para 2026, se posicionam face às regras orçamentais da União Europeia, com particular ênfase na evolução do indicador da despesa primária. O Capítulo 6 chama a atenção do leitor para os efeitos que os "instrumentos não convencionais" de controlo da despesa impõem sobre os serviços prestados pelas Administrações Públicas. Trata-se de regras inscritas no articulado da Proposta de Lei (PPL) POE/2026 que condicionam a gestão das entidades públicas e limitam o recrutamento de recursos humanos e as aquisições de serviços. Por fim, o Capítulo 7 apresenta algumas inovações introduzidas na POE/2026 que se perspetivam que venham a ser introduzidas no processo orçamental num futuro próximo. O Anexo 1 oferece uma descrição sintética sobre o alcance das principais medidas novas de política orçamental para 2026. A análise das previsões orçamentais na ótica da contabilidade pública é matéria para o próximo relatório da UTAO sobre a POE/2026, em conjunto com outros novos temas.

2 Cenário macroeconómico

88. Neste capítulo apresenta-se uma análise às previsões macroeconómicas da POE/2026 para os principais agregados da economia portuguesa. A Secção 2.1 destaca as diferenças mais relevantes para o biénio 2025–2026 entre o POENMP divulgado em outubro de 2024, o RAP apresentado em maio de 2025 e a POE/2026 em outubro de 2025. A Secção 2.2 incide sobre as previsões para 2025 e 2026 numa perspetiva detalhada, a qual analisa a coerência e a articulação entre as diversas variáveis constantes do cenário macroeconómico e a informação adicional obtida pela UTAO junto do MF. Por fim, a secção 2.3 apresenta os fluxos comerciais entre Portugal e os Estados Unidos da América num contexto de introdução de tarifas no comércio internacional.

2.1 As diferenças entre o POENMP, o RAP/2025 e a POE/2026 no biénio 2024–2026

89. A presente secção tem como finalidade identificar as revisões mais significativas nos três conjuntos de previsões do MF, tentando articular e identificar as relações entre as variáveis macroeconómicas revistas.

90. No cenário macroeconómico da POE/2026, o MF efetuou uma revisão em baixa da taxa de crescimento económico de Portugal para 2025, entre o RAP (Relatório Anual de Progresso) e a POE/2026, de 2,4% para 2,0%. Para 2026, a POE prevê uma ligeira revisão em alta face ao previsto no POENMP.[1] O contributo da procura externa líquida de importações para 2025 foi sucessivamente revisto em baixa entre o POENMP, o RAP e a POE/2026 visto que o crescimento das importações foi revisto em alta, enquanto o crescimento das exportações foi revisto em baixa. Para 2026, a procura externa líquida também foi revista em baixa entre o PONEMP e a POE/2026. Quanto às componentes da procura interna, destaca-se que o consumo privado foi revisto em alta para 2025 e 2026.

91. Na revisão do crescimento do PIB real para 2025 e 2026, efetuada entre o POENMP e a POE/2026, destaca-se a revisão em baixa do crescimento das exportações. A procura interna e as importações foram revistas em alta, o que significa que o aumento do crescimento da procura interna foi sustentado em conteúdo importado. Quanto aos deflatores (Tabela 1), para 2025 destaca-se a revisão em alta do deflator do PIB (de 2,6% para 3,6%), a qual foi positivamente influenciada pela revisão em baixa do preço das importações (de 1,1% para – 0,8%).

92. O MF efetuou uma revisão em baixa da capacidade de financiamento da economia para 2025 e 2026, sendo particularmente acentuada na balança de capital. Apesar da revisão em baixa para a capacidade de financiamento em 2025 e 2026, os valores previstos representam máximos da série estatística. Para 2025, a previsão desceu sucessivamente desde o POENMP (3,6% do PIB) até à POE/2026 (3,1%), essencialmente, devido ao contributo da balança de capital (de 2,8% para 2,0% do PIB), o que poderá estar associado a previsões de receita de fundos comunitários que não se deverão concretizar (Tabela 1). Relativamente ao ano 2026, verificou-se uma revisão em baixa da capacidade de financiamento, de 3,9% do PIB no POENMP para 3,0% na POE/2026, a qual foi determinada por revisões em baixa da balança de capital e da balança de bens e serviços. É de destacar a revisão em alta para 2025 da taxa de poupança das famílias em percentagem do rendimento disponível, mantendo-se em 2026.

93. Relativamente às hipóteses externas para 2026, o cenário da POE/2026 apresentou uma revisão em baixa da procura externa e do preço do petróleo. Para 2025 e 2026, o crescimento das exportações nominais previsto no POENMP foi revisto em baixa na POE/2026, o que reflete a revisão em baixa da procura externa dirigida à economia nacional (Tabela 1).

[1] Para o ano 2025, as previsões encontram-se no POENMP, RAP e POE/2026. Relativamente ao ano 2026, as previsões encontram-se no PONEMP (conjunto mais limitado de variáveis) e na POE/2026.

94. A taxa de inflação, apurada pelo IHPC, foi revista ligeiramente em alta para 2025 e 2026 entre o POENMP e a POE/2026, sendo que a previsão para 2026 é muito próxima do objetivo de política monetária.[2] A revisão ligeiramente em alta do indicador de preços agregados para 2025 e 2026 não acompanha a revisão em baixa do preço do petróleo, mas segue o mesmo sentido da revisão do deflator das importações (Tabela 1). Tendo como referência o IPC registado em setembro de 2025 e, por hipótese simplificadora, pressupondo que o seu nível se mantém até ao final do ano 2025, então a taxa média de inflação (aferida pelo IPC) em 2025 atingirá 2,4%. Como a previsão da POE/2026 é 2,3%, isto significa que o MF prevê um ligeiro acréscimo do IPC nos últimos três meses deste ano.

Tabela 1 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: POENMP, RAP/2025 e POE/2026
(em percentagem, ou pontos percentuais ou unidade monetária)

	Unidade	2025			2026		
		POENMP	RAP/2025	POE/2026	POENMP	POE/2026	Diferença
PIB real	tv %	2,1	2,4	2,0	2,2	2,3	0,1
Consumo privado	tv %	2,0	2,4	3,4	1,9	2,7	0,8
Consumo público	tv %	1,2	1,7	1,5	0,9	1,2	0,3
FBCF	tv %	3,5	4,4	3,6	3,7	5,5	1,8
Exportações	tv %	3,5	2,2	1,5	3,4	1,8	-1,6
Importações	tv %	3,5	2,8	4,0	3,4	3,6	0,2
PIB nominal	tv %	4,8	5,2	5,7	4,2	4,8	0,6
Consumo privado	tv %	4,0	4,9	5,9		5,0	
Consumo público	tv %	5,6	6,1	6,7		3,4	
FBCF	tv %	6,0	6,9	6,3		8,3	
Exportações	tv %	5,0	3,7	2,3		2,9	
Importações	tv %	4,6	4,2	3,1		4,1	
Deflator do PIB	tv %	2,6	2,7	3,6	2,0	2,5	0,5
Deflator do consumo privado	tv %	2,0	2,4	2,4		2,2	
Deflator do consumo público	tv %	4,3	4,3	5,1		2,2	
Deflator da FBCF	tv %	2,5	2,4	2,6		2,7	
Deflator das exportações	tv %	1,5	1,4	0,7		1,0	
Deflator das importações	tv %	1,1	1,4	-0,8		0,5	
Índice de Preços no Consumidor (IPC)	tv %	2,2		2,3		2,0	
Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC)	tv %	2,3	2,4	2,4	2,0	2,1	0,1
Capacidade/necessidade de financiamento	% do PIB	3,6	3,5	3,1	3,9	3,0	-0,9
Balança de capital	% do PIB	2,8		2,0	2,9	2,3	-0,6
Balança corrente	% do PIB	0,7		1,1	1,0	0,7	-0,3
Balança de rendimentos primários e secundários	% do PIB	-0,5		-0,3	-0,3	-0,1	0,2
Balança de bens e serviços	% do PIB	1,3	1,6	1,4	1,3	0,9	-0,4
Taxa de desemprego	taxa	6,5	6,4	6,1	6,4	6,0	-0,4
Poupança das famílias	taxa	11,6		12,7		12,7	
Produto potencial	tv %	2,1	2,1	2,6	2,0	2,4	0,4
Hiato do produto	% produto potencial	0,6	0,6	-0,1	0,8	-0,2	-1,0
Preço do petróleo	USD	75,5	72,1	68,9	72,9	65,4	-7,5
Crescimento da procura externa relevante	tv %	2,4		3,3	2,3	1,9	-0,4

Fontes: POENMP, RAP/2025, POE/2026 e cálculos UTAO. |Notas: alguns valores na coluna da direita não são exatamente iguais à diferença aritmética entre os números exibidos nas outras colunas por causa de arredondamentos às casas decimais.

95. O cenário da POE/2026 prevê um PIB real inferior ao produto potencial no biénio 2025–2026, em contraste com o previsto pelo POENMP. Para este facto, terá contribuído a revisão em alta do crescimento do produto potencial. Contudo, os valores devem ser interpretados com cautela porque as variáveis não observadas, tais como o produto potencial e o hiato do produto, são objeto de revisões significativas ao longo dos anos. O crescimento do produto potencial de 2025 foi revisto de 2,1% para 2,6% (Tabela 1), por contrapartida da deterioração do hiato do produto. As previsões para 2026 apresentam revisões no mesmo sentido.

[2] A diferença entre o índice de Preços no Consumidor (IPC) e o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) encontra-se na composição do cabaz utilizado para calcular o nível agregado de preços: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico de famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o consumo tipicamente realizado em Portugal. A diferença está no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e hotéis no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC.

2.2 Análise à coerência das previsões macroeconómicas

96. A presente secção incide sobre o cenário macroeconómico de curto prazo elaborado pelo MF para sustentar o cenário orçamental para 2026.

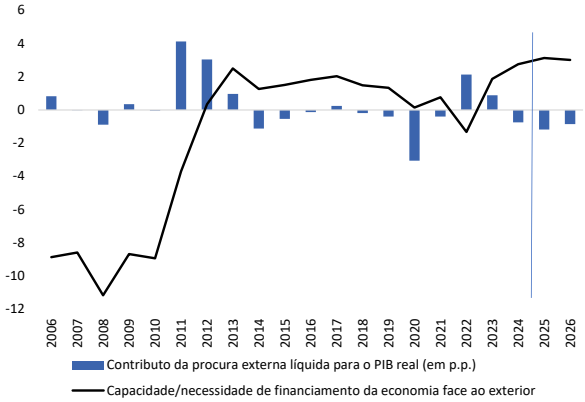
97. O cenário macroeconómico da POE/2026 prevê que Portugal alcance em 2025 e 2026 os valores máximos da série estatística para a capacidade de financiamento de Portugal, 3,1% e 3,0% do PIB, respetivamente. Esta previsão tem subjacente um máximo para o saldo da balança de capital em 2026 de 2,3% do PIB. A previsão para o excedente da balança de bens e serviços é de 1,4% e 0,9% do PIB, para 2025 e 2026, respetivamente, o reflete uma diminuição face ao valor de 1,8% em 2024 (máximo histórico da série estatística). Caso se concretizem estas previsões, os saldos positivos terão efeitos no futuro da economia portuguesa, ou seja, um saldo positivo da soma das balanças corrente e de capital (Gráfico 1) determina uma capacidade de financiamento da economia portuguesa em 2025 e 2026. Consequentemente, os saldos (fluxos) positivos acabam por refletir-se na melhoria da Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII) e na diminuição da dívida externa líquida de Portugal.

98. De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2026, a procura interna terá um contributo positivo para o crescimento do PIB real no biénio 2025–2026, mas a procura externa terá um contributo negativo. É de referir que no período 2014–2024 o contributo da procura externa foi positivo apenas em três anos: 2017, 2022 e 2023 (Gráfico 1). Na POE/2026, o principal contributo da procura interna advirá do consumo privado em 2,1 p.p. e 1,7 p.p., para 2025 e 2026, respetivamente. Relativamente à procura externa, os contributos previstos para 2025 e 2026 correspondem aos mínimos desde o ano 2021, – 1,2 p.p. e – 0,9 p.p., respetivamente.

99. A POE/2026 prevê um excedente para a balança de bens e serviços de 1,4% do PIB em 2025 e de 0,9% em 2026, ficando abaixo do máximo estatístico observado no ano 2024 (1,8% do PIB). A balança de bens e a balança de serviços têm saldos contrários. A balança de bens contabiliza ano após ano saldos negativos desde o início da série estatística em 1995, prevendo-se – 7,3% do PIB em 2025 e – 7,7% em 2026 (Gráfico 2), acima do mínimo relativo de – 9,5% do PIB observado em 2022. Em sentido oposto, a balança de serviços apresenta sistematicamente um excedente, sendo que a POE/2026 prevê 8,7% e 8,6% do PIB para 2025 e 2026, respetivamente (máximo da série de 8,9% no biénio 2023–2024). É de destacar que o saldo negativo da balança de bens encontra-se afetado pelo saldo positivo da balança de serviços, uma vez que os sectores dos serviços e do turismo precisam de absorver importações de bens necessários para desenvolver a sua atividade económica.

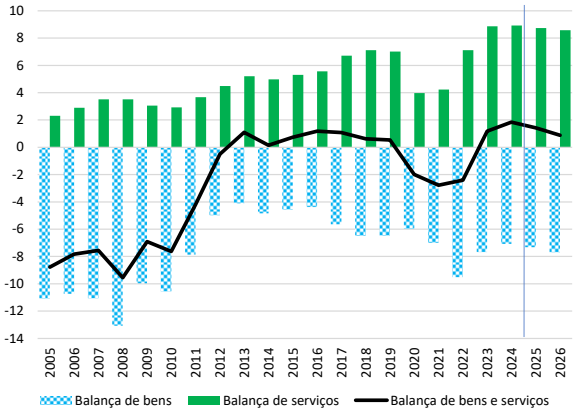
100. No cenário macroeconómico da POE/2026 encontra-se subjacente uma diminuição para 2025 e 2026 do grau de abertura da economia portuguesa ao exterior, apurado em valores nominais. Esta evolução decorre do facto das taxas de variação das exportações e importações nominais crescerem a um ritmo percentualmente inferior ao crescimento nominal das componentes da procura interna: consumo público, consumo privado e FBCF. O grau de abertura da economia portuguesa atingiu o máximo da série estatística em 2022, com 101,4% do PIB (Gráfico 7 e Gráfico 10), tendo descido sucessivamente nos anos seguintes. Para 2025 e 2026, o cenário macroeconómico da POE/2026 prevê graus de abertura ao exterior de 87,2% e 86,0% do PIB nominal, respetivamente.

Gráfico 1 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia
(em pontos percentuais e em percentagem do PIB)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

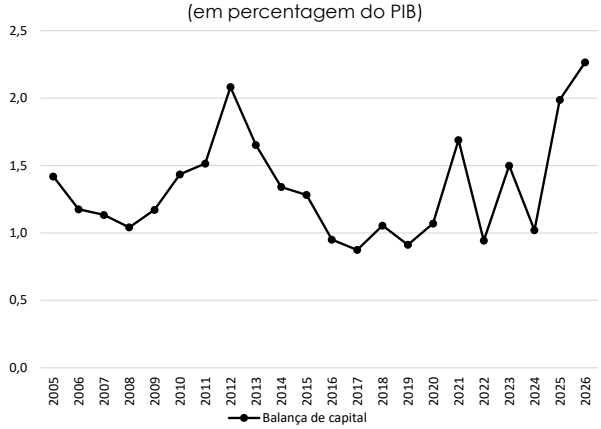
Gráfico 2 – Balança de bens e balança de serviços
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

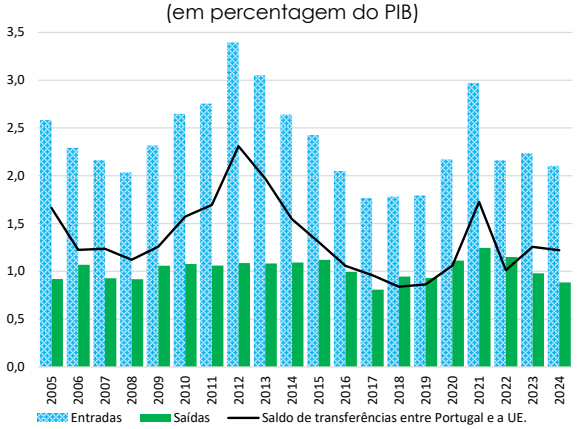
101. Caso se confirmem para 2025 e 2026 as previsões da POE/2026, a capacidade de financiamento da economia portuguesa ascenderá 3,1% e 3,0% do PIB, respetivamente, sendo máximos históricos da série estatística. Para este resultado contribuirá o máximo da série estatística da balança de capital em 2026, a qual inclui transferências de fundos comunitários. O aumento do saldo da balança de capital em 2026 será determinado pelo contributo muito significativo dos fundos comunitários, pelo que estes têm efeitos na melhoria da capacidade de financiamento da economia nacional e, consequentemente, na PLII. Caso se concretize a previsão para a balança de capital em 2026 (2,3% do PIB), o valor representará o máximo desde o início da série (Gráfico 3). O saldo das transferências entre Portugal e a União Europeia é, ano após ano, favorável a Portugal, sendo em média 1,3% do PIB no período 2005-2024 (Gráfico 4). Em anos anteriores, as previsões de entrada de fundos comunitários têm-se revelado excessivamente otimistas, pelo que identifica-se aqui um risco descendente a ter em consideração nas previsões atuais (Gráfico 3 e do Gráfico 4). É de referir que o desempenho externo favorável de um país depende dos fluxos com contrapartida económica e pode ser quantificado pelo i) saldo da balança de bens e serviços, bem como pelo ii) saldo da balança de rendimentos primários, o qual, por sua vez, depende da PLII e da dívida externa, pelo que se encontra condicionado pelo desempenho externo dos anos passados.

Gráfico 3 – Balança de capital
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

Gráfico 4 – Transferências Portugal–UE
(em percentagem do PIB)

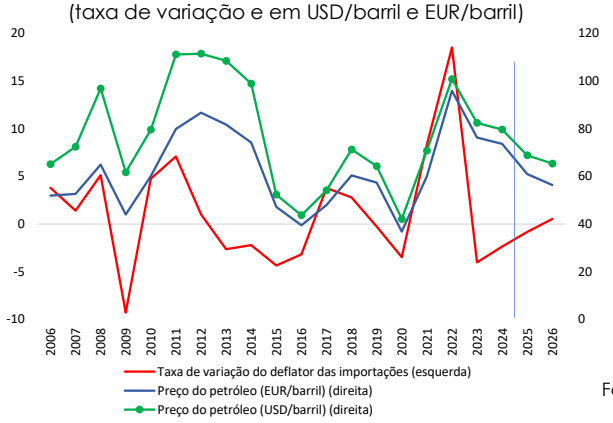


Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

102. O cenário da POE/2026 prevê uma desaceleração da taxa de inflação em 2026 para um nível praticamente em linha com o objetivo de política monetária (2%). O aumento do nível de preços enfrentado pelos consumidores assumiu grande importância em 2022, devido aos máximos históricos registados desde a criação da união monetária. A taxa de inflação prevista, aferida pela taxa de variação do IHPC (o índice relevante para a política monetária), é de 2,4% em 2025 e de 2,1% em 2026. Relativamente ao IPC, o índice mais relevante para os consumidores residentes em Portugal, as previsões apontam para 2,3% em 2025 e 2,0% em 2026 (Gráfico 6).

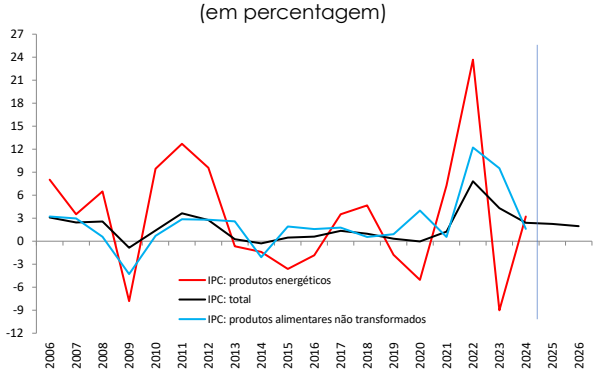
103. Para o biénio 2024–2025, o rendimento disponível das famílias, as remunerações do total da economia e as remunerações por trabalhador deverão subir a uma taxa de variação acima da taxa de inflação. Caso se concretizem as previsões da POE para 2026, o aumento das remunerações por trabalhador por conta de outrem (5,3%) será superior ao aumento dos preços, tanto aferido pelo IPC (2,0%), como pelo deflator do consumo privado (2,2%), materializando ganhos do poder de compra. É de referir que o IPC tem subjacente o cabaz típico de bens e serviços comprado pelas famílias residentes em Portugal, enquanto o deflator do consumo privado reflete o cabaz adquirido no ano a que o deflator se refere.

Gráfico 5 – Preço do petróleo e deflator das importações
(taxa de variação e em USD/barril e EUR/barril)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2025 e 2026), *U.S. Energy Information and Administration* e cálculos UTAO.

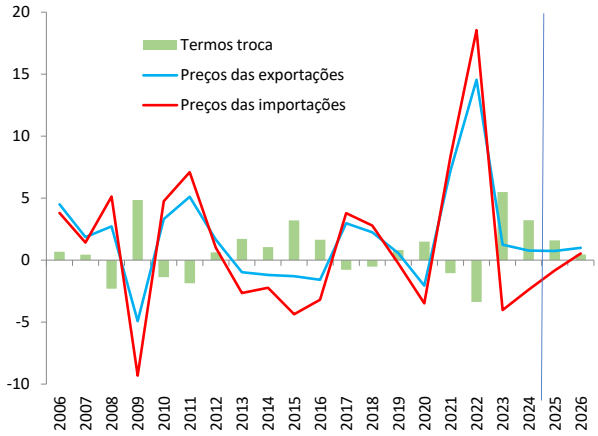
Gráfico 6 – Índice de Preços no Consumidor, por componente
(em percentagem)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

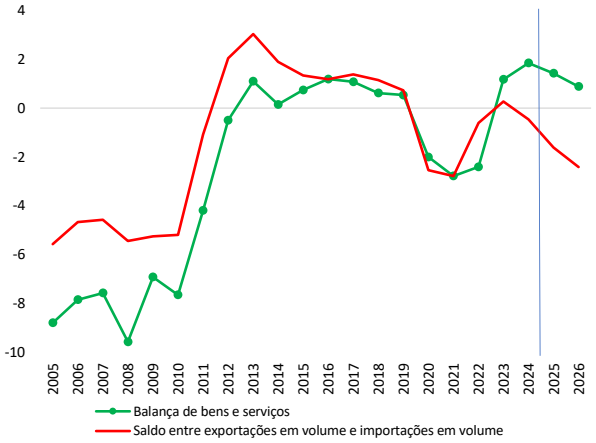
104. De acordo com as previsões da POE/2026, a evolução dos termos de troca no biénio 2025–2026, apurados pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, será de 1,6% e 0,5%, respetivamente. O cenário da POE/2026 prevê que em 2026 ocorra uma melhoria dos termos de troca, o que representará quatro anos consecutivos em que preço das exportações cresce mais do que o preço das importações (Gráfico 7). Em 2025, a evolução dos termos de troca será determinada pela queda prevista (– 0,8%) para o preço das importações (Gráfico 5) e pela subida do deflator das exportações (+0,7%). Para 2026, na POE/2026 prevê-se uma ligeira melhoria dos termos de troca. Excluindo a evolução do nível de preços das exportações e importações, o saldo entre exportações em volume e importações em volume seria negativo no biénio 2025–2026 (Gráfico 8).

Gráfico 7 – Termos de troca
(taxa de variação e em percentagem)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

Gráfico 8 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume
(em percentagem)

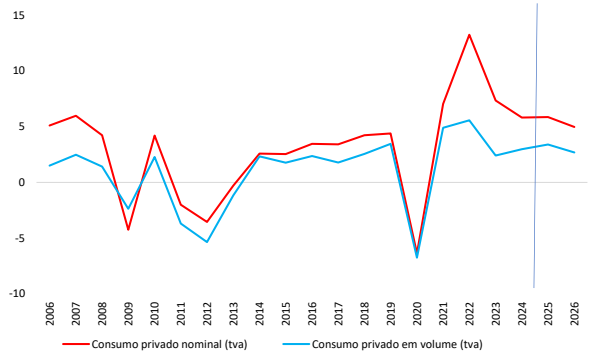


Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

105. No cenário macroeconómico da POE/2026 encontra-se implícita uma taxa de poupança das famílias, para 2025 e 2026, ao nível mais elevado desde o ano 2003, prevendo-se que em 2026 o rendimento disponível cresça ao ritmo do consumo privado nominal. Em 2026, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá aumentar 5,0%, à semelhança do consumo privado nominal (5,0%), o que,

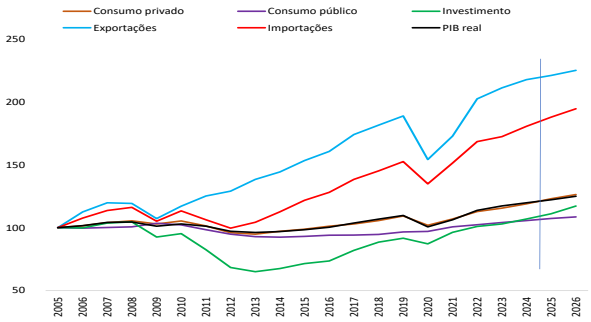
a concretizar-se, determinará uma manutenção da taxa de poupança em 12,7% do rendimento disponível (Gráfico 11). As remunerações dos trabalhadores corresponderam, em média anual, a 65% do rendimento disponível das família s no período 2005–2024. Devido à subida do nível de preços, é importante destacar a diferença entre o consumo privado nominal e o consumo privado em volume (Gráfico 9). É de referir que a subida do consumo privado nominal (5,0%) em 2026 desagrega-se em duas componentes: o crescimento dos preços, calculado pelo deflator do consumo privado, situar-se-á em 2,2%, enquanto a quantidade consumida, aferida em volume, subirá 2,7%.

Gráfico 9 – Consumo privado nominal e em volume
(em taxa de variação)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

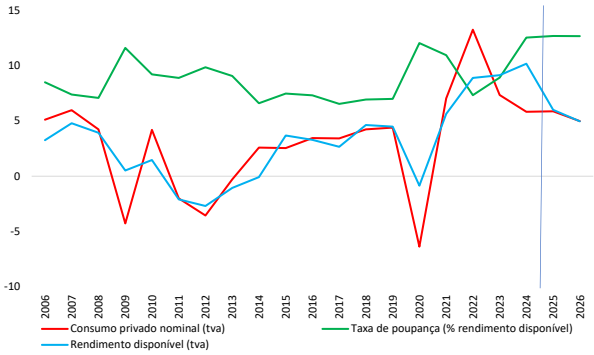
Gráfico 10 – Evolução das componentes do PIB em volume
(índice, ano 2005=100)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

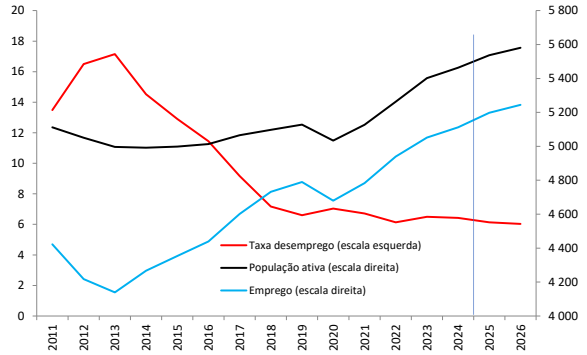
106. O cenário macroeconómico da POE/2026 tem implícito uma subida percentual do emprego ligeiramente superior ao da população ativa, refletindo descidas da taxa de desemprego em 2025 e 2026. No cenário da POE/2026 para o mercado de trabalho, prevê-se um aumento percentual do emprego, 1,7% e 0,9% em 2025 e 2026, respetivamente. Relativamente à população ativa, esta deverá subir 1,4% e 0,8%, respetivamente, o que representará uma taxa de desemprego em 2025 de 6,1% e de 6,0% em 2026 (Gráfico 12). As previsões do emprego e da população ativa para 2025 e 2026 representam máximos das séries estatísticas, após subidas ano após ano desde 2021.

Gráfico 11 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

Gráfico 12 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego[3]
(em percentagem e em milhares de indivíduos)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

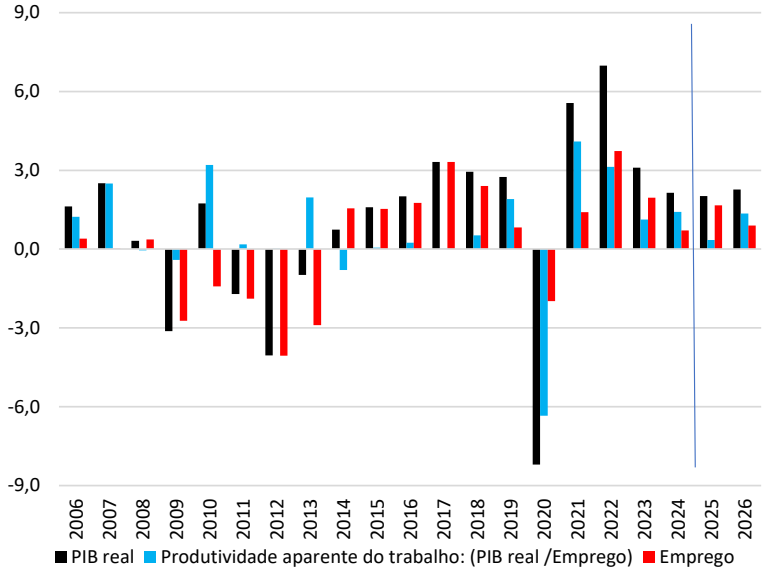
107. Para 2025 e 2026, o cenário macroeconómico prevê um crescimento dos custos do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custo unitário do trabalho) visto que a subida das remunerações por trabalhador será mais forte do que o aumento da produtividade aparente do trabalho. A subida dos custos unitários do trabalho nominais para 2026 em 3,9% tem subjacente (Gráfico 14 e Gráfico 15) um aumento das remunerações por trabalhador (5,3%) superior ao aumento da produtividade aparente do trabalho (1,4%). Quanto aos custos unitários do trabalho reais, o crescimento será de 1,3% em 2026, devido ao

[3] As três séries (taxa de desemprego, emprego e população ativa) baseiam-se no critério do Inquérito ao Emprego. Neste gráfico, a UTAO utilizou as séries da taxa de desemprego e da população ativa disponibilizadas pelo MF. O INE publica dados do emprego na ótica das Contas Nacionais e na ótica do Inquérito ao Emprego. Na ótica das Contas Nacionais, o emprego encontra-se na unidade "equivalente a tempo completo". Na ótica do Inquérito ao Emprego, um indivíduo empregado corresponde a um indivíduo, independentemente de se encontrar a tempo completo, a tempo parcial ou a trabalhar horas acima da duração do "equivalente a tempo completo".

facto das remunerações por trabalhador subirem (5,3%) a um ritmo acima da variação do rácio (3,9%) entre o PIB nominal e o emprego total.

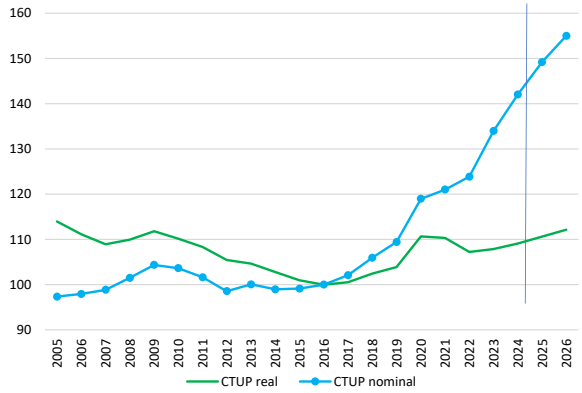
108. De acordo com a POE/2026, a produtividade aparente do trabalho, apurada pelo rácio entre o PIB real e o emprego, deverá crescer 0,3% em 2025 e 1,4% em 2026, enquanto o emprego deverá aumentar 1,7% e 0,9%, respetivamente.[4] O principal contributo do crescimento económico em 2025 será o emprego, enquanto em 2026 será a produtividade. A taxa de variação do PIB real pode ser desagregada entre o aumento percentual do emprego e o da produtividade aparente do trabalho (Gráfico 18).[5] Tendo em consideração que o crescimento económico resulta da variação do emprego e do crescimento da produtividade aparente do trabalho, o principal contributo para o aumento do PIB real em 2025 (2,0%) será devido à subida do emprego (1,7%), enquanto em 2026 o crescimento do PIB real (2,3%) terá como principal fonte o aumento da produtividade aparente do trabalho (1,4%). Durante o período 2006–2024, a taxa média de variação do PIB real foi de 1,0%, sendo que o emprego subiu em média anual 0,3% e a produtividade aparente do trabalho aumentou em média anual 0,7%.

Gráfico 13 – Crescimento do PIB real, do emprego e da produtividade aparente do trabalho
(taxa de variação anual, em percentagem)



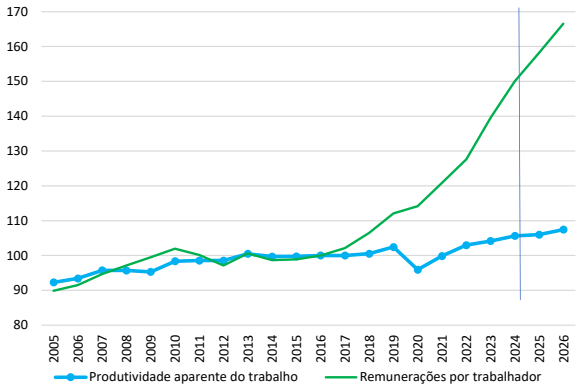
Fontes: INE e cálculos UTAO.

Gráfico 14 – Custos unitários do trabalho
(índice, ano 2016 = 100)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

Gráfico 15 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, ano 2016=100)



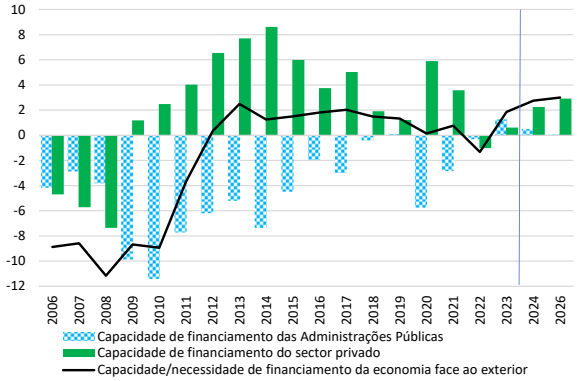
Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

[4] A produtividade aparente do trabalho é calculada pelo rácio entre o PIB real e o emprego total em número de indivíduos no conceito das contas nacionais. É de referir que o emprego total inclui não só os trabalhadores por conta de outrem, mas também as outras modalidades de emprego.

[5] Produtividade aparente do trabalho = PIB real / Emprego ⇔PIB real = Produtividade aparente do trabalho x Emprego.

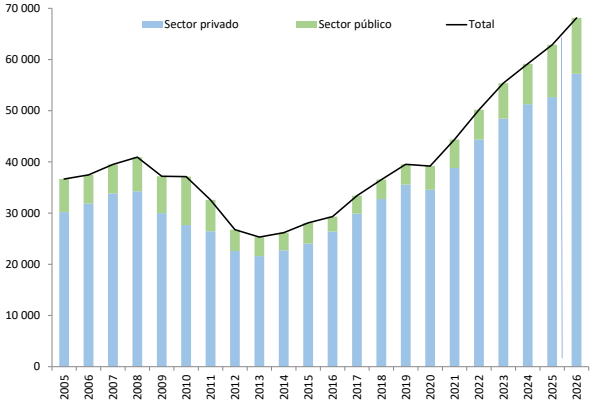
109. Relativamente ao sector das Administrações Públicas, na POE/2026 prevê-se capacidade de financiamento residual no biénio 2025–2026, evidenciando excedentes orçamentais de 0,3% e 0,1% do PIB, respetivamente. O cenário macroeconómico da POE/2026 prevê capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2024–2025, o que, a concretizar-se, refletirá quatro anos consecutivos de excedente orçamental. Com efeito, para que a previsão da economia nacional em 2025 e 2026 se concretize, será necessário que o sector privado apresente capacidade de financiamento (Gráfico 16) de 2,8% e 2,9% do PIB em 2025 e 2026, respetivamente. Adicionalmente, para se alcançar capacidade de financiamento no sector privado, será fundamental a receita de fundos comunitários, os quais são contabilizados, basicamente, na balança de capital.[6]

Gráfico 16 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

Gráfico 17 – FBCF nominal dos sectores público e privado
(em milhões de euros, preços correntes)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026).

110. Caso se concretizem as previsões da POE/2026, os valores da FBCF em volume para 2025 e 2026 deverão superar o máximo absoluto da série estatística observado no ano 2001. Contudo, é de referir que o crescimento médio anual da FBCF foi de 0,7% no período 2006–2024, o que compara com o crescimento médio anual do PIB real de 1,0%. Os valores mínimos da série para o total da economia portuguesa (Gráfico 17 e Tabela 2) verificaram-se em 2013, tanto em valor nominal como em volume, tendo o mínimo da FBCF nominal do sector público ocorrido em 2016 (2890 M€). As previsões do MF para a FBCF do sector público e as entradas de fundos comunitários devem ser interpretadas com cautela, visto que em anos anteriores verifica-se sistematicamente uma subexecução.

[6] Quanto ao saldo das AP, este também inclui fundos comunitários nas séries de contas nacionais, mas a aplicação do "princípio da neutralidade" assegura a ausência de impacto positivo ou negativo dos fundos comunitários no saldo das AP.

Tabela 2 – Formação Bruta de Capital Fixo
(em milhões de euros, em percentagem, em valor nominal e em volume com ano base 2021)

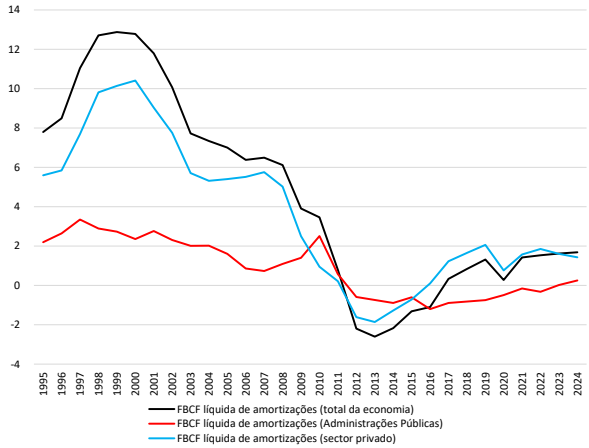
Ano	Total da economia		Total da economia	Sector privado	Sector público
	Em volume	Taxa variação	Em valor nominal		
2005	46 487		36 668	30 200	6 468
2006	46 135	-0,8	37 463	31 884	5 580
2007	47 559	3,1	39 501	33 856	5 645
2008	47 760	0,4	40 929	34 278	6 651
2009	44 160	-7,5	37 191	29 986	7 205
2010	43 663	-1,1	37 138	27 659	9 479
2011	38 186	-12,5	32 591	26 451	6 140
2012	31 815	-16,7	26 761	22 602	4 159
2013	30 328	-4,7	25 313	21 592	3 721
2014	30 998	2,2	26 170	22 721	3 449
2015	32 861	6,0	28 082	24 040	4 043
2016	33 743	2,7	29 312	26 422	2 890
2017	37 641	11,6	33 404	29 907	3 497
2018	39 960	6,2	36 549	32 751	3 797
2019	42 168	5,5	39 537	35 574	3 962
2020	41 180	-2,3	39 194	34 549	4 645
2021	44 388	7,8	44 388	38 798	5 589
2022	45 869	3,3	50 190	44 383	5 807
2023	48 627	6,0	55 384	48 444	6 940
2024	50 689	4,2	59 160	51 287	7 874
2025	52 506	3,6	62 889	52 655	10 234
2026	55 417	5,5	68 139	57 208	10 931

Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2025 e 2026). | Nota: (i) A tabela apresenta dados em volume apenas para o total da economia visto que não se encontram disponíveis dados em volume desagregados por sectores público e privado.

111. O investimento público, líquido de amortizações, foi negativo no período 2012–2022, o que significa que não foi suficiente para repor o desgaste das infraestruturas e dos equipamentos das AP. Relativamente à totalidade da economia portuguesa, a FBCF líquida baixou no início do século e voltou a cair após 2010, registando alguns anos com FBCF líquida negativa. A FBCF líquida do sector público (Gráfico 18) registou um máximo em 1997 (3,3% do PIB) e um mínimo em 2016 (– 1,2% do PIB). Por sua vez, o total da economia evidenciou um máximo em 1999 (12,9% do PIB) e um mínimo em 2013 (– 2,6% do PIB). A evolução da FBCF é essencial para a evolução do *stock* de capital da economia portuguesa, pelo que a FBCF negativa condiciona a evolução do PIB real no médio prazo. O *stock* de capital é fundamental para a subida da produtividade do emprego, pelo que, na ausência de um aumento do *stock* de capital torna-se mais difícil o crescimento da produtividade do fator trabalho.

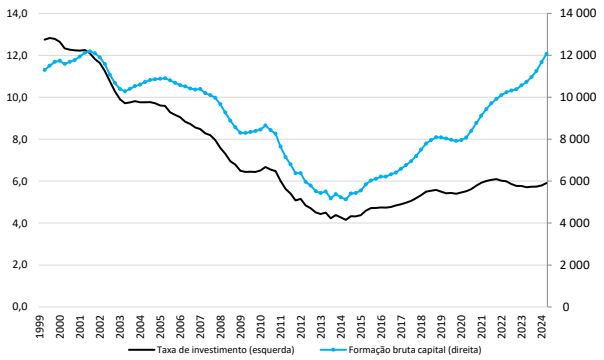
112. A taxa de investimento das famílias em 2024, calculada pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, situou-se em 5,8%, acima do mínimo registado em 2014 (4,3%), mas significativamente inferior ao máximo do ano 2000 (12,6%). O investimento do sector institucional famílias (Gráfico 19) incide, maioritariamente, em habitação, pelo que os anos com elevada taxa de investimento refletem um aumento do *stock* residencial das famílias. Apesar da POE/2026 não incluir uma previsão para a variável taxa de investimento das famílias, os montantes a observar em 2025 e 2026 deverão ser próximos dos registados nos anos mais recentes. De acordo com a informação estatística do INE, o sector institucional Famílias detém o maior *stock* de capital em comparação com os restantes sectores da economia nacional.

Gráfico 18 – Investimento nominal líquido
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

Gráfico 19 – Taxa de investimento das famílias
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

2.3 Incerteza devido à introdução de tarifas no comércio internacional

113. Esta secção tenta resumir os fluxos de comércio entre Portugal e os Estados Unidos da América (EUA) ao longo do período 1996–2024, bem como apresentar alguns fatores de incerteza que podem afetar a exposição de Portugal à política comercial dos EUA.

114. O ano 2025 tem sido afetado pela introdução de tarifas e contra tarifas entre os EUA e os seus parceiros comerciais, contribuindo para o aumento da incerteza e do protecionismo. A introdução de diferentes níveis de tarifas entre países e entre produtos poderá originar uma alteração das vantagens comparativas entre países. Com efeito, será necessário um período de tempo alargado, após a introdução e estabilização do nível de tarifas, para ser possível quantificar e identificar as alterações dos fluxos de comércio internacional.

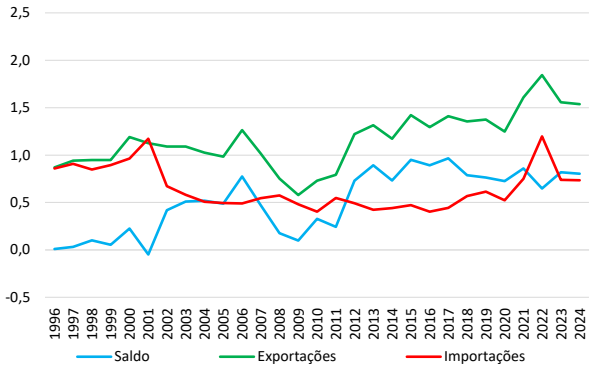
115. A importância da introdução de tarifas pode ser particularmente mais elevada para alguns sectores de atividade e para algumas empresas em particular, ou seja, a exposição ao mercado norte-americano pode variar entre empresas e entre setores industriais. De acordo com a informação do Banco de Portugal, cerca de 12% das empresas nos sectores têxtil e produtos minerais não metálicos apresentavam pelo menos 10% de vendas para o mercado norte-americano no ano 2023, o que representava elevada exposição a este mercado.[7]

116. Embora os fluxos de comércio internacional incluam bens e serviços, a introdução de tarifas tem incidido sobre o comércio de bens, mas os fluxos de serviços podem ser indiretamente afetados. Os fluxos de comércio de serviços (por exemplo, o turismo), apesar de não serem diretamente objeto de tarifas, poderão ser afetados devido ao nível de incerteza que leva os agentes económicos a adiar decisões e à volatilidade das taxas de câmbio.

117. Desde o ano 2022, o excedente comercial de serviços de Portugal face aos EUA tornou-se superior ao excedente comercial de bens. O saldo comercial tem sido favorável a Portugal, quer no fluxo de bens quer no fluxo de serviços. Em 2024, o saldo de comércio internacional entre Portugal e EUA foi favorável a Portugal com excedente comercial de 2,3% do PIB, o qual se desagrega entre 0,8% do PIB na balança de bens (Gráfico 20) e 1,5% do PIB na balança de serviços (Gráfico 21). As exportações portuguesas de turismo para os EUA (turistas norte-americanos em Portugal) encontram-se nas exportações de serviços. Relativamente aos parceiros comerciais de Portugal em 2024 no comércio de bens, os EUA eram o 4.º principal destino das exportações portuguesas e o 9.ª principal origem das importações.

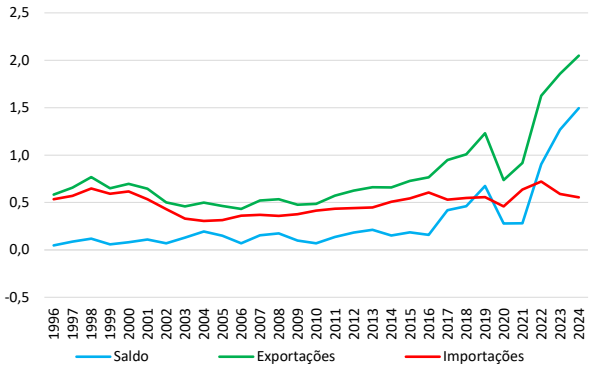
118. É de referir que o nível de importações e exportações entre Portugal e EUA poderá ser insuficiente para aferir a exposição de Portugal face às mudanças no comércio internacional. É possível que exportações de Portugal para países da União Europeia (ou outros países terceiros) sejam produtos intermédios para a produção de produtos finais com destino à exportação para os EUA. Por esta via, também é possível que Portugal se encontre exposto às tarifas impostas pelos EUA, mas não é possível quantificar no momento presente.

Gráfico 20 – Comércio de bens entre Portugal e os Estados Unidos
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos UTAO.

Gráfico 21 – Comércio de serviços entre Portugal e os Estados Unidos
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos UTAO.

[7] Banco de Portugal, Boletim Económico de março de 2025, Caixa 5.

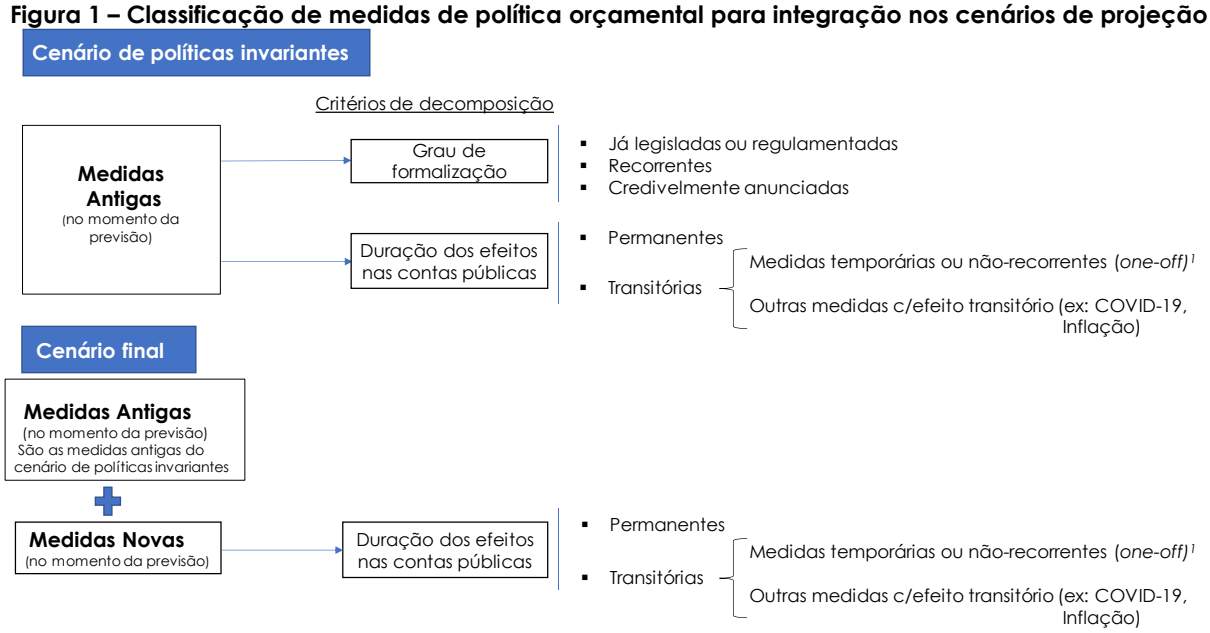
3 As principais medidas de política orçamental em 2026 na perspetiva da Contabilidade Nacional

119. Este capítulo analisa as medidas de política orçamental para o ano de 2026 e é desagregado em quatro secções. A Secção 3.1 é metodológica e pretende explicar, resumidamente, as classes de medidas de política orçamental e como é que elas devem ser incorporadas nos cenários de projeção orçamental, segundo a metodologia harmonizada da UE. As secções seguintes agrupam e analisam as medidas de política orçamental da Proposta de Orçamento do Estado para 2026. A Secção 3.2 ocupa-se das medidas antigas, ou seja, das medidas presentes no cenário de políticas invariantes e a Secção 3.3 analisa as novas medidas de política. Por fim, a Secção 3.4 apresenta as medidas com efeitos temporários ou não recorrentes.

3.1 Abordagem conceptual

120. As projeções orçamentais dos documentos de programação orçamental de curto prazo (as Propostas de Orçamento do Estado, POE) são produzidas em cenário de políticas invariantes e em cenário final. Esta secção visa o propósito pedagógico de explicar e expor a metodologia de caracterização dos vários tipos de medida de política que entram em cada cenário orçamental. O objetivo é elucidar os leitores sobre o significado de cada cenário de projeção e o significado das medidas de política que podem ser incorporadas em cada um. Para apoio à exposição, é apresentada a Figura 1.

Figura 1 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção



Fontes: UTAO | Notas: 1 – Esta classe está definida no documento metodológico Comissão Europeia (2015), "One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance", in *Report on public finances in EMU: 2015*, *European Economy Institutional Papers*, n.º 14, dezembro, pp. 52–65; e Comissão Europeia (2024), "*The definition and quantification of fiscal policy measures*", in *Report on public finances in EMU: 2024*, *European Economy Institutional Papers*, n.º 325, setembro, pp. 61–71. É necessária para passar do saldo orçamental ao saldo estrutural

121. O cenário orçamental em políticas invariantes reflete as previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas, *i.e.*, as medidas adotadas no passado e que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como "cenário de políticas invariantes" (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario)*.[8] As medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade)

[8] *Report on Public Finances in EMU 2016*, p. 35.

efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

122. As medidas de política orçamental antigas podem ser identificadas com base no grau com que estão formalizadas e podem distinguir-se entre si quanto à duração do seus efeitos nas contas públicas. O grau de formalização permite reconhecer uma medida pelo seu nível de proximidade à consagração na ordem jurídica nacional. Já o critério de duração dos efeitos nas contas públicas pretende diferenciar as medidas antigas entre si quanto ao tempo de permanência dos seus efeitos financeiros nas contas públicas.

123. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 1): i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas credivelmente anunciadas.[9]

124. O critério da duração dos efeitos nas contas públicas permite decompor as medidas de política orçamental antigas em permanentes e transitórias. As medidas permanentes são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos e com impactos que podem ser diferentes em cada ano, dependendo do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP,[10] bem como do efeito de *carry over* ou "carreamento" para anos futuros. Neste caso, a medida vai assumir um determinado nível orçamental no 1.º ano em que vigora e uma variação nos anos seguintes, que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado. A técnica habitual de produção de orçamentos para o conjunto das Administrações Públicas (AP) tende a assumir que a esmagadora maioria das medidas permanentes tem um valor estrutural no ano da previsão igual ao do ano anterior e que só um subconjunto pequeno de medidas tem efeito de carreamento, ou seja, um valor no ano da previsão diferente, para mais ou menos, do que no ano anterior. Por isso, o interesse dos cenários de políticas invariantes está concentrado na quantificação dos impactos no saldo orçamental decorrentes de efeitos diferenciais face ao passado (carreamento).

125. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos. Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos. A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.[11] Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuitos de manipulação da situação orçamental. Para evitar abusos, os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.[12] Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia de COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação e o Plano de Recuperação e Resiliência

[9] O *Report on Public Finances in EMU 2016*, *dá* conta na p. 41 que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento.

[10] Por funcionamento habitual, entenda-se a tomada de decisões por parte dos Serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

[11] Comissão Europeia (2015), "One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance", in *Report on public finances in EMU 2015*, Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65.

[12] São o documento identificado na nota de rodapé 11 e o seguinte: Comissão Europeia (2016), *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, julho de 2016.

(PRR). Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem como não-recorrentes.[13] Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar este tipo de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

126. O cenário final contabiliza e agrega os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental. As projeções de impactos no saldo incluídas no cenário final de um documento de programação orçamental correspondem às do cenário de políticas invariantes — que incorpora as medidas antigas de política orçamental — e aos efeitos orçamentais previstos para as medidas novas de política que o Governo queira executar no período de projeção (Figura 1).

127. As medidas novas são iniciativas que não se enquadram no critério de identificação de medidas antigas (grau de formalização). São intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de decisões novas do Governo. Irão ser adotadas pela primeira vez no período de projeção. Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não teve aplicação no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. Sendo necessária a aprovação parlamentar para ser adotada, uma medida nova pode entrar no cenário final antes de essa aprovação acontecer mesmo que o Governo não disponha de apoio maioritário no Parlamento. É, no entanto, imprescindível, para ser acolhida no cenário final, que a medida nova esteja suficientemente detalhada (informação sobre os agregados orçamentais diretamente afetados e os montantes previstos como efeitos financeiros diretos nas contas públicas).

128. As medidas novas de política dividem-se em permanentes e transitórias. Por outras palavras, a decomposição das medidas novas segue também o critério de duração dos seus efeitos nas contas públicas. A análise ao conteúdo de uma medida nova de política orçamental permite inferir se os efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo (medidas permanentes) ou se têm uma duração efémera ou transitória. Neste caso, é ainda possível decompor as medidas novas em: i) medidas temporárias ou medidas não-recorrentes; ii) outras medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 125 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

3.2 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes

129. O MF remeteu no final de agosto o Quadro de Políticas Invariantes (QPI). De acordo com o estabelecido na alínea j) do n.º 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), o Governo disponibilizou à Assembleia da República, no dia 29 de agosto de 2025 um documento intitulado "Quadro de Políticas Invariantes (QPI)". Na nota metodológica do documento, o MF informa que "(…) *O QPI reflete a variação das receitas e despesas estruturais do setor das Administrações Públicas na ótica das Contas Nacionais, quer por via de medidas de política que, por terem sido legisladas em momentos anteriores, passaram a ser constantes para os anos futuros, quer por uma evolução estrutural da despesa que não depende do ciclo económico", "(…) não refletindo, designadamente, novas medidas de política a adotar."*

130. O QPI apresentado no final de agosto aponta para um impacto negativo de 4 449 M€ no saldo orçamental em 2026. De acordo com o exposto na p. 1 desse documento, os dados correspondem a medidas de política que acarretam variação de receitas e despesas asseguradas e comprometidas

[13] A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020, na qual refere: "*In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance.*"

para os anos seguintes, comum impacto incremental no ano de 2026 face a 2025. Agravam o saldo orçamental em 2026, no montante de 4 449 M€ (Tabela 3 abaixo).

131. O relatório que acompanha a POE/2026 disponibiliza um quadro de políticas invariantes revisto face ao apresentado em final de agosto. O anexo A1, incluído no relatório que acompanha a POE/2026, dá conta de um novo QPI,[14] o qual apresenta diferenças face ao quadro entregue pelo MF à AR em agosto. Traduzem-se na exclusão de medidas (redução adicional taxas OE2026, reforço do Complemento Solidário para Idosos, atualização do mínimo de existência e transferências para o Orçamento da União Europeia) e na revisão do impacto orçamental incremental de outras medidas que já constavam anteriormente, designadamente medidas referentes a encargos com juros, pensões e receita decorrente do incremento de salários e pensões. Estas alterações fizeram com que o agravamento do saldo orçamental (listadas no referido Anexo A1) fosse revisto para o valor de 3 373 M€. Tendo por base estas alterações a UTAO acrescentou uma coluna adicional (POE/2026 MF-rev. UTAO). Os valores incrementais neste QPI reconstruído, que são diferentes dos apresentados no QPI de agosto, estão escritos a azul. De igual forma, a identificação de medidas e os valores a azul identificam as alterações que a UTAO realizou face aos documentos do MF.

132. A UTAO procedeu a uma ligeira revisão do Quadro de Políticas Invariantes (QPI), ajustando a quantificação do impacto incremental de uma medida. No QPI que acompanha a POE/2026, o valor previsto de receita proveniente de contribuições sociais decorrente do aumento dos salários ascende a 477 M€. A UTAO considera que este montante se encontra sobrestimado, uma vez que o valor total do incremento com despesas com pessoal representa o somatório das remunerações líquidas e das contribuições sociais (do trabalhador e da entidade patronal). Como tal, a UTAO elaborou uma nova estimativa — assinalada a azul na Coluna "POE/2026 MF rev.- UTAO" — refletindo o valor apurado. Importa igualmente referir que o valor projetado para a receita de IRS (627 M€), resultante do aumento de salários e pensões, suscitou dúvidas quanto à sua plausibilidade. Tal decorre da dimensão do incremento na despesa com pessoal e, nomeadamente, do facto de cerca de 50% das pensões correspondem a valores inferiores a 2IAS e, como tal, isentas ou com reduzidos pagamentos de IRS.[15] O MF em resposta ao pedido da UTAO informou que "…*relativa à quantificação da receita decorrente do aumento de salários e pensões, no montante de 627M€ o cálculo foi realizado tendo em conta as taxas nominais marginais médias aplicadas às diferentes categorias de rendimento*."

[14] Anexo A1, p. 396 do relatório do MF que acompanha a POE/2026.

[15] Relatório UTAO n.º 18/2024, de 24 de novembro.

Tabela 3 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2026

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

			QPI-LEO art.º 75 MF - 29 Agosto 2025		POE/2026 MF rev. UTAO	
	Medidas	**Classificação**	**M€**	**% PIB**	**M€**	**% PIB**
	Receita					
	Impostos correntes sobre Rendimentos e Património		**123,0**	**0,04**	**337,0**	**0,11**
	IRS - Incremento de salários e pensões	Permanente	609,0	0,19	627,0	0,20
	IRS Jovem (OE 2024) reversão	Permanente	250,0	0,08	250,0	0,08
	IRS - Atualização dedução específic, escalões e mínimo de existência [1]	Permanente	-325,0	-0,10	-240,0 [1]	-0,07
	IRS - Redução adicional taxas (OE 2026)	Permanente	-111,0	-0,03	-	-
	IRC - Redução taxa 1 p.p.	Permanente	-300,0	-0,09	-300,0	-0,09
	Impostos sobre a Produção e Importação		**100,0**	**0,03**	**100,0**	**0,03**
	ISP - Isenção biocombustíveis (reversão)	Transitória "Pacote Inflação"	100,0	0,03	100,0	0,03
	Contribuições Sociais		**477,0**	**0,15**	**386,5**	**0,12**
	S.S, CGA, ADSE-decorrente do incremento do aumento de salários	Permanente	477,0	0,15	386,5	0,12
1.	**Total Medidas do Lado da Receita**		**700,0**	**0,22**	**823,5**	**0,26**
	Despesa					
	Consumo Intermédio		**280,0**	**0,09**	**280,0**	**0,09**
	Consumo intermédio	Permanente	280,0	0,09	280,0	0,09
	Despesa com Pessoal	Permanente	**1248,0**	**0,39**	**1248,0**	**0,39**
	Aumento Acordo de Rendimentos	Permanente	512,0	0,16	512,0	0,16
	Progressões e Promoções	Permanente	357,0	0,11	357,0	0,11
	Aumento da RMMG	Permanente	116,0	0,04	116,0	0,04
	Acordos salariais	Permanente	262,0	0,08	262,0	0,08
	Prestações Sociais		**1663,0**	**0,52**	**1683,0**	**0,52**
	Pensões	Permanente	1563,0	0,49	1683,0	0,52
	Reforço do Complemento Solidário para Idosos (CSI)	Permanente	100,0	0,03	-	-
	Juros		**563,0**	**0,18**	**305,0**	**0,10**
	Juros devidos pelas Administrações Públicas	Permanente	563,0	0,18	305,0	0,10
	Outra despesa Corrente		**624,0**	**0,19**	-	-
	Transferência para Orçamento da União Europeia	Permanente	624,0	0,19	-	-
	Despesa de Capital (FBCF)		**771,0**	**0,24**	**771,0**	**0,24**
	Habitação - Financiamento nacional	Permanente	263,0	0,08	263,0	0,08
	Equipamento militar	Permanente	200,0	0,06	200,0	0,06
	Investimento público (s/habitação e equipamento militar)	Permanente	308,0	0,10	308,0	0,10
2.	**Total Medidas do Lado da Despesa**		**5 149,0**	**1,61**	**4 287,0**	**1,34**
3.=(1-2)	**Impacto Total no Saldo Orçamental**		**-4 449,0**	**-1,39**	**-3 463,5**	**-1,08**
	Por Memória					
	Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)				1 363,5	0,43
	Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)				4 827,0	1,51

Fontes: Ministério das Finanças (Quadro de Políticas Invariantes-Ofício de 29 de agosto de 2025 do Gabinete de Ministro de Estado e das Finanças, e relatório da POE/2026) e cálculos da UTAO. | Notas:

(i) Nota 1: O MF na QPI referente ao Anexo 1 do relatório da POE/2026 retirou o impacto orçamental da medida atualização do mínimo de existência. Assim o impacto negativo de 240 M€ apresentado da coluna "POE/2026- MF rev. UTAO" corresponde apenas à previsão de redução de receita por via da atualização da dedução específica e atualização dos escalões do IRS.

(ii) A UTAO calcula a receita proveniente do aumento dos salários com base nas seguintes componentes: 3,5% de contribuição dos trabalhadores para a ADSE, 34,75% para as contribuições para os regimes de proteção social (23,75% + 11%) e, ainda, o imposto sobre o rendimento pessoal (IRS), utilizando uma taxa de referência de 15%.

(iii)A classificação económica das medidas é da responsabilidade da UTAO.

(iv) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2026, fornecida à UTAO pelo Ministério das Finanças.

(v) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2026 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2025. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2026 no montante desse número por ação direta dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2026 por comparação com 2025. A diferença entre as variações na receita e as variações na despesa dá o contributo das medidas do cenário de políticas invariantes para a variação do saldo (de 2025 para 2026).

133. No contexto das alterações introduzidas, as medidas antigas do cenário de políticas invariantes carreiam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2026 negativo em 3 463,5 M€ (1,08% do PIB), por via, do aumento da despesa. O conjunto de medidas de política orçamental anteriormente legisladas, presente no QPI da pp. 396 do relatório que acompanha a POE/2026, agrava o saldo orçamental de 2026 em 3 463,5 M€ ou 1,08% do PIB (linha 3 da Tabela 3), face ao impacto que deverão ter no saldo de 2025. Este resultado advém, essencialmente, do incremento de medidas com impacto bruto negativo no saldo (4827 M€, ou 1,51% do PIB), no qual sobressaem os encargos adicionais com pessoal, pensões e despesas de capital. As medidas com impacto bruto positivo no saldo orçamental somam 1 363,5 M€ ou 0,43% do PIB; esta soma advém i) da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais associada ao aumento das remunerações dos trabalhadores das AP e pensões; ii) reversão de

medidas anteriores, nomeadamente a do IRS Jovem 2024 e o termo da isenção do ISP sobre biocombustíveis (Tabela 3).

134. O impacto orçamental na receita apresentado no QPI é positivo, refletindo medidas adotadas no âmbito dos impostos diretos e incrementos em contribuições sociais. O conjunto destas medidas representa uma estimativa de incremento da receita de 823,5 M€. Este montante inclui a estimativa dos efeitos incrementais das medidas no âmbito dos impostos diretos (+ 337 M€), nomeadamente por via do IRS, bem como o incremento da receita em contribuições sociais decorrentes do aumento de salários (+ 386,5 M€) (Tabela 3).

135. O aumento agregado da despesa com pensões e despesa com pessoal representa cerca de 68% do acréscimo total de despesa decorrente de medidas permanentes de política orçamental incluídas no Quadro de Políticas Invariantes (QPI) da POE/2026. Em conjunto, estas duas rubricas traduzem um acréscimo de despesa de 2 931 M€. O contributo da despesa com pessoal (1 248 M€) e o encargo associado à atualização anual das pensões e à sua composição (1 683 M€) perfazem, assim, aproximadamente, mais de dois terços do aumento global da despesa projetada (4 287 M€)**.** Importa salientar que estas duas rubricas, de natureza estrutural e permanente, constituem as de maior peso nas contas das Administrações Públicas, representando cerca de 57% da despesa corrente estimada para 2025. Deste modo, em cenário de políticas invariantes — isto é, na ausência de novas medidas discricionárias —, quaisquer variações anuais nestas componentes explicam, à partida, uma parcela significativa do crescimento da despesa corrente. A parte remanescente do acréscimo projetado no QPI corresponde, sobretudo, a aumentos na despesa de capital, nos juros e nos consumos intermédios (Tabela 3).[16]

136. A atualização salarial dos funcionários das Administrações Públicas comporta cerca de um terço do aumento total previsto para a rubrica de despesas com pessoal em 2026. Este incremento, em comparação com a estimativa de 2025, corresponde a mais 1 644 M€ no total das despesas com pessoal. Para este crescimento contribuem os seguintes fatores: i) o aumento decorrente das progressões, promoções, que representa um acréscimo de 357 M€; ii) a atualização do Rendimento Mínimo Mensal Garantido (RMMG), no valor de 116 M€; iii) o aumento resultante do agregado de acordos salariais com carreiras profissionais, promovido pelo Governo, no valor de 262 M€ (cerca de 16% do aumento total) e iv) a atualização salarial propriamente dita, que comporta um aumento de 512 M€, ou seja, cerca de 31% do incremento total. Esta atualização salarial será realizada com base no previsto no acordo de rendimentos, ou seja, uma valorização de 56,58€, com um mínimo de 2,15%. Contudo, é importante frisar, que este modelo de atualização, por si só, continua a contribuir para a compressão salarial dentro das carreiras de trabalhadores das Administrações Públicas.[17]

3.3 Novas medidas de política

137. A POE/2026 dá conta das principais medidas de política orçamental para 2026. Assim são denominadas no Quadro 3.2 do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2026 as linhas que enunciam medidas de intervenção orçamental. Neste quadro, são identificadas medidas que pertencem ao cenário de políticas invariantes e novas medidas de política orçamental com o valor previsto para cada uma delas na conta de 2026. Como tal, para a análise abaixo às novas medidas de política orçamental, foram expurgadas as medidas permanentes e transitórias identificadas como pertencente ao cenário de políticas invariantes — estas foram apreciadas na secção anterior.

138. A UTAO não procedeu à revisão da classificação das novas medidas de política orçamental apresentadas na POE/2026. Ao contrário do que ocorreu em análises de documentos orçamentais de anos anteriores, a UTAO não introduziu qualquer alteração no quadro de novas medidas orçamentais apresentado na POE/2026. Esta opção resulta de dois fatores principais. Por um lado, o número reduzido de

[16] A Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, criou o indexante dos apoios sociais e as regras de atualização anual das pensões e outras prestações socias do sistema da segurança social.

[17] Acordo plurianual de valorização dos trabalhadores da Administração Pública para 2025-2028, assinado entre o Governo e estruturas sindicais (FESAP e Frente Sindical) em 11 de novembro de 2024.

novas medidas de política orçamental (quatro); por outro, apesar de existirem algumas dúvidas quanto à possibilidade de reclassificação das medidas "redução adicional das taxas de IRS" e "SIFIDE indireto (reversão)" como medidas antigas — ou seja, pertencentes ao cenário de políticas invariantes —, a UTAO optou por concordar com a classificação apresentada pelo Ministério das Finanças na POE/2026.

Tabela 4 – Novas medidas de política orçamental em 2026
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

		POE/2026 MF	
Medidas	**Classificação**	**M€**	**% PIB**
Receita			
IRS		**-196**	**-0,06**
Atualização do limite do mínimo de existência	Permanente	-85	-0,03
Redução adicional taxas de IRS	Permanente	-111	-0,03
IRC		**124**	**0,04**
SIFIDE indirecto (reversão)	Permanente	124	0,04
Total		**-72**	**-0,02**
Despesa			
Prestações sociais		**140**	**0,04**
Reforço ao complemento solidário para idosos em 2026	Permanente	140	0,04
Total		**140**	**0,04**
Impacto total no saldo orçamental		**-212**	**-0,07**
Por Memória			
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)		124	0,04
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)		336	0,10

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2026) e cálculos da UTAO | Notas: (i) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2026 fornecida pelo Ministério das Finanças. (ii) Uma medida de despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita.

139. O MF prevê que em 2026 as novas medidas de política orçamental tenham um impacto residual no saldo orçamental avaliado em – 212 M€ (– 0,07% do PIB). Na receita, estas medidas terão um impacto negativo no saldo de – 72 M€ (– 0,02% do PIB); na despesa, o impacto das medidas, é também, negativo em 140 M€ (0,04% do PIB). Estes dados estão compilados na Tabela 4.

140. À semelhança do verificado na Proposta de Orçamento do Estado do ano anterior, a POE/2026 apresenta um número reduzido de novas medidas e um impacto agregado diminuto sobre o saldo orçamental. O quadro de novas medidas de política orçamental enunciado pelo Ministério das Finanças na POE/2026 resume-se a quatro medidas, seguindo-se a uma situação similar à observada na POE/2025. Uma das justificações prende-se com a estratégia do Governo de adotar medidas de política orçamental fora do âmbito do Orçamento do Estado, antecipadamente, como ocorreu, por exemplo, com a redução das taxas de IRS. Estas medidas, após a sua adoção, são incluídas no cenário de políticas invariantes. Adicionalmente, o impacto orçamental residual das novas medidas indicia que o Governo, face à dimensão das medidas permanentes previamente adotadas, decidiu não alterar, de forma material, o impacto orçamental projetado para o cenário final de 2026.

141. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2026 representam, um impacto líquido negativo no saldo de 0,07% do PIB. As novas medidas permanentes de política orçamental, a concretizarem-se, representam uma deterioração (residual) líquida do saldo em 212 M€ ou 0,07% do PIB (Tabela 4). Este impacto global resulta de (ver linhas "por memória" no final da tabela):

- medidas que aumentam despesa ou diminuem receita — somam efeito de – 336 M€ no saldo;
- medidas que diminuem despesa ou aumentam receita — perfazem efeito + 124 M€ no saldo.

142. As novas medidas permanentes de política orçamental estão descritas no Anexo 1. A UTAO consultou o relatório e a proposta de lei que integram a POE/2026, bem como códigos fiscais, para oferecer aos seus leitores a descrição, tão compreensível e sintética quanto possível, de cada uma das novas medidas permanentes.

143. A diminuição da receita por via da adoção de novas medidas em sede de IRS é mitigada pela medida de reversão de benefícios fiscais em sede de IRC. A diminuição da receita de 196 M€ (– 0,06% do PIB) decorre da adoção de duas medidas permanentes de política fiscal no âmbito do IRS, orientadas para os contribuintes integrados nos escalões inferiores de rendimento (Tabela 4). Trata-se, por um lado, do aumento do limite do mínimo de existência, permitindo assim, um valor de rendimento até ao qual os contribuintes não pagam qualquer valor de IRS. Por outro lado, é apresentada uma medida que visa a redução, adicional, em 0,3 pontos percentuais das taxas marginais do 2.º ao 5.º escalão do IRS (Anexo 1). No entanto, salienta-se que este impacto é parcialmente compensado com o aumento previsto na arrecadação da receita de 124 M€ por via de uma medida que incide sobre o IRC. Esta medida diz respeito à reversão gradual do efeito orçamental do benefício fiscal (Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial) no que respeita aos investimentos em investigação e desenvolvimento efetuados por via indireta.

144. Do lado da despesa, o impacto orçamental previsto para 2026 resume-se ao incremento previsto na medida "Reforço ao Complemento Solidário para Idosos". Na POE/2026 e após análise da informação disponibilizada, o impacto com origem numa nova decisão de reforço do respetivo apoio, corresponde a um incremento homólogo de 140 M€, ou seja, um aumento mensal de 40€ no valor de referência do Complemento Solidário para Idosos.

145. Na POE/2026, e após análise da informação disponibilizada, o impacto resultante de uma nova decisão de reforço deste apoio corresponde a um acréscimo homólogo de 140 M€, o que se traduz num aumento mensal de 40€ no valor de referência do Complemento Solidário para Idosos

146. Na análise às principais medidas de política orçamental constantes da POE/2026, destaca-se a ausência de informação sobre a eventual reversão da medida transitória "alívio temporário do ISP", cuja eliminação foi recomendada pelas autoridades europeias. Caso venha a concretizar-se, essa reversão traduzir-se-á numa folga orçamental não contemplada na POE/2026. Esta medida transitória, que constitui o maior encargo do denominado "pacote inflação", corresponde à diminuição temporária do ISP, no montante equivalente à redução de 23% para 13% na taxa de IVA que incide sobre este imposto. A manutenção em vigor desta medida genérica de apoio aos combustíveis fósseis contraria Recomendações do Conselho da UE da Comissão Europeia.[18],[19],[20].[21] A UTAO, no âmbito do acompanhamento da execução das medidas do "*pacote inflação*", tem vindo a reportar este desenvolvimento em diversos relatórios,[22] estimando que a manutenção da medida represente uma perda de receita de 604 M€ em 2025.[23] Na documentação que acompanha a POE/2026 não é fornecida informação adicional sobre esta matéria. O Governo indicou que a reversão da medida está a ser ponderada, mas não foi incorporada na proposta orçamental. [24] Assim, uma eventual reversão, total ou parcial, durante a execução do Orçamento do Estado de 2026, implicará um acréscimo de receita proveniente do ISP, gerando uma folga orçamental atualmente não prevista.

3.4 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes

147. As medidas temporárias ou não recorrentes assumem particular relevância para a análise desenvolvida neste relatório. À semelhança das medidas transitórias, também as medidas de política enqua-

[18] Recomendação do Conselho da União Europeia sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Portugal, de 9 de julho de 2024 (Ref. 11714/24).

[19] Recomendação (18) do Conselho da União Europeia sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Portugal, de 21 de outubro de 2024 (C/2024/6829).

[20] *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Portugal*, 26 november, [SWD(2024) 950 final].

[21] Recomendação da Comissão Europeia para o Conselho da União Europeia sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Portugal, de 4 de junho de 2025, [SWD(2025) 222 final].

[22] Destaca-se: Relatório UTAO n.º 7/2025, de 27 de maio; Relatório UTAO n.º 13/2025, de 8 de outubro – subseção 3.2

[23] Estimativa com base na CGE/2023, 2024, RAP/2025 e "Perspetivas Económicas e Orçamentais 2025-2029: Atualização", Conselho de Finanças Públicas, setembro de 2025.

[24] Notícia Jornal ECO, de 10 outubro 2025.

dradas nesta categoria produzem efeitos de duração limitada. A identificação das medidas com impacto temporário ou não recorrente no saldo orçamental segue as orientações harmonizadas pela Comissão Europeia, aplicáveis a todos os Estados-Membros no cálculo do saldo estrutural — conforme referido na Nota 1 no rodapé da Figura 1. Regra geral, o período de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos, sendo, contudo, indispensável o exercício de um juízo caso a caso, de forma a prevenir um uso abusivo desta classificação pelas autoridades nacionais no apuramento do referido saldo. O objetivo desta identificação consiste em expurgar das rubricas da receita e da despesa — e, por conseguinte, do saldo orçamental apurado pelas autoridades estatísticas — as operações com efeitos orçamentais pontuais, desprovidas de impacto duradouro sobre a posição das finanças públicas e que, portanto, não alteram a sua sustentabilidade intertemporal. As medidas assim identificadas são utilizadas na análise apresentada no Capítulo 5, não apenas para efeitos de cálculo do saldo estrutural e de avaliação das trajetórias ajustadas implícitas nas projeções orçamentais da POE/2026, mas também para determinar a orientação da política orçamental e aferir o respetivo enquadramento face às regras de disciplina orçamental.

148. O RAP/2025 (de maio último) previa um impacto orçamental negativo em 2025, decorrente de medidas temporárias ou não recorrentes. A previsão apontava para um impacto orçamental negativo de 0,14% do PIB para o ano de 2025, resultante de duas operações a registar como despesa de capital: (i) indemnização da Infraestruturas de Portugal (IP) à concessionária AEDL, S.A referente ao litígio no âmbito de uma Parceria Público-Privada no montante de 256,1 M€ (0,09% do PIB); (ii) Decisão judicial referente a devolução pela ANACOM aos operadores de telecomunicações de taxas de regulação no montante de 150 M€ (0,05% do PIB).

149. No entanto, o Ministério das Finanças (MF), para além de apresentar dados não coincidentes entre si, não disponibilizou informação detalhada sobre a descrição e o impacto orçamental das medidas temporárias ou não recorrentes para os anos de 2025 e 2026. A informação constante do Relatório da POE/2026 não permite identificar quais as medidas em causa nem conhecer o respetivo impacto previsional para aqueles anos. No Projeto de Plano Orçamental para 2026, incluído nos elementos informativos e complementares, a informação apresentada na Tabela 6 indica apenas — sem qualquer descrição das medidas correspondentes — que a despesa associada a estas medidas representará 0,149% do PIB em 2025, não sendo reportado qualquer valor para 2026. Contudo, num dos quadros remetidos pelo MF é indicado que o impacto orçamental negativo das medidas ascenderá a 0,123% do PIB em 2025 e a 0,031% do PIB em 2026, sem que sejam fornecidos detalhes sobre a natureza ou identificação das medidas subjacentes. Adicionalmente, na nota de rodapé n.º 9 do Relatório da POE/2026 é referido um impacto em 2025 de "…*589 milhões de euros decorrente de decisões judiciais (nomeadamente a devolução do adicional de solidariedade sobre o setor bancário)* ". Nenhum destes valores é coincidente entre si. Assim, a UTAO solicitou ao MF informação detalhada sobre a identificação das medidas e a estimativa do respetivo impacto nominal nos anos de 2025 e 2026. Todavia, não foi possível obter este esclarecimento, apesar dos pedidos de informação reiteradamente enviados. Deste modo, a Tabela 5 apresenta apenas o total do impacto negativo das medidas, conforme os dados constantes do Projeto de Plano Orçamental para 2026, no montante de 0,149% do PIB (455,8 M€) para o ano de 2025.

Tabela 5 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2025 e 2026
Unidade: percentagem do PIB

	Em % do PIB	
	2025e	2026p
Receita	**0,0**	**0,0**
Despesa	**0,149**	**0,0**
Informação não disponível		
Impacto no Saldo orçamental	**0,149**	**0,0**
por memória:		
(M€)	*455,8*	

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2026) e UTAO.

150. Em 2026, não se prevê a contabilização de medidas temporárias nem de medidas não recorrentes. O MF no âmbito do Projeto de Plano de Orçamental para 2026, não antecipa quaisquer efeitos orçamentais decorrentes de operações com estes impactos de duração limitada durante o referido ano de 2026 (ver Tabela 5). Caso esta previsão se confirme, o saldo orçamental coincidirá com o saldo ajustado. Desde 2010, apesar de múltiplas previsões de impacto nulo de medidas temporárias ou não recorrentes, apenas no ano de 2016 e possivelmente em 2024, não foram apurados efeitos orçamentais associados a este tipo de medidas nas contas das Administrações Públicas portuguesas.

4 Desafios para as finanças públicas

151. A UTAO dedica este Capítulo a dois desafios importantes das finanças públicas portuguesas: a implementação do PRR e a necessidade de aumentar a despesa em Defesa. A Secção 4.1 apresenta o histórico da execução do PRR desde 2021 e o ponto de situação da implementação deste plano de investimentos, cujo prazo termina no final de 2026, abordando também as reprogramações, com impacto negativo nas contas de 2024. A Secção 4.2 analisa o enquadramento das finanças públicas face ao aumento da despesa com a Defesa, considerando a aplicação da cláusula de derrogação nacional e os objetivos orçamentais acordados.

4.1 PRR

152. O PRR constitui um plano público de investimento, a ser implementado entre 2021 e 2026, com uma dotação global de 22,2 mil M€, financiado pelo instrumento *NextGenerationEU*. Os recursos europeus repartem-se entre subvenções (16,3 mil M€) e empréstimos (5,9 mil M€). Acrescem recursos nacionais, em função da procura e da elegibilidade das operações aprovadas. A implementação do PRR iniciou-se em 2021, com um horizonte de médio prazo, até ao final de 2026. A dotação global inclui um reforço atribuído a Portugal, com a aprovação da 1.ª reprogramação do PRR, em 2023. Entre outras razões, o reforço de dotação foi justificado com a inclusão do capítulo *REPowerEU* (destinado a assegurar a segurança energética dos Estados Membros da UE) e o alargamento do leque de operações passíveis de financiamento através de empréstimos.[25] No conjunto de subvenções e empréstimos, a dotação global de recursos comunitários aumentou em 5,6 mil M€, face à programação inicial. A execução do PRR entre 2021 e 2024 e a previsão para 2025 e 2026 encontram-se na Tabela 6 (colunas 1 a 5).

153. Em abril de 2025 a Comissão Europeia aprovou a 2.ª reprogramação do PRR, que manteve a dotação financeira do plano, mas alterou metas, em virtude da impossibilidade do Governo português realizar alguns investimentos agendados até ao final do plano, em 2026. Em fevereiro de 2025 o Governo português solicitou nova reprogramação do PRR, aprovada pela Comissão Europeia em abril, mantendo a dotação financeira do plano, mas alterou metas, reconhecendo a impossibilidade de realização de alguns investimentos até 2026.

154. O ritmo de implementação do PRR, particularmente na componente de investimento, tem permanecido sempre aquém do programado. A reprogramação aprovada em 2025 pretende endereçar esta fragilidade, reduzindo investimentos na área da habitação e infraestruturas de transportes, em contrapartida do reforço de equipamentos e modernização digital. Entre 2022 e 2024, o ritmo de execução do PRR tem permanecido muito aquém das previsões do MF. A 2.ª reprogramação pretendeu responder à subexecução persistente do investimento, particularmente em Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), reduzindo-se as dotações para infraestruturas e edificado do Estado, particularmente no respeitante à mobilidade sustentável (– 416 M€), habitação (– 402 M€) e gestão hídrica (– 224 M€).[26] A título exemplificativo, foram retirados do plano a expansão das linhas do Metro de Lisboa (linha Odivelas-Loures e expansão da linha vermelha até Alcântara), a construção da barragem do Pisão e da dessalinizadora do Algarve e reduzida a componente de habitação, no respeitante ao reforço do parque habitacional do

[25] As orientações para a 1.ª Reprogramação do PRR encontram-se na Portaria n.º 451-A/2023, de 22 de dezembro.

[26] Reconhecendo a subexecução persistente do PRR, o Conselho da UE recomendou a Portugal, no contexto do Semestre Europeu, o reforço da capacidade administrativa e a aceleração da implementação das reformas necessárias à execução eficaz do PRR e de outros programas da política de coesão (REP 2/2024). Recomendação do Conselho da União Europeia sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Portugal, de 9 de julho de 2024 (Ref. 11714/24). É relevante a 2.ª recomendação, p. 20 desta fonte.

Estado a preços acessíveis. Em contrapartida, reforçaram-se as metas mais facilmente executáveis, relacionadas com a modernização do equipamento das infraestruturas da saúde (ULS) e universidades, com a digitalização da ferrovia e com o reforço da frota de veículos de transporte coletivo elétricos.[27]

155. A reprogramação do PRR incidiu sobre o período entre 2022 e 2025, com uma redução de 503 M€ (0,2% do PIB) em subvenções, em contrapartida de um maior recurso à componente de empréstimos (501 M€), que agrava o resultado orçamental. Os projetos reagendados já não serão financiados por subvenções (– 503 M€; 0,2% do PIB), mas antes pela componente de empréstimos do instrumento *NextGenerationEU* (501 M€; 0,2% do PIB) e apenas marginalmente pelo Orçamento do Estado (2 M€), ambos com impacto negativo no saldo orçamental — Tabela 6 (colunas 6 a 8). Deve notar-se que a despesa financiada por subvenções tem um impacto nulo sobre a execução orçamental (mas altera os níveis da receita e da despesa).

156. No entanto, a reprogramação do PRR só teve impacto em contas nacionais em 2024 e 2025, prejudicando em 503 M€ o saldo orçamental, obrigando ao registo de despesas de capital adicionais, para refletir a reversão de subvenções respeitantes a anos anteriores. O 2.º PDE, divulgado a 23 de setembro, incorporou a informação relativa às reprogramações do PRR, alterando as fontes de financiamento dos projetos reagendados.[28] Daqui decorreu a necessidade de reverter, em termos estatísticos, as respetivas subvenções que já se encontravam registadas em contas nacionais. Tratando-se de projetos plurianuais, com despesa já realizada em vários anos anteriores, com contas definitivas, foram registadas operações de despesa adicional de capital, que traduzem estatisticamente a devolução das subvenções às instituições da UE, no montante de 369 M€ em 2024 e 134 M€ no 1.º trimestre de 2025, num total de 503 M€ — coluna 7 da Tabela 6. [29] Esta é a razão para as diferenças entre os totais anuais da Tabela 6 e da Tabela 7. Esta última reflete o impacto do PRR em contas nacionais tal como apresentado pelo INE (com as limitações que decorrem do encerramento de contas de 2022 e 2023) e as previsões para 2025 e 2026 apresentadas pelo MF na POE/2026.[30]

157. Esta perda de subvenções, com prejuízo do resultado orçamental, constitui a materialização de um risco orçamental descendente anteriormente sinalizado pela UTAO e decorreu da incapacidade de implementação do PRR no prazo previsto. A continuada subexecução da despesa do PRR, mormente na componente de investimento em FBCF, traduziu-se na impossibilidade de atingir as metas previstas no PRR e na perda de subvenções programadas, forçando o financiamento de projetos com recurso à componente suportada a nível nacional, sobretudo empréstimos, com o consequentemente, agravamento do saldo orçamental. Este risco foi sinalizado anteriormente pela UTAO, na sua análise a vários documentos de programação e reporte orçamental.[31]

---

[27] O 2.º pedido de reprogramação foi apresentado pelo Governo Português em fevereiro de 2025 {2025/0093 (NLE) }, tendo sido recomendada a sua aprovação pela Comissão Europeia ao Conselho da União Europeia a 11 de abril {COM(2025) 176 final}. Esta recomendação colheu parecer favorável do Ecofin a 6 de maio de 2025. As orientações para a 2.ª Reprogramação do PRR encontram-se na Portaria n.º 234-A/2025/1, de 26 de maio.
O assunto da 2ª reprogramação do PRR foi abordado com maior detalhe na Secção 3.3 da Apreciação do Relatório Anual de Progresso (Relatório UTAO n.º 7/2025, 27 de maio).

[28] Os projetos reagendados encontram-se listados nas seguintes portarias: Portaria n.º 451-A/2023, de 22 de dezembro e Portaria n.º 234-A/2025/1, de 26 de maio.

[29] O impacto em contas nacionais da reprogramação do PRR foi abordada no Relatório UTAO n.º 13/2025, de 8 de outubro, que analisa a execução em contas nacionais do 1.º semestre de 2025, incorporando a informação do 2.º Procedimento de Défice Excessivos (Caixa 1 e na Secção 5.2.). O 2.º PDE incorporou a informação relativa à reprogramação do PRR, com um impacto negativo de 369 M€ em 2024 e 134 M€ no 1.º trimestre de 2025, traduzindo uma transferência de capital a favor da UE, para reversão do registo de subvenções respeitantes a anos anteriores.

[30] Na POE/2026 o MF não considerou na sua estimativa atualizada para 2025 o impacto da reprogramação neste ano, originando uma diferença de 30 M€ (colunas 4 e 5 da Tabela 6)

[31] Vide os relatórios da UTAO de Análise das Propostas de Orçamento do Estado desde 2022 e, mais recentemente, a Secção 8 do Apreciação do Relatório Anual de Progresso (Relatório UTAO n.º 7/2025, 27 de maio).

Tabela 6 – Subvenções e empréstimos do PRR entre 2021–2026 (incluindo reprogramações)
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Execução e Previsão										Reprogramação							
	Subvenções 1		Empréstimos 2		Total impacto no saldo orçamental 3=1+2		Empréstimos operações financeiras 4		Total PRR 5=3+4		Subvenções 6		Empréstimos 7		Total Reprogramação 8=6+7		Impacto saldo orçamental (2.º PDE 2025) 9	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB
2021	97	0,0	-	-	97	0,0	-	-	97	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2022	536	0,2	47	0,0	583	0,2	267	0,1	850	0,3	-43	0,0	42	0,0	-1	0,0	-	-
2023	1 285	0,5	404	0,2	1 689	0,6	122	0,0	1 811	0,7	-350	-0,1	349	0,1	-1	0,0	-	-
2024	1 986	0,7	573	0,2	2 559	0,9	220	0,1	2 779	1,0	-80	0,0	80	0,0	0	0,0	-369	-0,1
Total execução	3 904	1,4	1 024	0,4	4 928	1,8	609	0,2	5 537	2,0	-473	-0,2	471	0,2	-2	0,0	-369	-0,1
2025	6 752	2,2	1 357	0,4	8 109	2,7	389	0,1	8 498	2,8	-30	0,0	30	0,0	0	0,0	-134	0,0
2026	5 669	1,8	1 960	0,6	7 629	2,4	551	0,2	8 180	2,6	-	-	-	-	0	0,0	-	-
Total previsão	12 421	4,0	3 317	1,1	15 738	5,0	941	0,3	16 679	5,3	-30	0,0	30	0,0	0	0,0	-134	0,0
Total	**16 325**	**5,4**	**4 341**	**1,4**	**20 666**	**6,8**	**1 550**	**0,5**	**22 216**	**7,4**	**-503**	**-0,2**	**501**	**0,2**	**-2**	**0,0**	**-503**	**-0,2**

Fontes: INE, MF (POE/2026) e cálculos da UTAO.

158. O biénio 2025-2026 será determinante no respeitante à implementação do PRR. O estímulo orçamental previsional neste período ascende a 5,0% do PIB (15,7 mil M€), com financiamento maioritariamente assegurado por subvenções (4,0% do PIB), mas também por empréstimos (1,1% do PIB), que agravam o saldo orçamental (Tabela 6)**.** A POE/2026 prevê executar despesa de 15,7 mil M€ (5,0% do PIB), no biénio 2025-2026, maioritariamente financiados por subvenções (12,4 mil M€; 4,0% do PIB), mas também por empréstimos (3,3 mil M€; 1,1% do PIB), que agravam o saldo orçamental. Apresentam-se também os empréstimos canalizados para operações de financiamento, que não têm impacto no saldo orçamental (941 M€; 0,3% do PIB). O objetivo para as operações orçamentais representa cerca do triplo da despesa executada no PRR desde 2021— um total de 4,9 mil M€ (1,8% do PIB), repartidos entre subvenções (3,9 mil M€; 1,4% do PIB) e empréstimos (mil M€; 0,4% do PIB)— como se evidencia na Tabela 6 (colunas 1 a 3). O maior desafio consiste em alcançar as metas definidas e implementar completamente este plano de investimentos, assegurando a otimização do seu financiamento, através da maximização das subvenções disponíveis no instrumento *NextGenerationEU*.

159. O ano de 2025 concentra a maior despesa do horizonte de programação do PRR, tanto no respeitante ao valor nominal (40% do total; + 5,55 mil M€), como à aceleração previsional subjacente. No entanto, o ano de 2026 é o mais oneroso para as finanças públicas, com o maior recurso à componente de empréstimos como forma de financiamento (1,96 mil M€; 0,6% do PIB). O MF estima que a despesa do PRR em 2025 será 8,1 mil M€ (2,7% do PIB), dos quais 1,4 mil M€ (0,4% do PIB) financiados com recurso à componente de empréstimos. Este nível de despesa representa 40% do total previsto para o PRR (6,8% do PIB; 20,6 mil M€) ao longo de todo o horizonte de programação (entre 2021 e 2026). Tem subjacente a maior aceleração previsional, uma vez que o objetivo representa cerca do triplo da execução de 2024. No ano de 2026 o nível total de despesa deverá abrandar (– 480 M€), mas é o período em que o impacto da implementação do PRR será mais onerosa para as finanças públicas, por ser aquele em que o recurso à componente de empréstimos atinge a maior expressão (1960 M€; 0,6% do PIB) — Tabela 6 e Tabela 7.

160. A POE reviu em alta a estimativa de despesa do PRR para 2025 (+ 308 M€), um objetivo que se afigura difícil alcançar, considerando a subexecução da primeira metade do ano (17%). A POE/2026 reviu em alta a estimativa da despesa do PRR para o ano de 2025, um acréscimo previsional de 308 M€ (0,1% do PIB) na despesa de capital, financiado pela componente de empréstimos. No entanto, a despesa apurada pelo INE até ao final do 1.º semestre de 2025 (1345 M€) representou apenas 17% do objetivo do OE/2025 (7801 M€), com uma subexecução ainda mais pronunciada no respeitante ao investimento em FBCF (12%) — Tabela 7. A estimativa atualizada para 2025 tem subjacente um nível de despesa do PRR no 2.º semestre seis vezes superior ao alcançado na primeira metade do ano, um objetivo que pode ser difícil alcançar.

Tabela 7 – Impacto da implementação do PRR, em contas nacionais, entre 2021–2026
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Execução provisória		POE/2026				Tvha				Revisão				*Por memória:* 1.º Semestre 2025		
	2024		Est/2025		2026		2024 -2025		2025 -2026		2025 (RAP/OE)		Est2025 vs OE2025		Execução		Taxa de execução nominal
	1		2		3		4=2-1		5=3-2		6		7=2-6		8		9=8/6*100
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	% PIB	M€	p.p. PIB	M€	%PIB	%
Receita total	**2 066**	**0,7**	**6 752**	**2,2**	**5 669**	**1,8**	**4 686**	**1,5**	**-1 084**	**-0,4**	**6 752**	**2,3**	**0**	**0,0**	**1089**	**0,7**	**16,1**
Outra receita corrente	484	0,2	2 414	0,8	1 638	0,5	1 929	0,6	-775	-0,3	2 414	0,8	-	-	230	0,2	9,5
Receita de capital	1 582	0,5	4 339	1,4	4 030	1,3	2 757	0,9	-309	-0,2	4 339	1,5	-	-	859	0,6	19,8
Despesa total	**2 559**	**0,9**	**8 109**	**2,7**	**7 629**	**2,4**	**5 550**	**1,8**	**-480**	**-0,3**	**7 801**	**2,6**	**308**	**0,0**	**1345**	**0,9**	**17,2**
Consumo intermédio	190	0,1	78	0,0	41	0,0	-113	0,0	-37	0,0	928	0,3	-850	-0,3	74	0,1	8,0
Despesas com pessoal	52	0,0	928	0,3	714	0,2	876	0,3	-214	-0,1	78	0,0	850	0,3	22	0,0	28,8
Prestações sociais	17	0,0	83	0,0	21	0,0	66	0,0	-63	0,0	83	0,0	0	0,0	9	0,0	10,8
Subsídios	82	0,0	75	0,0	24	0,0	-7	0,0	-51	0,0	75	0,0	0	0,0	27	0,0	35,9
Outras despesas correntes	214	0,1	1 264	0,4	1 017	0,3	1 049	0,3	-247	-0,1	1 264	0,4	0	0,0	111	0,1	8,8
FBCF	736	0,3	3 365	1,1	3 228	1,0	2 629	0,8	-137	-0,1	3 215	1,1	150	0,0	398	0,3	12,4
Outras despesas de capital	1 267	0,4	2 316	0,8	2 583	0,8	1 049	0,3	267	0,0	2 158	0,7	158	0,0	703	0,5	32,6
Impacto no saldo orçamental	**-493**	**-0,2**	**-1 357**	**-0,4**	**-1 960**	**-0,6**	**-864**	**-0,3**	**-603**	**-0,2**	**-1 049**	**-0,4**	**-308**	**-0,1**	**-256**	**-0,2**	

Fontes: INE (2.º PDE), MF (POE/2026) e cálculos da UTAO.

161. O biénio 2025-2026 comporta riscos descendentes relativamente à implementação do PRR, concentrados no último ano do prazo de implementação deste plano de investimentos, sintetizados na Figura 2.

Figura 2 – Riscos orçamentais no PRR em 2025 e 2026

2025

- A revisão em alta da estimativa para 2025 na POE/2026 não considerou a subexecução da primeira metade do ano e poderá revelar-se irrealista
- Para além do risco de não se conseguirem atingir as metas acordadas com a UE e de não executar despesa ao ritmo programado, existe ainda a possibilidade de se repetir o cenário de 2024: subexecução global do PRR, mas o financiamento pela componente de empréstimos foi superior ao esperado, com maior agravamento do saldo orçamental

2026

- A incapacidade de atingir os objetivos programados para 2025 aumenta a pressão na implementação em 2026, o ano de conclusão deste plano de investimentos, não sendo possível beneficiar das subvenções programadas após este limite temporal
- A impossibilidade de alcançar as metas acordadas com a UE até ao final de 2026 implica a revisão das fontes de financiamento de projetos em curso e a reversão de subvenções já registadas. O resultado orçamental pode ser prejudicado com efeitos retroativos, à semelhança do que sucedeu em 2024 (a reprogramação do PRR implicou a revisão em baixa do saldo orçamental em 369 M€)
- A confirmar-se este cenário, os projetos reagendados passarão a ser financiados pela componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* ou pelo Orçamento do Estado
- A POE/2026 prevê utilizar 941 M€ da componente de empréstimos do PRR em operações financeiras, sem impacto no saldo orçamental. No entanto, existe a possibilidade de mobilizar este montante para financiamento da despesa ativa, com impacto no agravamento do saldo, o que constitui um risco descendente no biénio 2025-2026
- Atendendo à importância dos investimentos programados, como por exemplo a dessalinizadora do Algarve ou a barragem do Pisão, a sua implementação irá onerar as contas públicas no horizonte de curto e médio prazo, salvaguardando-se a possibilidade de serem enquadrados no Portugal 2030, ou noutro programa comunitário

4.2 Despesa com Defesa

162. **O aumento da despesa com a Defesa nos próximos anos constituirá um fator com impacto nas finanças públicas dos Estados-Membros da União Europeia.** A necessidade de reforçar as capacidades de defesa europeia e de cumprir os compromissos internacionais assumidos, designadamente no âmbito da NATO, implicará ajustamentos orçamentais. Neste contexto, importa analisar o enquadramento comunitário relativo à flexibilidade orçamental aplicável a este tipo de despesa, bem como os limites e condições definidos pela Comissão Europeia para a sua utilização. Em particular, no caso de Portugal, torna-se relevante compreender, resumidamente, como a evolução da despesa com a Defesa poderá afetar a trajetória de consolidação orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo.

163. **A despesa com Defesa assumiu uma relevância crescente no debate orçamental europeu.** Apesar da POE/2026 não abordar diretamente a evolução desta despesa, o contexto europeu recente, marcado pela preocupação com a segurança e a autonomia estratégica da União Europeia, coloca este tema no centro das atenções. O reforço do investimento em Defesa tem implicações relevantes no quadro orçamental europeu.

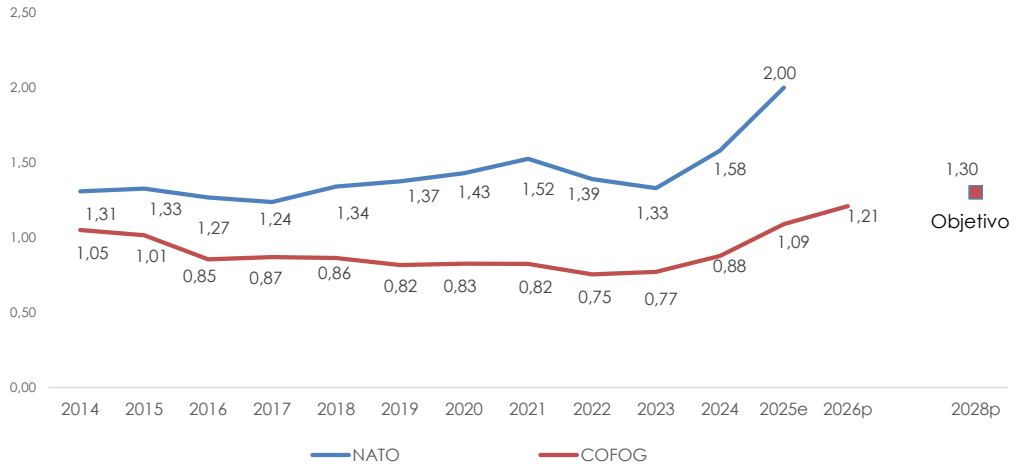
164. A Comissão Europeia divulgou, em março, uma Comunicação[32] relativa à aplicação da flexibilidade prevista no quadro orçamental da União Europeia. Neste âmbito, foi proposta a ativação coordenada da cláusula de derrogação nacional (artigo 26.º do Regulamento (UE) 2024/1263). Esta cláusula permite, em situações excecionais, exógenas ao controlo do Estado-Membro e com impacto significativo nas respetivas finanças públicas, a possibilidade de desvio temporário face à trajetória previamente estabelecida para a despesa líquida. Tal desvio apenas será admissível se não comprometer a sustentabilidade orçamental no médio prazo.

165. Portugal apresentou às autoridades europeias um pedido de ativação da cláusula de derrogação nacional, o qual veio a ser posteriormente autorizado. Em 8 de julho de 2025, o Conselho da União Europeia decidiu ativar a referida cláusula ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para quinze Estados-Membros que haviam anteriormente solicitado a sua aplicação. Esta medida visa facilitar a transição para um nível mais elevado de despesa nacional em matéria de defesa, assegurando simultaneamente o cumprimento das regras orçamentais da União Europeia.[33]

166. A aplicação da cláusula de derrogação nacional exige o uso de dados estatísticos compatíveis com o quadro orçamental da UE. A aplicação da cláusula de derrogação nacional pressupõe a possibilidade de acomodar aumentos na despesa total com Defesa, englobando quer a componente de investimento, quer a despesa corrente. Dado que a supervisão orçamental da União Europeia assenta em estatísticas do Eurostat, baseadas no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, torna-se indispensável assegurar a coerência da aplicação desta cláusula através da utilização de dados das contas nacionais, em particular os referentes à Função 02 – Defesa da classificação COFOG (Classificação Funcional da Despesa das Administrações Públicas).

167. Os conceitos da NATO e da COFOG são distintos na abrangência e nos critérios de contabilização da despesa. A NATO adota uma definição mais ampla da despesa em Defesa, incluindo pensões militares e, em certos casos, despesas com polícias e forças de segurança interna, mas excluindo a Defesa civil. Já a COFOG segue as regras das contas nacionais, o que garante o alinhamento com os dados usados na supervisão orçamental da UE, podendo ocorrer diferenças temporárias devido ao momento do registo das despesas, especialmente, no que se refere a equipamento militar. Assim, o valor de gastos anuais com Defesa de Portugal no âmbito do conceito COFOG é inferior ao contabilizado através do conceito utilizado no âmbito da Nato (Gráfico 22).

Gráfico 22- Despesa com a Defesa nacional em Portugal (2014–2026 e 2028): comparação entre os conceitos da NATO e COFOG.
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, NATO, MF (POE/2026) e cálculos da UTAO.| Notas: (i) Os dados relativos a 2024 e 2025 no âmbito da NATO correspondem a estimativas, enquanto os dados no âmbito da COFOG constituem estimativa em 2025 e previsões para 2026 e 2028.

[32] Comunicação da Comissão Europeia «*Accommodating increase defence expenditure within the Stability and Growth Pack», COM (2025) 2000 final, de 19 de março de 2025*»,

[33] Comunicação do Conselho da União Europeia, de 8 julho de 2025. (https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2025/07/08/council-activates-flexibility-in-eu-fiscal-rules-for-15-member-states-to-increase-defence-spending/)

168. De acordo com estimativas da NATO, Portugal deverá afetar, em 2025, cerca de 2% do seu PIB à despesa pública em defesa (Gráfico 22). O relatório[34] recente desta instituição estima que Portugal possa atingir no final de 2025, o rácio de 2% do PIB em despesa em Defesa, de acordo com o conceito NATO, correspondendo a um incremento de 0,66 p.p. face ao nível de 2023. De notar a diferença da contabilização da dimensão da despesa em 2025 entre o Conceito Nato e o Conceito COFOG utilizado pelas instituições estatísticas europeias; (2,0% do PIB *versus* 1,09% do PIB) (Gráfico 22).

169. Na sequência da cimeira realizada em junho, os Membros da NATO acordaram um aumento substancial da despesa com defesa até 2035, elevando o compromisso global para 5% do PIB. Este montante compreende duas componentes essenciais: 3,5% do PIB destinados às necessidades nucleares de defesa — incluindo forças armadas, equipamento e treino — e até 1,5% do PIB adicionais para o reforço da cibersegurança, da resiliência civil, da inovação e da base industrial de defesa. Os Membros deverão apresentar planos anuais que assegurem um percurso credível para alcançar estas metas, cuja execução e equilíbrio serão revistos em 2029.

170. A despesa com Defesa em Portugal, medida segundo a classificação funcional COFOG e em percentagem do PIB, deverá ultrapassar, em 2025, o nível registado em 2014. Nesse ano, a despesa atingiu 1,05% do PIB. Nos anos subsequentes, observou-se uma trajetória decrescente, atingindo 0,75% do PIB em 2022. A partir de 2023, verifica-se uma inversão desta tendência, com um aumento progressivo da despesa. De acordo com as previsões, Portugal deverá atingir em 2025 o nível de 1,09% do PIB, superando assim o valor registado em 2014 (Gráfico 22). A concretizar-se, o aumento previsto para 2025 representará o maior crescimento anual (desde 2014) da despesa em Defesa, correspondendo a + 0,21 p.p. do PIB.

171. A cláusula de derrogação nacional prevê uma margem temporária e limitada de flexibilidade orçamental para acomodar o reforço das despesas com Defesa. A cláusula de derrogação nacional permite uma flexibilidade orçamental, até um máximo de 1,5% do PIB para cada ano de ativação da cláusula, para acomodar o aumento das despesas com Defesa, tendo em conta a trajetória da despesa líquida referente ao compromisso assumido pelo Estado-Membro e aceite pelo Conselho. Esta flexibilidade encontra-se em vigor por quatro anos, a partir de 2025, e poderá ser prorrogada. O montante será calculado com base no ano de referência de 2021, garantindo equidade entre Estados-Membros. A despesa com entregas de equipamento militar posteriores ao período de ativação também poderá beneficiar da flexibilidade, desde que os contratos sejam assinados dentro do prazo e devidamente reportados. Se o excesso de despesa líquida for justificado por gastos de Defesa e estiver dentro do limite de 1,5% do PIB, não serão aplicadas medidas corretivas pela Comissão. Adicionalmente, sujeita à mesma flexibilidade, estão incluídas as despesas financiadas por empréstimos concedidos pelo novo Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) no sentido do reforço da indústria europeia da defesa.

172. A Comissão Europeia elaborou projeções relativas ao aumento da despesa com Defesa durante o período abrangido pela cláusula de derrogação nacional.[35] No caso de Portugal, e pressupondo que, até 2028, o aumento da despesa pública decorre de forma linear até ao limite máximo permitido ao abrigo da referida cláusula, estima-se que o rácio do défice em percentagem do PIB e o rácio da dívida pública em percentagem do PIB sejam, em 2028, superiores em 1,2 p.p. e 2,1 p.p., respetivamente, face ao cenário em que a despesa líquida evoluísse de acordo com a trajetória recomendada.

173. Portugal, no âmbito da classificação COFOG, projeta que a despesa em Defesa atinja 1,3% do PIB em 2028. No pedido de ativação da cláusula de derrogação nacional apresentado às autoridades europeias (Conselho e Comissão) no final de abril de 2024, é indicado uma previsão de aumento gradual desta despesa, convergindo para a referida meta de 1,3% do PIB em 2028 (Gráfico 22). Adicionalmente, é estimado que o aumento da despesa total com Defesa, no âmbito do conceito COFOG, em percentagem do PIB entre 2021 e 2025 será na ordem de 0,3 p.p. (Tabela 8). O nível de referência de 2021

[34] *NATO - Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, junho 2025.

[35] Comissão Europeia (2025), in "*Assessment of the Fiscal Sustainability Condition for Member States Requesting the Activation of the National Escape Clause*", *European Economy Institutional Papers*, n. º 321, junho.

permite calcular os desvios (flexibilidade adicional) face às taxas máximas de crescimento da despesa líquida determinadas pelo Conselho, no âmbito da recomendação que autoriza a ativação da cláusula de derrogação nacional. Estes desvios não serão registados como débitos na conta de controlo de Portugal até 2028. A UTAO recorre a este dado nos cálculos relativos aos anos de 2025 e 2026, apresentados na subsecção 5.5.2.

Tabela 8 – Despesa de Portugal no setor da defesa (Classificação COFOG)
Unidade: percentagem do PIB

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Despesa total das Administrações Públicas no setor da defesa	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1

Fonte: Reprodução do Quadro 1 da Recomendação do Conselho Europeu que autoriza Portugal a ativar a cláusula de derrogação nacional; a) Eurostat; b)Informações fornecidas por Portugal ao Conselho e à Comissão.

174. **Em 2026, o Ministério das Finanças prevê um novo aumento da despesa com a Defesa, em linha com a trajetória de crescimento definida para a concretização da meta prevista para 2028.** De acordo com os dados do Projeto de Plano Orçamental para 2026 incluído nos elementos informativos e complementares que acompanham a POE/2026, o Ministério das Finanças estima que a despesa com defesa (conceito COFOG), em 2026, alcance 1,21% do PIB, o que representa um acréscimo de 0,12 p.p. face à estimativa para 2025. Esta evolução confirma a trajetória de incremento gradual delineada pelo Governo português no pedido de ativação da cláusula de derrogação nacional. A concretizar-se o nível previsto para 2026, Portugal necessitará, no acumulado dos dois anos seguintes, de aumentar a despesa com a Defesa em mais 0,09 p.p. do PIB para atingir a meta de 1,3% do PIB em 2028, traduzindo um "esforço" anual significativamente inferior ao que se projeta realizar em 2026 (Gráfico 22).

5 Cenário de finanças públicas em Contabilidade Nacional

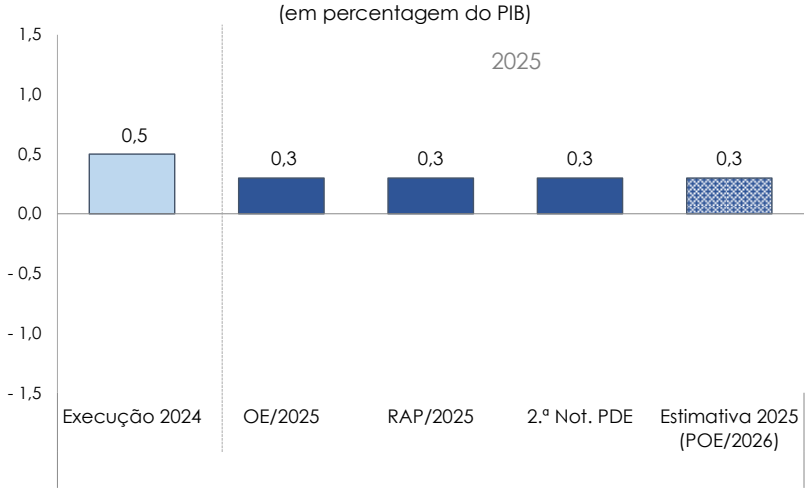
175. Este capítulo é dedicado à apreciação em contas nacionais do cenário orçamental apresentado na POE/2026. A Secção 5.1 apresenta a estimativa para o ano de 2025, ponto de partida do cenário orçamental previsional para 2026, analisando as alterações quantitativas e qualitativas à estratégia orçamental para o ano em curso, face à apresentada em maio, no Relatório Anual de Progresso (RAP). A Secção 5.2 analisa a trajetória orçamental programada para o ano de 2026, considerando a implementação do PRR e a resposta das medidas de política, novas e antigas. A Secção 5.3 calcula a orientação da política orçamental nos anos 2025 e 2026 e compara-a com o passado, até 2016. A Secção 5.4 elenca e alerta para os riscos presentes no cenário orçamental. A Secção 5.5 dá conta do posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental da UE.

5.1 Ponto de partida: estimativa para 2025

176. Esta secção analisa a estimativa de execução para o ano de 2025, que constitui o ponto de partida para a previsão de 2026. Em termos desagregados é possível analisar diferenças face às anteriores previsões da conta das AP formuladas pelo MF.

177. O excedente orçamental estimado para 2025, conforme previsto na Proposta de Orçamento do Estado para 2026 (POE/2026), confirma a previsão anteriormente apresentada pelo Ministério das Finanças (no OE/2025, RAP/ 2025 e na 2.ª Notificação dos Défices Excessivos de 2025). Para 2025, o excedente orçamental estimado evidencia uma deterioração de 0,2 p.p. em relação ao resultado apurado em 2024, contudo em sintonia com a meta definida no OE/2025 (+ 0,3% do PIB) — Gráfico 23. No Relatório Anual de Progresso de maio de 2025 e na Segunda Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, enviada pelas autoridades nacionais ao *Eurostat* em 23 de setembro, o Ministério das Finanças manteve a meta de excedente orçamental para 2025. A estimativa, agora apresentada, já inclui o impacto orçamental de medidas adicionais adotadas pelo novo Governo no segundo semestre de 2025. Caso o resultado estimado para 2025 se venha a concretizar, este representará o quarto excedente orçamental desde o início da série estatística, após os registados em 2019 (0,1% do PIB), 2023 (1,3% do PIB) e 2024 (0,5% do PIB).

Gráfico 23 – Saldo orçamental: execução em 2024 e previsões para a execução de 2025
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE, MF (POE/2026, RAP/2025, OE/2025)

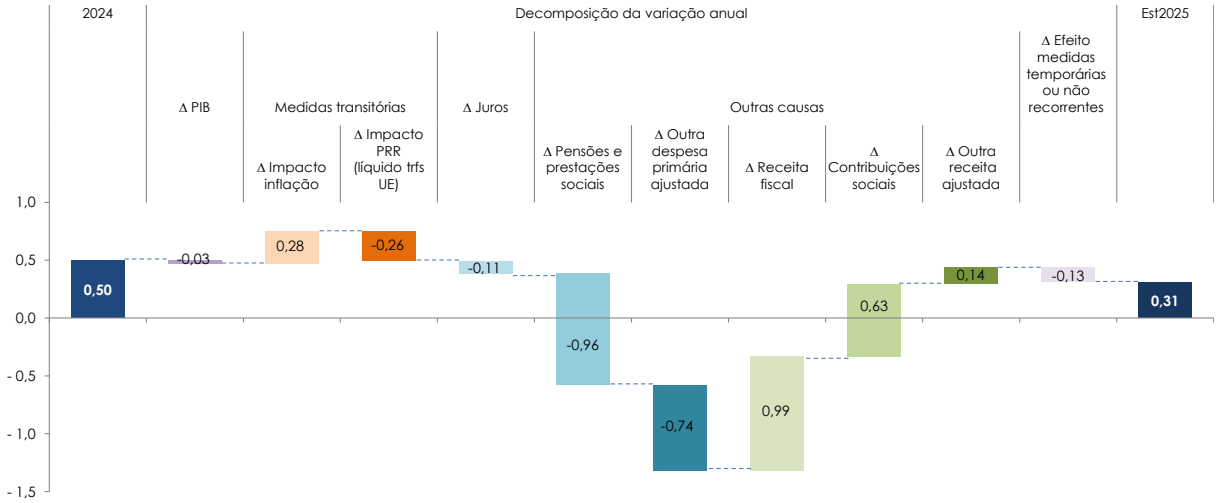
178. O excedente de 0,3% do PIB ora estimado para 2025 traduz uma deterioração anual de 0,2 p.p. no saldo orçamental. O INE apurou um saldo orçamental excedentário de 0,5% do PIB nominal para as AP em 2024, divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro. O Gráfico 24 decompõe a passagem deste rácio para o excedente de 0,3% do PIB nominal estimado pelo MF para 2025. Note-se que nesta análise o saldo em consideração é o chamado saldo *headline* ou seja, antes do expurgo das medidas temporárias ou não recorrentes nas receitas e nas despesas em contabilidade nacional (*one-off measures*).

179. A deterioração previsional de 0,2 p.p. do saldo orçamental reflete a despesa com decisões judiciais contra o Estado, classificadas como medidas temporárias e não recorrentes (– 0,13 p.p.) e o agravamento dos encargos com o serviço da dívida pública (– 0,11). No ano de 2025 a POE estima que o efeito de base da diminuição da intervenção pública no domínio da inflação será absorvido pelos custos de financiamento do PRR, com um reduzido impacto agregado sobre a evolução orçamental (0,02 p.p. do PIB). A execução, líquida dos efeitos transitórios (do pacote inflação e da implementação do PRR), também deverá melhorar ligeiramente o resultado orçamental (0,05 p.p.). A redução do excedente orçamental é explicada fundamentalmente pela despesa pontual com decisões judiciais contra o Estado (– 0,13 p.p.) e pelo agravamento dos encargos com juros da dívida pública (– 0,11 p.p.), num contexto de desaceleração da atividade económica (– 0,03 p.p.). O Gráfico 24 decompõe a variação do saldo não ajustado ao longo de 2025, destacando-se os seguintes contributos:

- **O efeito agregado das medidas transitórias deverá ter um efeito residual sobre a evolução orçamental em 2025 (0,02 p.p.; 65 M€)**, uma vez que o efeito de base da diminuição da intervenção pública no domínio da inflação deverá ser absorvido pelos custos de financiamento do PRR:[36]
  - A POE estima que o esforço financeiro com as medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da inflação em 2025 represente 0,4% do PIB (1243 M€), uma redução significativa do esforço financeiro com esta tipologia de intervenção pública (850 M€), gerando um efeito de base que impulsiona a variação do saldo em 0,28 p.p. do PIB face ao ano anterior;
  - A utilização da componente de empréstimos do instrumento *NextGenerationEU* na implementação do PRR onera o saldo (contributo de – 0,26 p.p.), tendo subjacente uma despesa previsional de 8109 M€, financiada por subvenções (6752 M€) e por empréstimos deste instrumento (1357 M€) — Tabela 6 e Tabela 7;
- **No respeitante à evolução orçamental previsional, líquida das medidas transitórias e do PRR, estima-se uma posição orçamental ligeiramente excedentária**, mas próxima do equilíbrio, uma vez que o crescimento da receita (1,76 p.p.) é ligeiramente superior ao agravamento da despesa primária (– 1,71 p.p.), possibilitando uma melhoria de 0,06 p.p. no saldo orçamental:
  - A estimativa para 2025 assenta na evolução favorável da receita, líquida das medidas transitórias e do PRR, com um contributo agregado de 1,76 p.p. para a melhoria do saldo orçamental, destacando-se o impulso da receita fiscal (0,99 p.p.) e contributiva (0,63 p.p.).
  - A despesa primária, líquida dos efeitos das medidas transitórias e do PRR, deverá agravar o saldo em 1,71 p.p., com um contributo maioritário dos encargos com pensões e prestações sociais (0,96 p.p.), destacando-se também a despesa com pessoal. Salienta-se a natureza tendencialmente permanente destes encargos. Projeta-se para esta despesa registou um crescimento de 4,6% em 2025, explicado sobretudo pela evolução das prestações sociais (com um peso de 56,5% na variação) e também dos encargos com pessoal (peso de 41,7%). O incremento dos encargos com pensões e prestações sociais reflete a atualização regular de pensões, o suplemento extraordinário de pensões e o reforço do complemento solidário para idosos. Nas despesas com pessoal destacam-se as valorizações remuneratórias de algumas classes profissionais das AP;
- Finalmente, as medidas temporárias e não recorrentes (– 0,13 p.p.) e a desaceleração do crescimento nominal da atividade económica (– 0,03 p.p.) também exercem um efeito descendente sobre o saldo orçamental em 2025 — Tabela 5 e Tabela 10.

[36] O pacote inflação e o PRR encontram-se agregados no Gráfico 24 sob a denominação "Medidas transitórias". A designação comum decorre da idêntica natureza das medidas que os constituem. São respostas de política pública a choques de natureza temporária, mas profunda, com efeitos globais sobre a economia. A adoção destas medidas deve ser entendida no contexto da função de estabilização das finanças públicas, destinando-se a suavizar a fase baixa do ciclo económico. Assim, por exemplo, a redução temporária do ISP (pacote inflação) pretende compensar os efeitos do choque energético após a invasão da Ucrânia pela Rússia, que afetou negativamente as cadeias de produção. Estas medidas devem ter uma duração limitada no tempo, sendo retiradas quando cessa a causa da sua implementação. O PRR, embora com características particulares, constitui um estímulo orçamental temporário (2021-2026), com o objetivo de apoiar a recuperação das economias da União Europeia na fase pós-pandemia e aumentar a sua resiliência a choques externos.

Gráfico 24 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2024 e 2025
(em percentagem e em p.p. do PIB)

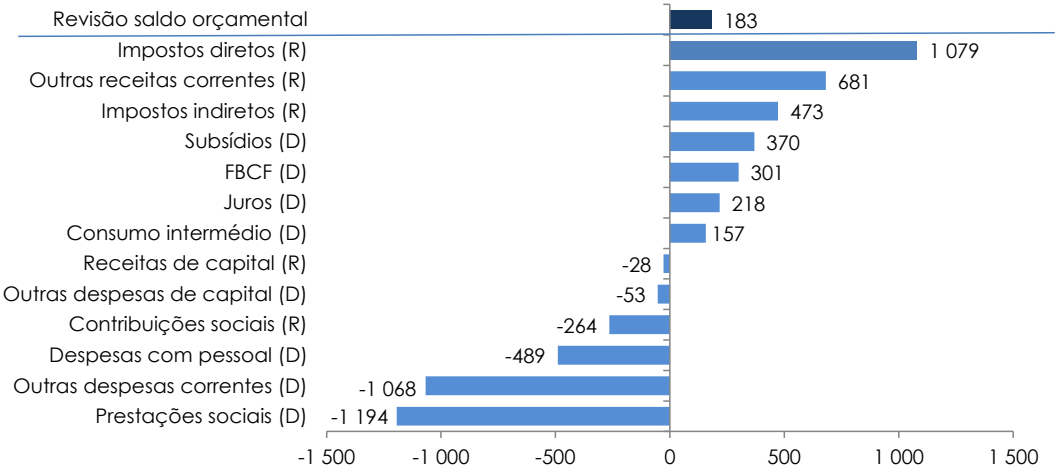


Fontes: MF, INE, Relatório POE/2026 (outubro de 2025) e cálculos da UTAO.

180. A POE/2026 reviu ligeiramente em alta (183 M€) o objetivo do saldo orçamental ajustado para 2025. O desempenho mais favorável da receita face ao previsto deverá acomodar o aumento da despesa com as medidas adotadas no segundo semestre, particularmente o suplemento extraordinário de pensão, num contexto de redução previsional dos encargos com o serviço da dívida, situando-se a despesa de capital também um pouco abaixo do previsto. A POE/2026 reviu ligeiramente em alta (183 M€) o objetivo do saldo orçamental ajustado para 2025, tendo subjacente um aumento nominal da receita (1942 M€) e da despesa (1752 M€), que incorporou os resultados preliminares de 2024, os desenvolvimentos da execução orçamental da primeira metade do ano, incluindo a reprogramação do PRR, bem como as alterações ao cenário macroeconómico. A conta previsional das AP para 2025 está na Tabela 9, apresentando duas previsões do MF divulgadas ao longo do ano: no RAP/2025, em maio, e a estimativa da POE/2026, conhecida a 9 de outubro. O desempenho globalmente mais favorável da receita face ao previsto em maio (+ 1942 M€) deverá acomodar o aumento da despesa corrente superior ao programado (+ 2006 M€), num contexto de redução previsional dos encargos com o serviço da dívida (– 217 M€), situando-se a despesa de capital abaixo do previsto (– 248 M€) — coluna 10 da Tabela 10. Salientam-se as principais alterações esperadas (Gráfico 25):

- A receita fiscal foi revista em alta (1552 M€), particularmente os impostos diretos (1080 M€), salientando-se riscos descendentes nesta estimativa, no respeitante ao IRS. O novo objetivo para esta categoria tributária assenta num crescimento previsional anual de 8,0% para este imposto, que não parece realista. Embora no 1.º semestre o IRS tenha revelado um crescimento homólogo de 12,1%, este inclui o efeito pontual da diminuição dos reembolsos na primeira metade do ano (785 M€) e ainda não incorpora a nova redução dos escalões tributários, com efeitos retroativos ao início do ano (– 425 M€). Combinando a evolução do ano anterior (– 4,6%) com a informação disponível para este ano, esta nova estimativa parece sobrestimada (em cerca de 933 M€);
- A componente corrente da receita não fiscal e não contributiva também deverá fechar o ano acima do previsto (682 M€). O ritmo de crescimento desta receita no 1.º semestre do ano (6,7%) foi quase metade do objetivo do RAP (11,0%) e a POE/2026 não apresenta esclarecimentos para este aumento estimado;
- Na componente corrente da despesa (2006 M€), as necessidades acrescidas em prestações sociais (1193 M€), "Outras despesas correntes" (1068 M€) e despesas com o pessoal (489 M€) são atenuadas pela contração previsional das restantes rubricas, particularmente subsídios (– 370 M€) e juros (– 217 M€);
- Na respeitante às despesas de capital, a FBCF foi revista em baixa (– 301 M€), uma previsão que não é coerente com os desenvolvimentos previsionais do PRR, que reforça em 150 M€ a expectativa de aumento desta despesa (Tabela 7).

Gráfico 25 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2025 (face ao RAP/2025)
(em milhões de euros)



Fontes: Relatórios da POE/2026 e do RAP/2025, MF. Cálculos da UTAO. | Nota: Neste gráfico, as barras com sinal positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo. Na receita, as barras com sinal positivo (negativo) significam revisões em alta (baixa) da estimativa face ao objetivo para 2025 do RAP e melhoram (pioram) o saldo. Na despesa, as barras com sinal positivo (negativo) significam uma estimativa de menores (maiores) encargos face à previsão inicial do RAP.

Tabela 9 – Estimativa/2025 *versus* RAP/2025 (em termos ajustados)

	2024		RAP/2025		Est/2025					2025 OE vs RAP	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	T.v. p.p. do PIB	T.v.h.a. %	T.v.h.a. % do PIB	M€	p.p. do PIB
	1	2	3	4	5	6	7=6-2	8=(5/1-1) *100	9= 8/PIB nominal *100	10=5-3	11=6-4
Receita Total	**124 626**	**43,1**	**133 182**	**44,4**	**135 124**	**44,2**	**1,1**	**8,4**	**3,4**	**1 942**	**-0,2**
Receita corrente	**122 027**	**42,2**	**127 706**	**42,6**	**129 675**	**42,4**	**0,2**	**6,3**	**2,5**	**1 969**	**-0,2**
Receita fiscal	71 053	24,5	72 893	24,3	74 445	24,3	-0,2	4,8	1,1	1 552	0,0
Impostos indiretos	41 567	14,4	43 674	14,6	44 147	14,4	0,1	6,2	0,8	473	-0,1
Impostos diretos	29 486	10,2	29 219	9,7	30 298	9,9	-0,3	2,8	0,3	1 079	0,2
Contribuições sociais	35 883	12,4	38 062	12,7	37 798	12,4	0,0	5,3	0,6	-264	-0,3
Outras receitas correntes	15 092	5,2	16 751	5,6	17 432	5,7	0,5	15,5	0,8	681	0,1
Receitas de capital	**2 598**	**0,9**	**5 477**	**1,8**	**5 449**	**1,8**	**0,9**	**109,7**	**0,9**	**-28**	**0,0**
Despesa Total	**123 102**	**42,5**	**131 962**	**44,0**	**133 720**	**43,7**	**1,2**	**8,6**	**3,5**	**1 758**	**-0,3**
Despesa corrente	**112 776**	**39,0**	**118 419**	**39,5**	**120 425**	**39,4**	**0,4**	**6,8**	**2,5**	**2 007**	**-0,1**
Consumo intermédio	15 076	5,2	16 073	5,4	15 916	5,2	0,0	5,6	0,3	-157	-0,2
Despesas com pessoal	30 322	10,5	32 009	10,7	32 498	10,6	0,1	7,2	0,7	489	0,0
Prestações sociais	52 143	18,0	53 861	18,0	55 055	18,0	0,0	5,6	1,0	1 194	0,0
Subsídios	1 886	0,7	1 896	0,6	1 527	0,5	-0,2	-19,0	-0,1	-370	-0,1
Juros	5 935	2,1	6 489	2,2	6 271	2,1	0,0	5,7	0,1	-218	-0,1
Outras despesas correntes	7 414	2,6	8 091	2,7	9 159	3,0	0,4	23,5	0,6	1 068	0,3
Despesa de capital	**10 327**	**3,6**	**13 543**	**4,5**	**13 295**	**4,3**	**0,8**	**28,7**	**1,0**	**-248**	**-0,2**
FBCF	7 874	2,7	10 535	3,5	10 234	3,3	0,6	30,0	0,8	-301	-0,2
Outras despesas de capital	2 453	0,8	3 008	1,0	3 060	1,0	0,2	24,8	0,2	53	0,0
Saldo orçamental	**1 523**	**0,5**	**1 220**	**0,4**	**1 404**	**0,5**	**-0,1**			**183**	**0,05**
em % do PIB	**0,5**		**0,4**		**0,5**					**0,1**	**0,0**
Saldo primário	**7 458**	**2,6**	**7 709**	**2,6**	**7 675**	**2,5**	**-0,1**			**-34**	**-0,1**
Receita fiscal e contributiva	106 935	36,9	110 955	37,0	112 243	36,7	-0,3	5,0		1 288	-0,3
Despesa corrente primária	106 841	36,9	111 930	37,3	114 155	37,3	0,4	6,8		2 224	0,0
Por memória:											
Despesa primária	117 168	40,5	125 473	41,8	127 449	41,7	1,2	8,8		1 976	-0,2
Por memória:											
PIB nominal	289 428		299 945	3,6	305 875			5,7		92	2,0

Fontes: INE (dados anuais do 2.º Procedimento dos Défices Excessivos de setembro de 20245), MF (2025 e 2026) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As colunas "2024" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2024. (ii) as colunas "RAP/2025" são a conta previsional do

Relatório Anual de Progresso, de maio de 2025; (iii) as colunas "Est/2025" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2025 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2026.

5.2 Do saldo orçamental em 2025 ao saldo orçamental em 2026

181. **Esta secção analisa o cenário orçamental previsional para o ano de 2026**. Partindo do saldo estimado para 2025, decompõe a variação anual deste até 2026.

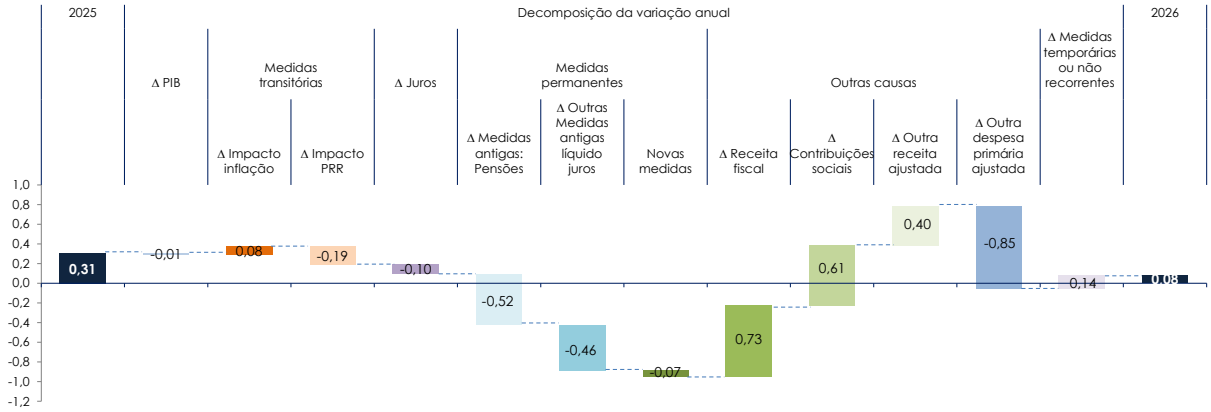
182. **A POE/2026 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um excedente de 0,08% do PIB, o que representa uma deterioração (0,23 p.p.) face ao estimado para 2025.** O ano de 2026 é o último na implementação do PRR, mas é também aquele em que os encargos de financiamento atingem a sua expressão máxima, mitigados pela redução da intervenção pública no domínio da inflação, com um contributo agregado de – 0,10 p.p. do PIB para a evolução do saldo. Adicionalmente, a projeção do cenário orçamental, líquido destes efeitos transitórios, é deficitária (– 0,16 p.p.): o impulso da receita não é suficiente para acomodar o efeito das novas medidas (– 0,07 p.p. do PIB) e, sobretudo, a inércia das medidas antigas (– 0,98 p.p. do PIB), destacando-se a rigidez da despesa, particularmente em pensões e pessoal. No respeitante aos efeitos de menor dimensão, o efeito de base das medidas temporárias em 2025 compensa o agravamento dos encargos com juros e a desaceleração do crescimento económico (0,03 p.p.). O Gráfico 26 decompõe esta variação:

- **O impacto das medidas transitórias deverá agravar o saldo orçamental em 0,1 p.p. do PIB (332 M€):**
  - **Os encargos de financiamento do PRR atingem a sua expressão máxima em 2026, agravando o saldo em 0,19 p.p. do PIB.** A despesa previsional do PRR desacelera ligeiramente (7629 M€ de despesa total), mas o financiamento com recurso à componente de empréstimos do MRR atinge a sua maior expressão (1960 M€), agravando o saldo orçamental (– 0,19 p.p.) —Tabela 6 e Tabela 7, na Secção 4.1;
  - **O impacto do pacote inflação deverá reduzir-se (– 272 M€), com um contributo de 0,08 p.p. do PIB para a variação do saldo.** O impacto previsional do pacote inflação em 2026 ascende a – 971 M€. Permanecem em vigor as medidas de desagravamento fiscal dos combustíveis (– 604 mil M€), o apoio extraordinário à renda (– 276 M€) e a redução do IVA da eletricidade (– 90 M€), que assume um caráter permanente;
- **As medidas de política permanentes representam o maior contributo (– 0,98 p.p.) para a variação do saldo, com um impacto diminuto das novas medidas de política (– 0,07 p.p.)**:
  - As medidas de política antigas permanentes têm efeitos duradouros sobre a execução orçamental e agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais (efeito de inércia), tendo sido analisadas na Secção 3.2. Em 2026, pioram o saldo em 0,98 p.p. (– 3158 M€), constituindo as pensões o maior agravante (– 0,52 p.p.; – 1683 M€), seguidas das despesas com pessoal (– 1248 M€) — Tabela 3.
  - As novas medidas de política permanentes (– 212 M€), analisadas na Secção 3.3, têm um efeito diminuto, uma vez que as medidas de alívio fiscal do IRS (– 196 M€) foram mitigadas pela reversão dos benefícios fiscais do SIFIDE (124 M€), destacando-se ainda o reforço ao complemento solidário para idosos (140 M€) — Tabela 4;
- A dinâmica orçamental previsional em 2026, quando considerada líquida dos efeitos das medidas analisados nos pontos anteriores, é excedentária 0,89 p.p.: [37]
  - A previsão para 2026 assenta na evolução favorável de todas as componentes da receita ,líquida dos restantes efeitos (4,3%), com um contributo agregado de 1,7 p.p. para a evolução do saldo: a receita fiscal projetada aumenta 3,1% (+ 2334 M€), a receita contributiva 5,2% (+ 1966 M€) e a "Outra receita ajustada" 8,0% (+ 1286 M€). O maior contributo para a melhoria do saldo é o da receita fiscal (0,73 p.p.), seguido do da receita contributiva (0,61 p.p.) e do da outra receita (0,4 p.p.), num total de 1,7 p.p..
  - A despesa, líquida dos restantes efeitos, cresce a um ritmo inferior ao da receita (2,3%), agravando o saldo em 0,8 p.p.;
- Seguem-se contributos previsionais de menor dimensão para o agravamento do saldo: o efeito de base das medidas temporárias e não recorrentes em 2026 (0,14 p.p.), os encargos acrescidos com o

[37] A receita e a despesa líquidas refletem a variação destes agregados, expurgados dos restantes efeitos analisados: medidas permanente (antigas e novas) e medidas transitórias (inflação e PRR).

financiamento da dívida pública (– 0,10 p.p.) e a desaceleração do crescimento económico nominal (– 0,01 p.p.).

Gráfico 26 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2025 e 2026
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2026 (outubro de 2025) e cálculos da UTAO.

183. A POE prevê para 2026 um excedente muito próximo do equilíbrio orçamental (0,08% do PIB; 263 M€), emergindo no próximo ano alguns desafios. Desde logo, destacam-se os riscos descendentes na implementação do PRR no biénio 2025-2026. Neste período, a despesa deste plano de investimentos deverá representar 5,0% do PIB (15,7 mil M€), maioritariamente assegurada por subvenções comunitárias (4,0% do PIB; 12,4 mil M€). A incapacidade de alcançar as metas acordadas com a UE poderá implicar a reversão de subvenções registadas e o maior recurso à componente de empréstimos, que fazem perigar um pequeno excedente. Por outro lado, a projeção do cenário orçamental, líquido dos efeitos transitórios do PRR e da inflação, é deficitária. A dinâmica da receita não é suficiente para compensar as pressões ascendentes da despesa, verificando-se uma estrutura rígida da despesa permanente, particularmente em pensões, que terá tendência a agravar-se nos anos vindouros, considerando a estrutura demográfica nacional. Em sentido oposto, continua em vigor a medida de redução temporária do ISP e a sua reversão — em consonância com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) no âmbito do Semestre Europeu— poderá constituir um risco ascendente, tratando-se de um recurso adicional ao dispor do Governo para aumentar a receita fiscal.

Tabela 10 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
									(em p.p.PIB)			(em %)		
	2024	2025		2026	2024	2025		2026						
		RAP	Est 2025			RAP	Est 2025		RAP	Est 2025	2026	RAP	Est 2025	2026
Receita Total	**124 626**	**133 182**	**135 124**	**140 507**	**43,1**	**44,4**	**44,2**	**43,8**	**1,3**	**1,1**	**-0,4**	**6,9**	**8,4**	**4,0**
Receita corrente	**122 027**	**127 706**	**129 675**	**134 394**	**42,2**	**42,6**	**42,4**	**41,9**	**0,4**	**0,2**	**-0,5**	**4,7**	**6,3**	**3,6**
Receita fiscal	71 053	72 893	74 445	77 273	24,5	24,3	24,3	24,1	-0,2	-0,2	-0,2	2,6	4,8	3,8
Impostos indiretos	41 567	43 674	44 147	46 253	14,4	14,6	14,4	14,4	0,2	0,1	0,0	5,1	6,2	4,8
Impostos diretos	29 486	29 219	30 298	31 020	10,2	9,7	9,9	9,7	-0,4	-0,3	-0,2	-0,9	2,8	2,4
Contribuições sociais	35 883	38 062	37 798	40 151	12,4	12,7	12,4	12,5	0,3	0,0	0,2	6,1	5,3	6,2
Outras receitas correntes	15 092	16 751	17 432	16 971	5,2	5,6	5,7	5,3	0,4	0,5	-0,4	11,0	15,5	-2,6
Vendas	9 150	9 231	9 281	9 506	3,2	3,1	3,0	3,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,9	1,4	2,4
Outra receita corrente	5 943	7 520	8 151	7 465	2,1	2,5	2,7	2,3	0,5	0,6	-0,3	26,5	37,2	-8,4
Receitas de capital	**2 598**	**5 477**	**5 449**	**6 113**	**0,9**	**1,8**	**1,8**	**1,9**	**0,9**	**0,9**	**0,1**	**110,8**	**109,7**	**12,2**
Despesa Total	**123 174**	**132 368**	**134 176**	**140 245**	**42,6**	**44,1**	**43,9**	**43,7**	**1,6**	**1,3**	**-0,1**	**7,5**	**8,9**	**4,5**
Despesa corrente	**112 776**	**118 419**	**120 425**	**125 395**	**39,0**	**39,5**	**39,4**	**39,1**	**0,5**	**0,4**	**-0,3**	**5,0**	**6,8**	**4,1**
Consumo intermédio	15 076	16 073	15 916	16 100	5,2	5,4	5,2	5,0	0,1	0,0	-0,2	6,6	5,6	1,2
Despesas com pessoal	30 322	32 009	32 498	34 142	10,5	10,7	10,6	10,6	0,2	0,1	0,0	5,6	7,2	5,1
Prestações sociais	52 143	53 861	55 055	58 028	18,0	18,0	18,0	18,1	-0,1	0,0	0,1	3,3	5,6	5,4
Subsídios	1 886	1 896	1 527	1 369	0,7	0,6	0,5	0,4	0,0	-0,2	-0,1	0,6	-19,0	-10,3
Juros	5 935	6 489	6 271	6 576	2,1	2,2	2,1	2,1	0,1	0,0	0,0	9,3	5,7	4,9
Outras despesas correntes	7 414	8 091	9 159	9 179	2,6	2,7	3,0	2,9	0,1	0,4	-0,1	9,1	23,5	0,2
Despesa de capital	**10 399**	**13 949**	**13 751**	**14 850**	**3,6**	**4,7**	**4,5**	**4,6**	**1,1**	**0,9**	**0,1**	**34,1**	**32,2**	**8,0**
FBCF	7 874	10 535	10 234	10 931	2,7	3,5	3,3	3,4	0,8	0,6	0,1	33,8	30,0	6,8
Outras despesas de capital	2 525	3 414	3 516	3 919	0,9	1,1	1,1	1,2	0,3	0,3	0,1	35,2	39,3	11,5
Saldo orçamental	**1 451**	**814**	**948**	**263**	**0,5**	**0,3**	**0,3**	**0,1**	**-0,2**	**-0,2**	**-0,2**			
em % do PIB	**0,5**	**0,3**	**0,3**	**0,1**										
Saldo primário	**7 386**	**7 303**	**7 219**	**6 839**	**2,6**	**2,4**	**2,4**	**2,1**	**-0,1**	**-0,2**	**-0,2**			
Por memória:														
Receita fiscal e contributiva	106 935	110 955	112 243	117 424	36,9	37,0	36,7	36,6	0,0	-0,3	-0,1	3,8	5,0	4,6
Despesa corrente primária	106 841	111 930	114 155	118 818	36,9	37,3	37,3	37,1	0,4	0,4	-0,3	4,8	6,8	4,1
Despesa primária	117 240	125 879	127 905	133 668	40,5	42,0	41,8	41,7	1,5	1,3	-0,1	7,4	9,1	4,5
Por memória:														
PIB nominal	289 428	299 945	305 875	320 667										

Fontes: INE (dados anuais do 2.º Procedimento dos Défices Excessivos de setembro de 20245), MF (2025 e 2026) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As colunas "2024" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2024. (ii) as colunas "RAP/2025" são a conta previsional do Relatório Anual de Progresso, de maio de 2025; (iii) as colunas "Est/2025" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2025 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2026.

Tabela 11 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
		2025				2025			(p.p.PIB)			(em %)		
	2024	RAP	Est 2025	2026	2024	RAP	Est 2025	2026	RAP	Est 2025	2026	RAP	Est 2025	2026
Receita total	**124 626**	**133 182**	**135 124**	**140 507**	**43,1**	**44,4**	**44,2**	**43,8**	**1,3**	**1,1**	**-0,4**	**6,9**	**8,4**	**4,0**
Receita corrente	**122 027**	**127 706**	**129 675**	**134 394**	**42,2**	**42,6**	**42,4**	**41,9**	**0,4**	**0,2**	**-0,5**	**4,7**	**6,3**	**3,6**
Receita fiscal	71 053	72 893	74 445	77 273	24,5	24,3	24,3	24,1	-0,2	-0,2	-0,2	2,6	4,8	3,8
Impostos indiretos	41 567	43 674	44 147	46 253	14,4	14,6	14,4	14,4	0,2	0,1	0,0	5,1	6,2	4,8
Impostos diretos	29 486	29 219	30 298	31 020	10,2	9,7	9,9	9,7	-0,4	-0,3	-0,2	-0,9	2,8	2,4
Contribuições sociais	35 883	38 062	37 798	40 151	12,4	12,7	12,4	12,5	0,3	0,0	0,2	6,1	5,3	6,2
Outras receitas correntes	15 092	16 751	17 432	16 971	5,2	5,6	5,7	5,3	0,4	0,5	-0,4	11,0	15,5	-2,6
Vendas	9 150	9 231	9 281	9 506	3,2	3,1	3,0	3,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,9	1,4	2,4
Outra receita corrente	5 943	7 520	8 151	7 465	2,1	2,5	2,7	2,3	0,5	0,6	-0,3	26,5	37,2	-8,4
Receitas de capital	2 598	5 477	5 449	6 113	0,9	1,8	1,8	1,9	**0,9**	**0,9**	**0,1**	**110,8**	**109,7**	**12,2**
Despesa total	**123 102**	**131 962**	**133 720**	**140 245**	**42,5**	**44,0**	**43,7**	**43,7**	**1,5**	**1,2**	**0,0**	**7,2**	**8,6**	**4,9**
Despesa corrente	**112 776**	**118 419**	**120 425**	**125 395**	**39,0**	**39,5**	**39,4**	**39,1**	**0,5**	**0,4**	**-0,3**	**5,0**	**6,8**	**4,1**
Consumo intermédio	15 076	16 073	15 916	16 100	5,2	5,4	5,2	5,0	0,1	0,0	-0,2	6,6	5,6	1,2
Despesas com pessoal	30 322	32 009	32 498	34 142	10,5	10,7	10,6	10,6	0,2	0,1	0,0	5,6	7,2	5,1
Prestações sociais	52 143	53 861	55 055	58 028	18,0	18,0	18,0	18,1	-0,1	0,0	0,1	3,3	5,6	5,4
Subsídios	1 886	1 896	1 527	1 369	0,7	0,6	0,5	0,4	0,0	-0,2	-0,1	0,6	-19,0	-10,3
Juros	5 935	6 489	6 271	6 576	2,1	2,2	2,1	2,1	0,1	0,0	0,0	9,3	5,7	4,9
Outras despesas correntes	7 414	8 091	9 159	9 179	2,6	2,7	3,0	2,9	0,1	0,4	-0,1	9,1	23,5	0,2
Despesa de capital	**10 327**	**13 543**	**13 295**	**14 850**	**3,6**	**4,5**	**4,3**	**4,6**	**0,9**	**0,8**	**0,3**	**31,1**	**28,7**	**11,7**
FBCF	7 874	10 535	10 234	10 931	2,7	3,5	3,3	3,4	0,8	0,6	0,1	33,8	30,0	6,8
Outras despesas de capital	2 453	3 008	3 060	3 919	0,8	1,0	1,0	1,2	0,2	0,2	0,2	22,6	24,8	28,1
Saldo global	**1 523**	**1 220**	**1 404**	**263**	**0,5**	**0,4**	**0,5**	**0,1**	**-0,1**	**-0,1**	**-0,4**			
em % do PIB	**0,5**	**0,4**	**0,5**	**0,1**										
Saldo primário	**7 458**	**7 709**	**7 675**	**6 839**	**2,6**	**2,6**	**2,5**	**2,1**	**0,0**	**-0,1**	**-0,4**			
Por memória:														
Receita fiscal e contributiva	106 935	110 955	112 243	117 424	36,9	37,0	36,7	36,6	0,0	-0,3	-0,1	3,8	5,0	4,6
Despesa corrente primária	106 841	111 930	114 155	118 818	36,9	37,3	37,3	37,1	0,4	0,4	-0,3	4,8	6,8	4,1
Despesa primária	117 168	125 473	127 449	133 668	40,5	41,8	41,7	41,7	1,3	1,2	0,0	7,1	8,8	4,9
Por memória:														
PIB nominal	289 428	299 945	305 875	320 667										

Fontes: INE (dados anuais do 2.º Procedimento dos Défices Excessivos de setembro de 20245), MF (2025 e 2026) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As colunas "2024" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2024. (ii) as colunas "RAP/2025" são a conta previsional do Relatório Anual de Progresso, de maio de 2025; (iii) as colunas "Est/2025" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2025 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2026; (iv) As medidas temporárias e não recorrentes estão na Secção 3.4, Tabela 5.

5.3 Orientação da política orçamental

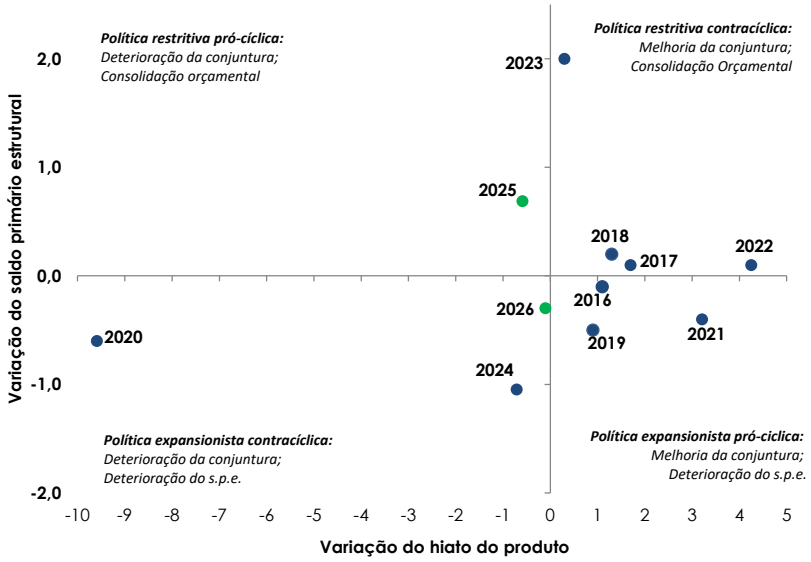
184. A orientação da política orçamental é aferida pela variação do saldo primário estrutural e tem como finalidade avaliar o efeito sobre a trajetória das finanças públicas resultante tanto da adoção de medidas discricionárias de política orçamental, como da tendência estrutural de evolução da atividade económica. O saldo primário estrutural corresponde ao saldo orçamental em contas nacionais corrigido dos fatores que influenciam a sua evolução de forma não duradoura: (i) o efeito do ciclo económico, (ii) os efeitos decorrentes de medidas temporárias ou não-recorrentes (*one-off*), e (iii) as despesas com juros, porque tendem a refletir a acumulação de dívida em anos anteriores e as taxas de juro nos mercados financeiros, não sendo diretamente atribuível a decisões de política orçamental do ano em que são pagos. A orientação da política orçamental define-se por expansionista quando o efeito das medidas discricionárias origina uma descida do saldo primário estrutural, e como restritiva quando o efeito das medidas implica um aumento do saldo primário estrutural. A orientação da política orçamental é considerada neutra se não se registar uma variação positiva nem negativa do saldo primário estrutural. Consequentemente, esta classificação baseia-se no sinal do impacto agregado das medidas de política na atividade económica: expansionista quando o resultado é a expansão do nível de atividade no curto prazo, restritiva quando o resultado é a contração desse nível no curto prazo.

185. A política orçamental contracíclica contribui para reduzir a amplitude do ciclo económico. Será contracíclica se tiver uma natureza restritiva em fases altas do ciclo económico e uma natureza expansionista na fase baixa do ciclo económico. Em sentido oposto, a política orçamental define-se como pró-cíclica quando o efeito da política orçamental amplia o efeito do ciclo económico, quer através de uma política orçamental restritiva em contexto de fase baixa do ciclo económico, quer através de uma política orçamental expansionista numa fase alta do ciclo económico.

186. Tendo por referência os dados da POE/2026, a política orçamental no ano em curso de 2025 deverá ser restritiva pró-cíclica, refletindo uma melhoria do saldo primário estrutural num contexto de deterioração da conjuntura económica. O PIB real vai tornar-se inferior ao produto potencial em 2025. O hiato do produto deverá descer de 0,5 p.p. do produto potencial em 2024 para – 0,1 p.p. em 2025, refletindo uma deterioração da conjuntura económica. O saldo primário estrutural deverá subir de 2,1% do produto potencial nominal em 2024 para 2,7% em 2025, o que corresponde a uma melhoria do saldo primário estrutural (0,7 p.p. do produto potencial nominal) e reflete uma política orçamental restritiva (Gráfico 27).

187. Para 2026, caso as previsões da POE/2026 se tornem realidade, a política orçamental será expansionista e marginalmente contracíclica, o que refletirá uma degradação do saldo primário estrutural num contexto de deterioração residual da atividade económica. Em 2026, haverá uma descida do saldo primário estrutural (– 0,3 p.p.do produto potencial nominal) em contexto de uma ligeira deterioração da conjuntura económica (– 0,1 p.p. do hiato do produto). O saldo primário estrutural deverá situar-se em 2025 e 2026, em 2,7% e 2,4% do produto potencial nominal, respetivamente, sendo que o máximo da série estatística foi no ano 2023 (3,1%).[38] Adicionalmente, o PIB real previsto para 2026 será inferior ao produto potencial (– 0,2 p.p.), refletindo uma deterioração de 0,1 p.p. (praticamente sobre o eixo vertical do Gráfico 27).[39] Contudo, é necessária cautela na interpretação da orientação de política orçamental porque as variáveis saldo estrutural, produto potencial e hiato do produto são objeto de revisões expressivas ao longo dos anos.

Gráfico 27 – Orientação da política orçamental
(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE, POE/2026 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. (ii) s.p.e. — saldo primário estrutural. (iii) Os anos 2025 e 2026 com cor verde correspondem às previsões da POE/2026.

[38] É de referir que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes da base de dados AMECO (atualizada em 19/05/2025) para o período 2014–2023 no caso do saldo estrutural primário e para o período 2014–2019 para o hiato do produto, e a POE/2026 para os restantes anos até 2026. Deste modo, poderá resultar alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2024 para o saldo primário estrutural e em 2020 para a variação do hiato do produto.

[39] As variáveis necessárias para construir este gráfico (saldo estrutural, produto potencial e hiato do produto) não são observadas, pelo que têm que ser estimadas pela Comissão Europeia (AMECO) e Ministério das Finanças. Adicionalmente, as estimativas para as variáveis não observadas são objeto de revisão devido a informação nova, por exemplo, uma revisão de séries macroeconómicas cronológicas ou a adição de mais observações. Com efeito, é possível que as conclusões sobre a orientação da política orçamental em anos anteriores possam ser objeto de revisão.

5.4 Riscos do cenário orçamental

188. **A instabilidade internacional e os desafios associados ao exercício orçamental de 2026 acrescentam incerteza à evolução da economia portuguesa e às projeções macroeconómicas e orçamentais.** A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental em 2026 apresentada pelo MF na POE/2026.

189. **As tensões geopolíticas no Médio Oriente e a guerra na Ucrânia afetam as previsões macroeconómicas, refletindo-se no cenário orçamental.** A evolução dos conflitos e das tensões geopolíticas resulta em consequências, tais como, a divisão entre blocos de países no comércio mundial, as dificuldades nas cadeias de produção e abastecimento, as variações nos preços das matérias-primas e as pressões inflacionistas. Este contexto influencia o desempenho económico e as projeções macroeconómicas, com impactos diretos nas receitas e nas despesas públicas, através da adoção de medidas discricionárias para mitigar efeitos adversos. Não obstante um cessar-fogo em curso no Médio Oriente, permanecem tensões devido aos conflitos armados dos meses recentes, constituindo um risco desfavorável, por via da volatilidade dos preços do petróleo e do gás nos mercados internacionais.

190. **O ano 2025 tem sido afetado pela introdução de tarifas e medidas de retaliação entre os EUA e os seus parceiros comerciais, o que tem contribuído para o aumento da incerteza e do protecionismo.** A introdução de diferentes níveis de tarifas entre países e entre produtos poderá originar uma alteração das vantagens comparativas entre países. Com efeito, um país que no período pré-tarifas tinha vantagem comparativa na exportação de um determinado bem, este pode deixar de ter essa vantagem por ter de enfrentar um nível de tarifas superior aos países concorrentes. Em sentido oposto, é possível que um país que não tinha vantagem competitiva no período pré-tarifas na produção e exportação de um bem, este pode ter beneficiado do facto de enfrentar um nível de tarifas inferior ao nível enfrentado por países concorrentes. Com efeito, será necessário um período de tempo alargado após a introdução e estabilização do nível de tarifas para ser possível quantificar e identificar as alterações dos fluxos de comércio internacional.

191. **A crise política em França poderá ter efeitos negativos no mercado europeu de dívida soberana, sendo que o peso da dívida pública no PIB e a dimensão do país têm sido motivos de preocupação.** A instabilidade política em França associada a governos de curta duração e com possibilidade de eleições antecipadas são sinais de incerteza sobre a política orçamental nos próximos anos. O rácio da dívida pública situou-se em cerca de 114% do PIB no final do 1. trimestre de 2025 e o défice orçamental foi de 5,8% no ano 2024, sendo que as previsões para o rácio da dívida pública são ascendentes.

192. **Continua a vigor até ao final de 2026 a garantia pessoal do Estado na concessão de crédito bancário para aquisição de habitação de jovens até 35 anos, por um período de 10 anos, constituindo uma responsabilidade contingente.** As garantias concedidas pelo Estado são instrumentos que acarretam risco em caso de incumprimento, destacando-se neste ponto as que foram concedidas para mitigação das dificuldades de acesso à habitação dos jovens, que poderão onerar as contas públicas, por via do potencial incumprimento dos devedores. Esta medida, que entrou em vigor no final de setembro de 2024 e vigora até ao final de 2026, merece acompanhamento, considerando a abrangência temporal da garantia e a faixa etária dos potenciais beneficiários.[40] Não existe na data de fecho deste Relatório informação disponível relativamente à execução destas garantias. De acordo com as regras do Manual do Défice e da Dívida das AP e o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, a autoridade estatística nacional deve acautelar a probabilidade elevada de algum incumprimento. Tratando-se de garantias com características similares e emitidas em grande número, deve ser incorporada nas contas das AP uma estimativa de perda, recorrendo a outras operações com características semelhantes.[41] Este registo funciona como uma provisão, não sendo depois registadas as execuções de garantias que se vierem a consumar, até ao limite daquele valor.

[40] Condições da medida na Portaria 236-A/2024/1, de 27 de setembro

[41] Este método já foi utilizado pelo INE em situações anteriores. Na operação das garantias que o FCGM concedeu às linhas de crédito de apoio à economia, na sequência da COVID-19 (em 2020) o INE registou nas contas nacionais em 2021 uma estimativa de perdas, inscrita como uma operação de capital, que funcionou como uma provisão, não sendo depois registadas as execuções que se vieram a consumar nestas garantias até ao limite daquele valor.

193. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), os riscos orçamentais existentes dizem respeito, na sua generalidade, a pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. Estes, de acordo com a POE/2026, a nível rodoviário ascendem a 1243,8 M€**.** Destacam-se, a ação arbitral na qual é peticionado pela Rotas do Algarve Litoral, S.A. o valor atualizado 331 M€, após um pagamento provisório de 18,6 M€. No sector ferroviário, persiste o litígio com a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com o valor peticionado de 192 M€. No sector aeroportuário, persiste o pedido de reposição do equilíbrio financeiro no montante de 210 M€, entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19.

194. O incumprimento do objetivo de congelamento do número de funcionários representa um risco orçamental descendente. Esta intenção já havia sido expressa na POE/2025. No Relatório da POE/2026, o Governo indicia que não cumprirá o objetivo de congelamento do número de trabalhadores da Administração Pública em 2025, ao prever que, em 2026, o objetivo passe a ser o de manter o número de funcionários públicos apurado em junho de 2025 (cerca de 760,7 mil). De acordo com os dados provisórios da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) referentes a junho de 2025, tal valor traduz um crescimento homólogo de 1,5% (+ 11 030 funcionários) e de 1% (+ 7171 funcionários) face a dezembro 2024. Este objetivo— que pretende quebrar a tendência de crescimento sucessivo verificada desde 2014 — implica a aplicação da regra de uma entrada por cada saída, a qual, por si só, tem impacto na redução da massa salarial das AP. Assim, o aumento previsto das despesas com pessoal em 2026 resultará do acréscimo da remuneração média (incluindo o impacto mitigador do efeito de substituição). A não concretização desta regra, ou seja, a entrada de mais funcionários do que saídas, implicará um aumento líquido no número de funcionários públicos, com impacto direto no crescimento da rubrica de despesas com pessoal, configurando um risco orçamental descendente**.**

195. O biénio 2025-2026 comporta riscos descendentes relativamente à implementação do PRR, concentrados no último ano do prazo de implementação deste plano de investimentos:

- A POE reviu em alta a sua estimativa de despesa (+ 308 M€) para o PRR em 2025 na POE/2026, mas não considerou a subexecução da primeira metade do ano e este novo objetivo poderá revelar-se irrealista;
- Para além do risco de não se conseguirem atingir as metas acordadas com a UE e de não se conseguir executar despesa ao ritmo programado, existe ainda a possibilidade de se repetir o cenário de 2024: subexecução global do PRR, mas o financiamento pela componente de empréstimos foi superior ao esperado, com maior agravamento do saldo orçamental;
- A incapacidade de atingir os objetivos programados para 2025 aumenta a pressão na implementação em 2026, o ano de conclusão deste plano de investimentos, não sendo possível beneficiar das subvenções programadas após este limite temporal. A impossibilidade de alcançar as metas acordadas com a UE até ao final de 2026 implica a revisão das fontes de financiamento de projetos em curso e a reversão de subvenções já registadas. O resultado orçamental pode ser prejudicado com efeitos retroativos, à semelhança do que sucedeu em 2024; [42]
- A confirmar-se este cenário, os projetos reagendados passarão a ser financiados pela componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* ou pelo Orçamento do Estado;
- Atendendo à importância dos investimentos programados, como por exemplo a dessalinizadora do Algarve ou a barragem do Pisão, a sua implementação irá onerar as contas públicas no horizonte de curto e médio prazo, salvaguardando-se a possibilidade de serem enquadrados no Portugal 2030, ou noutro programa comunitário;
- Finalmente, a POE/2026 prevê utilizar 941 M€ da componente de empréstimos do PRR em operações financeiras, sem impacto no saldo orçamental. No entanto, existe a possibilidade de mobilizar este montante para financiamento da despesa efetiva, com impacto no agravamento do saldo, o que constitui um risco descendente no biénio 2025-2026.

[42] A reprogramação do PRR implicou a revisão em baixa do saldo orçamental em 369 M€.

196. A descida das taxas de juro diretoras pode diminuir os encargos com juros. O Governo incorporou, nas projeções macroeconómicas subjacentes à elaboração do cenário orçamental para 2026, a previsão de taxas de juro de curto prazo em níveis inferiores aos estimados para 2025, e de taxas de juro de longo prazo ligeiramente superiores. Em concreto, o cenário macroeconómico considera uma taxa média anual de curto prazo de 2,0% em 2026 (face a 2,1% em 2025) e uma taxa média anual de longo prazo de 3,4% (face a 3,1% em 2025). Todavia, uma evolução das taxas de juro inferior à prevista traduzir-se-á numa redução dos encargos com juros, em particular nas operações de refinanciamento de curto prazo, configurando assim um risco orçamental ascendente para o saldo orçamental de 2026.

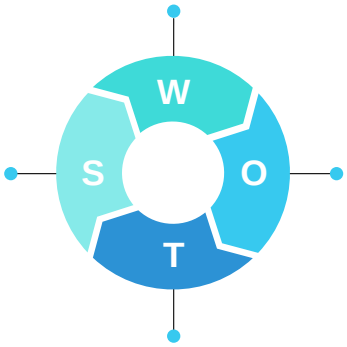
Figura 3 – Síntese dos Riscos

Fraquezas (Descendentes)

- Portugal é uma pequena economia aberta, ficando vulnerável a choques externos negativos
- Peso significativo de combustíveis fósseis nas importações
- Investimento líquido negativo ou baixo após ano 2010 desgastou ou não renovou suficientemente infraestruturas, equipamentos, transportes, etc
- Atrasos sistemáticos na implementação do PRR fazem perigar a capacidade de implementação deste plano, que termina em 2026
- A incapacidade de retenção das subvenções do PRR pode penalizar o resultado orçamental no curto e médio prazo.
- A eventual reversão de subversões já registadas constitui um risco adicional
- O excedente projetado para 2026 é muito próximo da situação de equilíbrio e pode ser consumido pela materialização de riscos descendentes

Forças (Ascendentes)

- Excedente da balança corrente e de capital favorece descida da dívida externa e melhoria da posição líquida de investimento internacional
- Trajetória descendente da dívida pública em percentagem do PIB
- Ponto de partida para 2026 é um excedente orçamental



Oportunidades (Ascendentes)

- Possibilidade de algum benefício do efeito desvio de comércio devido a tarifas e contra tarifas
- Descida das taxas de juro diretoras pode diminuir os encargos com juros

Ameaças (Descendentes)

- Tensões geopolíticas e incerteza na política externa de alguns países de maior dimensão (exemplo, EUA)
- Pressões externas para o aumento da despesa em Defesa

Fontes: UTAO. Notas: SWOT: *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*.

5.5 Posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental

197. Esta secção analisa o posicionamento nos indicadores subjacentes regras de disciplina orçamental. A primeira subsecção (5.5.1), descreve, de forma resumida, as novas regras de disciplina orçamental da União Europeia. A subsecção (5.5.2) afere a evolução da trajetória da despesa líquida. De seguida, a subsecção (5.5.2.1) incide a análise sobre a regra do saldo orçamental, enquanto a subsecção (5.5.4) se foca na regra da dívida pública (na ótica de *Maastricht*).

5.5.1 Regras orçamentais

198. As novas regras de disciplina orçamental da União Europeia entraram em vigor a 30 de abril de 2024. Fazem parte da reforma do quadro de governação da UE, que revogou e reviu as regras orçamentais em vigor até essa data. A legislação assenta em três documentos: dois regulamentos que substituem a vertente preventiva e alteraram a vertente corretiva, e a alteração de uma diretiva relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.[43]

199. A reforma do quadro de governação económica da UE introduziu alterações destinadas a simplificar a aferição da sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros. Neste contexto, os valores de referência consignados no Tratado de um défice não superior a 3% do PIB e de uma dívida não superior a 60% do PIB permanecem inalterados. Os Estados-Membros apresentam os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo que incluem uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional. A trajetória deve assegurar a redução sustentável da dívida e a resiliência das contas públicas, em coerência com as orientações da Comissão. A duração dos planos é de quatro ou cinco anos, podendo ser estendida até sete se forem incluídas reformas e investimentos que promovam o crescimento económico.

200. A Comissão Europeia transmite aos Estados-Membros que não cumpram os requisitos de défice (limite de 3% do PIB) e dívida (rácio de 60% do PIB) uma trajetória de referência de ajustamento para o período correspondente. Esta trajetória deve assegurar simultaneamente que: i) no final do período de ajustamento, a dívida pública se encontre numa trajetória descendente ou se mantenha em níveis prudentes; ii) o défice projetado se situe solidamente abaixo do limite de 3% do PIB. A trajetória de referência não é uniforme para todos os Estados-Membros, sendo adaptada às especificidades de cada país. No entanto, independentemente dessa adaptação, terá sempre de cumprir os dois critérios de salvaguarda. **A primeira é a salvaguarda da sustentabilidade da dívida:** a trajetória de referência tem de ser concebida do modo a garantir que a redução média anual da dívida pública seja, no mínimo, de 1 p.p. do PIB enquanto o rácio de dívida exceder 90% do PIB ou de 0,5 p.p. enquanto o rácio de dívida se situar entre 60% e 90% do PIB. **A segunda é a salvaguarda da resiliência do défice**: para EM com saldo estrutural abaixo de – 1,5% do PIB potencial, a trajetória de referência deve garantir uma melhoria anual de, pelo menos, 0,4 p.p.do PIB no saldo primário estrutural quando o período de ajustamento é de quatro ou cinco anos (ou de, pelo menos, 0,25 p.p. nos períodos de ajustamento de sete anos).

201. A verificação da sustentabilidade da dívida pública consiste em assegurar que, num horizonte alargado após o final do período de ajustamento, a evolução do saldo primário estrutural, com inclusão dos custos do envelhecimento da população, determina uma trajetória descendente para o rácio da dívida pública em percentagem do PIB ou a sua manutenção em níveis baixos. A nova metodologia determinada pela Comissão Europeia inclui uma análise da evolução durante 10 anos após o final do período

[43] Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho; Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos; Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

de ajustamento de quatro ou sete anos, decompondo-se nas cláusulas de salvaguarda acima resumidas e numa análise de sustentabilidade da dívida (DAS).

202. A metodologia da Comissão Europeia analisa a evolução da dívida num horizonte de 10 anos, recorrendo a uma análise de sustentabilidade da dívida (DSA) baseada em quatro cenários determinísticos e um estocástico. Os cenários determinísticos incluem um central e três adversos, simulando choques como subida das taxas de juro ou deterioração do saldo orçamental. O cenário estocástico mede o risco de a dívida não diminuir, considerando cumprido o critério se houver pelo menos 70% de probabilidade de o rácio da dívida, cinco anos após o ajustamento, ser inferior ao registado no final desse período.

5.5.2 Despesa líquida

203. A UTAO utilizou a informação constante do Relatório da POE/2026 para aferir o indicador da despesa líquida, uma vez que o MF não disponibilizou informação adicional sobre os elementos solicitados. Em sentido oposto, agradece-se a colaboração do INE na disponibilização de informação sobre as transferências da UE, que acrescentou fiabilidade à apreciação deste indicador. Na análise do indicador da despesa líquida, a UTAO contou apenas com a informação constante do Relatório da POE/2026, uma vez que o MF não forneceu os elementos de informação adicionais solicitados, mesmo após reiteradas insistências. A UTAO utilizou a informação do Projeto de Plano Orçamental (PPO), cujos valores são expressos em percentagem do PIB. Esta falta de informação foi particularmente relevante no respeitante à Medidas Discricionárias da Receita (MDR), que também concorrem para o apuramento global deste indicador. Também não foi clarificada a forma de cálculo dos restantes itens que concorrem para este indicador, designadamente a componente cíclica do subsídio de desemprego e o financiamento europeu. Em sentido oposto, saúda-se a colaboração do INE na disponibilização do detalhe estatístico que permitiu à UTAO apurar a despesa financiada por fundos europeus e o cofinanciamento nacional de projetos comunitários em 2023 e 2024.

204. O indicador da despesa primária líquida pretende medir a variação da despesa das Administrações Públicas, líquida dos efeitos do ciclo económico e medidas pontuais, dos encargos com a dívida pública e do investimento em projetos financiados pela União Europeia. O indicador da despesa líquida apura-se deduzindo ao total das despesas públicas um conjunto de encargos: juros com a dívida pública, despesas inteiramente financiadas por subvenções da União Europeia, componente de cofinanciamento nacional de Programas Comunitários, elementos cíclicos de despesa relativas a prestações de desemprego e medidas temporárias *(one-off)*. Desta forma obtém-se um *benchmark* que corresponde, em termos práticos, à despesa primária das AP, extirpada da componente benévola da despesa de investimento em Programas da UE, das variações do ciclo económico e de medidas pontuais. Acrescem a este total as medidas discricionárias da receita, pois constituem alterações da política orçamental que influenciam a capacidade das AP manterem uma trajetória orçamental que assegure o compromisso assumido com a UE no POEMP/2024-2028. No caso português, entre 2025 e 2028 a média de crescimento do indicador da despesa líquida, não deverá ultrapassar os 3,6%.[44]

205. A POE prevê um crescimento da despesa líquida primária de 4,2% em 2025 e 5,6% em 2026. A nova projeção para 2025 constitui uma revisão em alta face ao RAP. A POE reviu em alta a despesa líquida para o ano de 2025 (+ 0,8 p.p.), estimando um crescimento de 4,2%, que compara que os 3,4% projetados no RAP (em maio), devendo recordar-se que este documento foi apresentado num cenário de políticas invariantes. Para 2026 prevê uma aceleração, para 5,6%. Estas projeções têm subjacente um ritmo de crescimento médio de 4,9% no conjunto dos dois anos, situando-se ligeiramente abaixo da trajetória de referência para este período (5,0% em 2025 e 5,1% em 2026) recomendada pela Comissão Europeia (CE) — Gráfico 28. A Tabela 12 apresenta as variáveis que permitem calcular a despesa líquida e aferir a sua variação entre 2024 e 2026, comparando-a com os desvios (anuais e acumulados), expressos em valores nominais e percentagem do PIB.

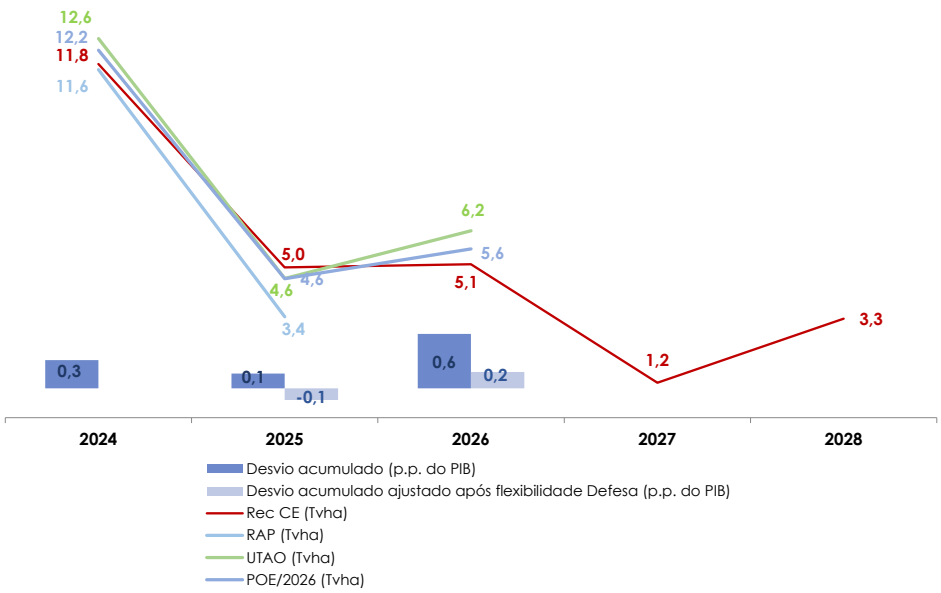
[44] O POEMP/2024-28 e a trajetória de referência para a despesa líquida entre 2025 e 2026 foi analisada na Secção 5.6, no contexto da Apreciação da UTAO à Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (Relatório UTAO n.º 16/2024, de 26 de outubro).

206. O crescimento da despesa líquida, apurado pela UTAO, será 4,6% em 2025 e 6,2% em 2026, situando-se acima da POE e do valor de referência de Comissão Europeia no próximo ano. Da apreciação crítica da UTAO à trajetória da despesa líquida entre 2024 e 2026 apresentada na POE/2026 resultaram revisões em alta ao impacto das medidas discricionárias da receita (MDR) em 2024 (+ 393 M€), 2025 (+ 8 M€) e 2026 (+ 705 M€), que se encontram detalhados na Tabela 13 e desenvolvidos na Subsecção 5.5.2.1. Daqui decorrem taxas de crescimento da despesa líquida de 4,6% em 2025 e 6,2% em 2026, superiores à projeção da POE para este último ano e do valor de referência Comissão Europeia (CE) — Gráfico 28 e Tabela 12.

207. Em 2025 a UTAO estima que as medidas de política discricionária reduzam a receita em 1614 M€ (0,5% do PIB), um efeito que se reduz significativamente em 2026 (134 M€), em virtude do menor impacto das medidas de alívio fiscal do IRS. Estas representam a maior fatia das MDR neste biénio, com peso de 81,5% em 2025 e 72,2% em 2026. No ano de 2025 as MDR deverão atingir a sua maior expressão (1614 M€), traduzindo o alívio fiscal do IRS (1315 M€), do IRC (293 M€), do IVA (110 M€), do IMT (50 M€), a devolução do adicional de solidariedade sobre o setor bancário (34 M€) e a eliminação das taxas de portagens (180 M€). Em sentido oposto, destaca-se a reversão da redução temporária do ISP (– 368 M€). No ano de 2026 (134 M€), a componente discricionária da receita deverá reduzir-se (– 1480 M€), traduzindo maioritariamente o menor impacto das medidas de alívio fiscal do IRS (– 1218 M€), mas também do IRC (– 117 M€) e do IVA (– 110 M€) — Tabela 13.

208. No biénio 2025-2026 a projeção da parcela do financiamento europeu assume valores elevados face aos anos anteriores, refletindo a aceleração na implementação do PRR, na fase final deste plano. O financiamento da UE abate à despesa total e a sua projeção na POE ascende a 9500 M€ em 2025 e 8549 M€ em 2026. Representa cerca do triplo do observado nos anos anteriores (2023 e 2024), refletindo a aceleração da implementação do PRR, na sua fase final.[45] As subvenções europeias previsionais para financiamento do PRR têm um peso muito significativo nesta parcela, representando 71% (6752 M€) em 2025 e 66% (5669 M€) em 2026 (Tabela 6) e justificam a previsão. No entanto, os sucessivos atrasos na implementação do PRR, constituem um risco descendente para estas previsões, encontrando-se este tema desenvolvido na Caixa 1.

Gráfico 28 – Crescimento da despesa líquida entre 2024 e 2026
(em percentagem e em pontos percentuais do PIB corrente)



Fontes: POENMP/2024-28, RAP, POE/2026, INE e cálculos da UTAO.

209. A conta de controlo da evolução da despesa líquida relativa aos anos de 2025 e 2026 será apresentada no Relatório Anual de Progresso, a divulgar em finais de abril do ano subsequente. No entanto,

[45] O PRR iniciou-se em 2021 e termina no final de 2026.

é possível estimar a evolução previsional dos desvios, com base nos dados constantes do Projeto de Plano Orçamental, incluídos nos elementos informativos e complementares da Proposta de Orçamento do Estado para 2026.

210. De acordo com a revisão efetuada pela UTAO, a trajetória da despesa pública líquida em 2026 evidencia um crescimento superior ao recomendado, prevendo-se, para esse ano, um aumento acima do previsto, o qual se traduzirá num débito acumulado equivalente a 0,6% do PIB, valor próximo do limite máximo permitido ao abrigo das regras orçamentais europeias em vigor. Conforme apresentado na Tabela 12 a UTAO procedeu à revisão dos dados relativos à evolução da despesa primária líquida. Em 2024, esta despesa cresceu 12,6%, ultrapassando o limite recomendado de 11,8%, o que se traduziu num débito de 0,3% do PIB. Este resultado contrasta com o valor reportado pelo MF, que apontava para um crédito de 0,2% do PIB no mesmo ano. Para 2025, a UTAO estima um crescimento da despesa primária líquida de 4,6%, abaixo do compromisso de 5%, o que originará um débito acumulado (0,1% do PIB). No entanto, para 2026, a UTAO prevê-se que a despesa líquida volte a crescer 6,2%, superando tanto a taxa de crescimento recomendada (5,1%) como a projeção do MF (5,6%). Caso estas previsões se confirmem, a evolução acumulada da despesa primária líquida até 2026 resultará num débito acumulado de 0,6% do PIB, situando-se assim muito próximo do limite máximo de desvio permitido no âmbito das regras orçamentais europeias (ver colunas POE/2026 UTAO na (Tabela 12).[46]

211. No entanto, com a introdução da flexibilidade prevista na cláusula de derrogação nacional, o desvio acumulado ajustado projetado para 2025 e 2026 revela um nível inferior. A cláusula de derrogação nacional estabelece uma margem temporária e limitada de flexibilidade orçamental destinada a acomodar o reforço das despesas com Defesa, até um máximo de 1,5% do PIB por cada ano de ativação da cláusula, sendo o respetivo montante calculado com base no ano de referência de 2021 (ver Secção 4.2). Os desvios enquadrados nesta margem de flexibilidade não são contabilizados como débitos na conta de controlo de Portugal. Consequentemente, o desvio acumulado estimado para os anos de 2025 e 2026, de acordo com a revisão da UTAO, foi ajustado. Com base no ano de referência de 2021, a aplicação da cláusula de flexibilidade — decorrente do aumento da despesa com Defesa — estima-se que se traduza na exclusão de débitos correspondentes a 0,3% do PIB em 2025 e 0,4% do PIB em 2026. Desta forma, o desvio acumulado ajustado revela-se inferior nos dois anos, correspondendo a um crédito de 0,1% do PIB em 2025 e a um débito de 0,2% do PIB em 2026 (ver parte inferior da Tabela 12).

[46] De com o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, alterado pelo Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril, a Comissão Europeia deve elaborar um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE quando o rácio entre a dívida pública e o PIB exceder o valor de referência, a situação orçamental não estiver próxima do equilíbrio ou excedentária e os desvios registados na conta de controlo do Estado-Membro excederem 0,3 pontos percentuais do PIB por ano ou 0,6 pontos percentuais do PIB cumulativamente.

Tabela 12 – Evolução da despesa primária líquida 2023-2026: RAP, POE/2026 e revisão da UTAO
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

		RAP/2025			POE/2026 MF				POE/2026 UTAO				Hipótese 1: Execução PRR 80%		Hipótese 2: Execução PRR 65%	
		2023	2024	2025	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026	2025	2026	2025	2026
1.	**Despesa total**	113 362	121 967	132 368	113 272	123 174	134 176	140 245	113 272	123 174	134 176	140 245	134 176	140 245	134 176	139 543
2.	Despesas com juros	5 526	5 875	6 489	5 553	5 935	6 271	6 576	5 553	5 935	6 271	6 576	6 271	6 576	6 271	6 576
3.	Despesa cíclica com subsídio de desemprego	108	102	90	108	142	113	112	108	142	113	112	113	112	113	112
4.	Despesa financiada por fundos europeus	3 748	3 032	9 304	3 289	3 401	9 500	8 549	3 289	3 400	9 500	8 549	8 150	7 415	7 137	6 565
5.	Despesa nacional em programas cofinanciados	580	375	820	791	475	985	1 029	791	475	985	1 029	985	1 029	985	1 029
6.	Despesas One-off (nível, excl. com financiamento europeu)	1 144	0	406	1 300	-	456	-	1 300	-	456	-	456	-	456	-
7.	**Despesa líquida primária com financiamento nacional (antes de MDR) (= 1-2-3-4-5-6)**	102 256	112 584	115 258	102 231	113 222	116 851	123 978	102 231	113 223	116 851	123 978	118 201	125 112	119 214	125 261
8.	Variação na despesa líquida primária com financiamento nacional (antes de MDR)	-	10 328	2 674	-	10 991	3 628	7 127	-	10 992	3 627	7 127	4 977	6 911	5 991	6 047
9.	Medidas discricionárias do lado da receita (excl. receitas one-off, impacto incremental)	-	-1 506	-1 105	-	-1 508	-1 606	571	-	-1 901	-1 614	-134	-1 614	-134	-1 614	-134
10.	**Variação na despesa líquida primária com financiamento nacional (após MDR) (= 8-9)**	-	11 834	3 780	-	12 499	5 234	6 556	-	12 893	5 241	7 261	6 591	7 045	7 605	6 181
11.	% Taxa de crescimento da despesa líquida (Execução/Previsão)	-	11,6%	3,4%	-	12,2%	4,2%	5,6%	-	12,6%	4,6%	6,2%	5,8%	6,0%	6,7%	5,2%
12.	% Taxa de crescimento da despesa líquida (Recomendada pela Comissão Europeia)	-	11,8%	5,0%	-	11,8%	5,0%	5,1%	-	11,8%	5,0%	5,1%	5,0%	5,1%	5,0%	5,1%
Desvio																
13.	Desvio nominal anual	-	-232	-1 902	-	436	-427	597	-	830	-420	1 302	930	1 017	1 944	101
14.	Desvio nominal acumulado	-	-232	-2 135	-	436	9	606	-	830	410	1 712	1 760	2 778	2 774	2 875
15.	Desvio anual (%PIB)	-	-0,1	-0,6	0,0	0,2	-0,1	0,2	0,0	0,3	-0,1	0,4	0,3	0,3	0,6	0,0
16.	Desvio acumulado (%PIB)	-	-0,1	-0,7	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,3	0,1	0,6	0,6	0,9	0,9	1,0
Desvio	**Ajustado (após flexibilidade da clausula de derrogação)**															
17.	Despesa com Defesa (COFOG) % PIB				0,8	0,9	1,1	1,2	0,8	0,9	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2
18.	Flexiblidade por via do aumento da despesa com Defesa % PIB						0,3	0,4			0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4
19.	Desvio acumulado ajustado % PIB com flexibilidade Defesa						-0,3	-0,2			-0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	0,6
	p.m PIB Nominal	267 923	285 189	299 945	270 353	289 428	305 875	320 667	270 353	289 428	305 875	320 667	305 875	320 667	305 875	320 667

Fontes: POENMP/2024-28, RAP, POE/2026, INE e cálculos da UTAO.

Caixa 1 – A implementação do PRR em 2025 e o indicador da despesa líquida

O biénio 2025-2026 será determinante no respeitante à implementação do PRR, encontrando-se previstas subvenções europeias que representam cerca do triplo do recebido desde o início do plano (em 2021). A POE/2026 prevê executar despesa de 15,7 mil M€ (5,0% do PIB), no biénio 2025-2026, maioritariamente financiados por subvenções: 6752 M€ em 2025 e 5669 M€ em 2026. Este nível de subvenções representa cerca do triplo do registado em contas nacionais desde o início da implementação deste plano de investimentos, em 2021 (Tabela 6).

A previsão destas subvenções reflete-se no indicador da despesa líquida, na componente do financiamento europeu, que abate à despesa. O valor do financiamento europeu, que abate à despesa total, assume valores muito significativos neste biénio, cerca do triplo do observado nos anos anteriores (2023 e 2024). A projeção da POE ascende a 9500 M€ em 2025 e 8549 M€ em 2026, maioritariamente explicados pelas subvenções do PRR (71% em 2025 e 66% em 2026).

Existem riscos descendentes na implementação do PRR, que se transmitem à previsão dos fundos europeus a receber da UE. No ano de 2025 a estimativa da POE para o PRR representa uma aceleração muito significativa da despesa financiada por subvenções, mas não incorporara a subexecução da 1.ª metade do ano de 2025, que representou apenas 17% da previsão para o conjunto do ano (Tabela 7). Adicionalmente, os sucessivos atrasos na implementação do PRR motivaram duas reprogramações e obrigaram à reversão de subvenções registadas em contas nacionais. Impendem assim um conjunto de riscos descendentes sobre a implementação do PRR, detalhados na Subsecção 4.1 e resumidos na Figura 2, que se transmitem à previsão dos fundos europeus a receber da UE no contexto do indicador da despesa líquida primária.

Na impossibilidade de se alcançar a completa implementação do PRR, os projetos serão reagendados. Já não serão financiados por subvenções, mas a sua implementação irá continuar a onerar a despesa pública. A impossibilidade de alcançar as metas acordadas com a UE, referentes ao PRR, até ao final de 2026 implicam a revisão das fontes de financiamento de projetos em curso e a reversão de subvenções já registadas. A confirmar-se este cenário, os projetos reagendados passarão a ser financiados pela componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* ou pelo Orçamento do Estado. Atendendo à importância dos investimentos programados, designadamente em infraestruturas, como por exemplo a dessalinizadora do Algarve ou a barragem do Pisão, a

sua implementação irá onerar as contas públicas no horizonte de curto e médio prazo, salvaguardando-se a possibilidade de serem enquadrados no Portugal 2030, ou noutro programa comunitário.

Considerando a elevada probabilidade de materialização de alguns riscos descendentes, a UTAO testou dois cenários e o seu potencial impacto sobre a variação da despesa líquida primária projetada na POE, que se encontram detalhados nas duas colunas da direita da Tabela 12:

- Na hipótese 1, assumiu-se uma capacidade de retenção de 80% das subvenções do PRR, com completa execução da despesa projetada até ao final de 2026. Neste cenário, cujos efeitos se apresentam no Gráfico 29, a despesa primária líquida deverá crescer 5,8% em 2025 e 6,0% em 2026, sempre acima da recomendação da UE, originando um desvio de 0,9 p.p. do PIB no final do horizonte de projeção, que se reduz para 0,5 p.p. do PIB quando ajustado da flexibilidade orçamental das despesas com Defesa;
- Na hipótese 2, reduziu-se a capacidade de retenção das subvenções PRR para 65%, mas assumiu-se que 4,5% da despesa projetada no plano para o biénio 2025-2026 será adiada. Este segundo cenário é considerado mais realista, pois é mais condizente com a taxa de execução do PRR nos anos anteriores (que se situou em 63% em 2024), bem como o deslizamento temporal de uma parte dos projetos financiados por empréstimos ou pelo Orçamento do Estado. Neste 2.º cenário (Gráfico 30), a despesa primária líquida atinge um pico de 6,7% em 2025, reduzindo para 5,2% em 2026, acima da recomendação da UE, originando um desvio de 1,0 p.p. do PIB em 2026, que se reduz para 0,6 p.p. do PIB quando ajustado da flexibilidade orçamental das despesas com Defesa.

A incapacidade de retenção dos fundos europeus respeitantes ao PRR constitui um risco para o aumento do indicador da despesa líquida, mas este é parcialmente absorvido pela flexibilidade orçamental das despesas com Defesa. Uma vez ensaiados dois cenários em que se verifica a subexecução das subvenções destinadas ao PRR conclui-se que existe um risco significativo de aumento da despesa líquida, mas este é mitigado flexibilidade prevista na cláusula de derrogação nacional.

Gráfico 29 – Crescimento despesa líquida no cenário de execução de 80% subvenções PRR
(em percentagem e pontos percentuais do PIB)

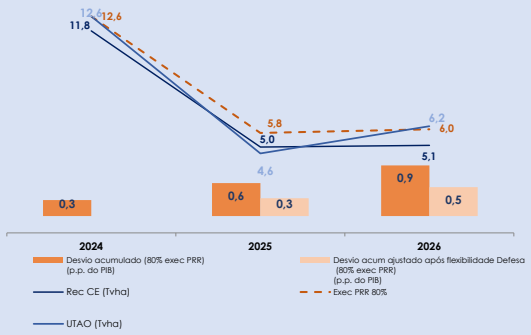
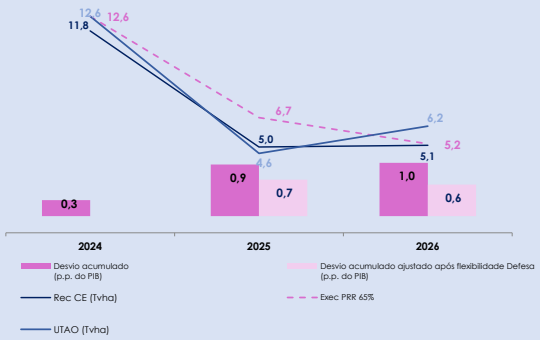


Gráfico 30 – Crescimento despesa líquida no cenário de execução de 65% subvenções PRR
(em percentagem e pontos percentuais do PIB)



Fonte: POENMP/2024-28, RAP, POE/2026, INE e cálculos da UTAO.

5.5.2.1 Medidas discricionárias da receita

212. **Esta Subsecção analisa as Medidas Discricionárias da Receita (MDR), que consistem em alterações da política orçamental, que aumentam ou reduzem a receita entre 2024 e 2026.** O efeito agregado destas medidas acresce à variação da despesa líquida primária.

213. **A POE reviu em alta em 501 M€ a estimativa de impacto das MDR em 2025. Estima que em 2025 as MDR reduzam a receita (1606 M€), mas que o seu efeito seja positivo (571 M€) em 2026.** A POE/2026 prevê que a política orçamental discricionária reduza a receita em 1606 M€ (0,5% do PIB) em 2025, mas que em 2026 tenha um efeito positivo de 571 M€ (0,2% do PIB). A estimativa para 2025 traduz uma revisão em alta de 501 M€ (+ 45%) face ao RAP (apresentado em maio), devendo recordar-se que este documento de programação orçamental foi apresentado num cenário de políticas invariantes — Tabela 13.

214. **A informação fornecida pelo MF não permite verificar a previsão do impacto das MDR apresentada na POE para o biénio 2025-2026, uma falta de transparência a assinalar.** A informação do Relatório da POE/2026, não permite verificar o impacto previsional das MDR em 2025 e 2026. Também não foi possível

obter este esclarecimento nos pedidos de informação repetidamente enviados ao MF. A Tabela 13 apresenta os dados que pudemos apurar relativamente às previsões do MF para o biénio. Em 2024 manteve-se a valorização do RAP, apresentado em maio. Em 2025 também, no caso das medidas que já constavam deste documento de programação, mas tratou-se de um documento apresentado em política invariantes, existindo um conjunto de políticas adotadas após a tomada de posse novo Governo (em junho) designadamente a redução das taxas dos escalões de IRS. Em 2026 apresentam-se as medidas para as quais se conhece o impacto. Em ambos os períodos, a UTAO agregou na última linha o valor para o qual não logrou obter esclarecimentos: 501 M€ em 2025 e 593 M€ em 2026.

215. Em 2025 a UTAO estima que as medidas de política discricionária reduzam a receita em 1614 M€ (0,5% do PIB), um efeito que se reduz significativamente em 2026 (134 M€), em virtude do menor impacto das medidas de alívio fiscal do IRS. Neste apuramento, a UTAO considera o impacto das medidas discricionárias adotadas desde 2024 e o efeito *carry-over* até ao final de 2026. A listagem das medidas em cada um dos documentos de programação orçamental e a análise da UTAO encontra-se detalhada na Tabela 13, apresentada por imposto e classificação económica da receita.

Tabela 13 – Medidas discricionárias da receita: 2024–2026
(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Variação (em milhões de euros)							Variação (em % do PIB)						
	2024		2025			2026		2024		2025			2026	
	RAP	UTAO	RAP	POE 2026	UTAO	POE 2026	UTAO	RAP	UTAO	RAP	POE 2026	UTAO	POE 2026	UTAO
Medidas discricionárias da receita	**1 506**	**1 901**	**1 105**	**1 606**	**1 614**	**-571**	**134**	**0,5**	**0,7**	**0,4**	**0,5**	**0,5**	**-0,2**	**0,04**
IRS	**1 850**	**1 979**	**964**	**964**	**1 315**	**-54**	**97**	**0,6**	**0,7**	**0,3**	**0,3**	**0,4**	**-0,02**	**0,03**
Pacote IRS 2024 (Mínimo de existência, atualização dedução específica, redução transversal taxas, redução adicional decidida Parlamento e apoio do limite às rendas)	1 540	1 964	-	-	-	-	-	0,5	0,7	-	-	-	-	-
Medidas fiscais Pacote + Habitação	110	110	-	-	-	-	-	0,04	0,04	-	-	-	-	-
Alargamento do IRS Jovem (2024)	200	200	250	250	250	-250	-250	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1
Alargamento do IRS Jovem (2025)	-	-	525	525	394		131	-	-	0,2	0,2	0,1	-	0,04
Aumento dedução despesas com habitação	-	-	7	7	19	-	20	-	-	0,00	0,00	0,01	-	0,01
Consignação do IRS	-	-	40	40	40	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	-	-
Incentivo ao autoconsumo e venda de excedente de energia renováveis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pacote IRS OE2023	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Redução de retenções na fonte para apoiar encargos de habitação	-	-250	-	-	-	-	-	-	-0,1	-	-	-	-	-
Redução adicional taxas IRS (OE/2026)	-	-	-	-	-	111	111	-	-	-	-	-	0,03	0,03
Diminuição de taxas dos escalões de IRS (Jun/2025)	-	-	-	-	425	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-
Dedução à limitação do aumento das rendas	-	-45	-	-	45	-	-	-	-0,02	-	-	0,01	-	-
IRS - Atualização mínimo de existência	-	-	142	142	142	85	85	-	-	0,05	0,05	0,05	0,03	0,03
IRC	**310**	**211**	**163**	**163**	**293**	**176**	**176**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Alargamento do Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE)	180	186	265	265	265	-	-	0,1	0,1	0,09	0,09	0,09	-	-
Incentivo Fiscal à Recuperação - SIFIDE, RFAI e outros	100	33	-102	-102	28	-124	-124	0,03	0,01	-0,03	-0,03	0,01	-0,04	-0,04
Incentivo fiscal à valorização salarial	50	7	-	-	-	-	-	0,02	0,00	-	-	-	-	-
Redução da tributação autónoma	35	40	-	-	-	-	-	0,01	0,01	-	-	-	-	-
Regime especial de dedução de prejuízos fiscais (retirada)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Redução da taxa de IRC em 1 p.p. (OE/2026)	-	-	-	-	-	300	300	-	-	-	-	-	0,1	0,1
Outros impostos diretos	**0**	**0**	**0**	**0**	**34**	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Adicional de solidariedade sobre o setor bancário (inconstuticionalidade TC)	-	-	-	-	34	-	-	-	-	-	-	0,01	-	-
IVA	**-278**	**-260**	**110**	**110**	**110**	**0**	**0**	**-0,1**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
IVA Zero	-323	-323	-	-	-	-	-	-0,1	-0,1	-	-	-	-	-
Redução do IVA da eletricidade	-	23	110	110	110	-	-	-	0,01	0,04	0,04	0,04	-	-
Redução do IVA na alimentação infantil	5	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	-	-	-	-
Redução do IVA nos sumos e néctares	40	40	-	-	-	-	-	0,01	0,01	-	-	-	-	-
ISP	**-338**	**-114**	**-362**	**-362**	**-368**	**0**	**-39**	**-0,1**	**0,0**	**-0,1**	**-0,1**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**
ISP - Mecanismo temporário de gasoleo para empresas transporte mercadorias	-	-	-25	-25	-25	-	-	-	-	-0,01	-0,01	-0,01	-	-
ISP - Redução do ISP	-338	-126	-337	-337	-343	-	-	-0,1	-0,04	-0,11	-0,11	-0,11	-	-
ISP - Redução gasóleo agrícola	-	12	-	-	-	-	-39	-	0,00	-	-	-	-	-0,01
Outros impostos indiretos	**-110**	**-84**	**50**	**50**	**50**	**-100**	**-100**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Atualização das taxas do ISV, IUC, IABA, IMT, IT	-146	-146	-	-	-	-	-	- 0,1	- 0,1	-	-	-	-	0,0
Eliminação das isenções sobre biocombustíveis	-	-	-	-	-	-100	-100	-	-	-	-	-	-0,03	-0,03
Isenção de IMT e Selo na aquisição de 1º habitação por jovens	36	62	50	50	50	-	-	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	-	-
Outra receita corrente	**72**	**169**	**180**	**681**	**180**	**-593**	**0**	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,1**	**-0,2**	**0,0**
Eliminação das taxas de portagens	-	-	180	180	180	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	-	-
Redução das taxas de portagem	72	169	-	-	-	-	-	0,0	0,1	-	-	-	-	-
Medidas da receita não identificadas pelo MF	-	-	-	501	-	-593	-	-	-	-	0,2	-	-0,2	-
Total Geral	**1 506**	**1 901**	**1 105**	**1 606**	**1 614**	**-571**	**134**	**0,5**	**0,7**	**0,4**	**0,5**	**0,5**	**- 0,2**	**0,0**

Fontes: CGE/2024, Contas nacionais trimestrais das Administrações Públicas (INE), Relatórios da POE/2026 (MF) e do RAP/2025 (MF), Perspetivas económicas e orçamentais 2025-2029 (CFP) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Todos os anos são apresentados em variação. (ii) As medidas são apresentadas numa perspetiva de impacto orçamental, ou seja, valores positivos (negativos) diminuem (aumentam) a receita. (iii) Os valores apresentados como "-" querem dizer zero ou "n.d.".

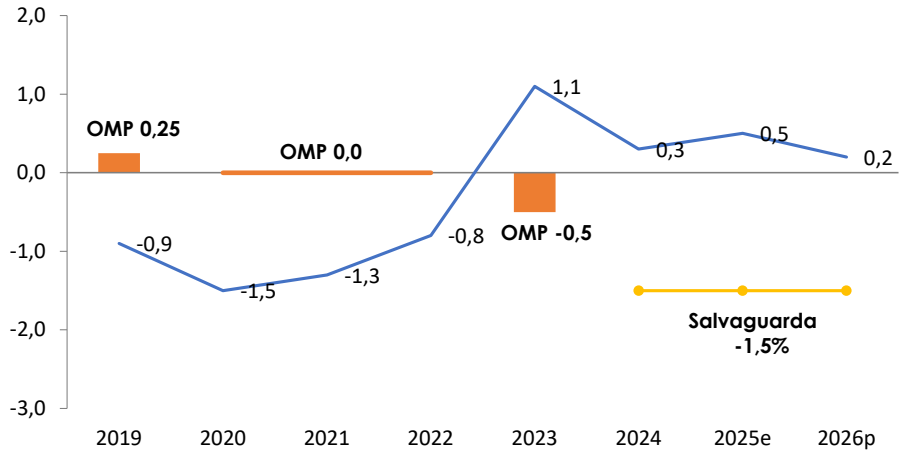
5.5.3 Saldo orçamental

216. O saldo orçamental tem evidenciado, nos últimos anos, uma situação de equilíbrio orçamental, cumprindo assim, o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. Em 2024, registou-se um excedente orçamental de 0,5% do PIB, respeitando amplamente o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. Para 2025, de acordo com a estimativa incluída na POE/2026, o saldo orçamental representará um excedente de 0,3% do PIB. Para 2026, o MF antecipa um novo excedente orçamental, de 0,1% do PIB. Assim, estes resultados a confirmarem-se, permitem a Portugal o cumprimento do limite mínimo para o saldo orçamental fixado no Tratado de Funcionamento da União Europeia.

217. A previsão do saldo estrutural para 2026 mantém a tendência de saldos positivos iniciada em 2023, ainda que com uma magnitude inferior à observada nos anos anteriores. A trajetória do saldo estrutural também é um indicador utlizado para aferir a evolução das finanças públicas. Com base nos resultados do saldo orçamental, da componente cíclica e das medidas temporárias ou não-recorrentes, é estimado um saldo estrutural para cada ano. O saldo estrutural previsto para 2026 confirma a continuidade de um desempenho orçamental positivo, embora revelando uma deterioração face a exercícios anteriores (Gráfico 31).

218. A previsão do saldo estrutural para 2026 permite o cumprimento da cláusula de salvaguarda da resiliência do défice. Esta cláusula exige que o saldo estrutural não seja inferior a – 1,5% do PIB potencial. A previsão do MF para 2026 aponta para um saldo de 0,2% do produto potencial (Gráfico 31), acima do valor da cláusula de salvaguarda de – 1,5% do produto potencial, pelo que dispensa o cumprimento da correção no saldo primário estrutural. Assim, prevê-se que Portugal cumpra em 2026 a cláusula de salvaguarda da resiliência do défice.

Gráfico 31 – Trajetória do saldo estrutural
(em percentagem do PIB potencial)



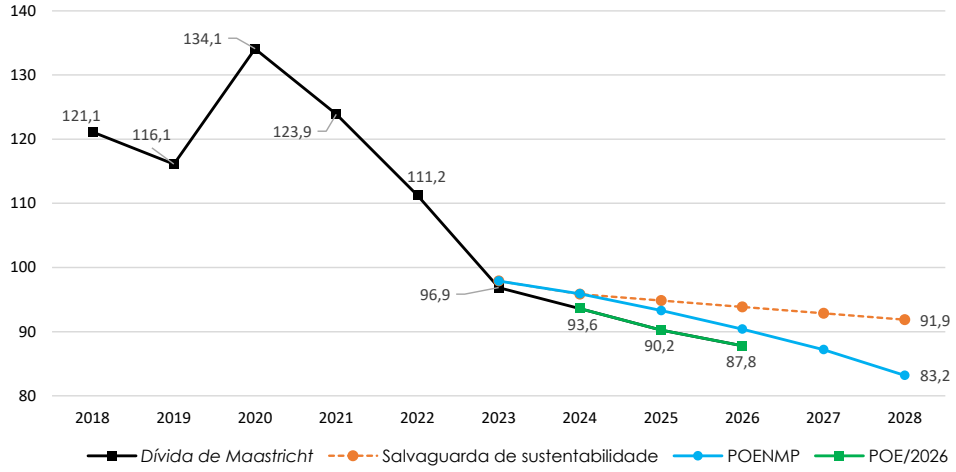
Fontes: POE/2026 e AMECO em linha. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural e o referencial para 2023 (– 0,5% do PIB potencial) foi disponibilizado pelo MF no PE/2023–27. O nível de salvaguarda (-1,5% do PIB potencial) relativo à cláusula de salvaguarda de resiliência do défice encontra-se definido no artigo 8.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

5.5.4 Dívida pública

219. A dívida pública portuguesa encontra-se acima do patamar de 60% do PIB fixado no Protocolo anexo ao Tratado de Funcionamento da União Europeia. Por isso, Portugal tem sido forçado a cumprir trajetórias de redução do rácio da dívida no PIB nominal.

220. A trajetória prevista no POENMP/2024-28, divulgado em outubro de 2024, cumpria o critério atualmente em vigor de salvaguarda da sustentabilidade da dívida ao longo do horizonte de projeção. A evolução projetada para o horizonte temporal de 2024 a 2028 previa uma redução do rácio da dívida pública de 95,9% do PIB em 2024 para 83,2% do PIB em 2028, cumprindo a descida 1 p.p. do PIB ao ano, de acordo com o critério de salvaguarda da sustentabilidade da dívida (Gráfico 32).

Gráfico 32 – Trajetória da dívida pública, regra de um vigésimo e salvaguarda de sustentabilidade da dívida
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, POENMP /2024-28, POE/2026 e cálculos da UTAO.

221. A Comissão Europeia calculou uma trajetória de referência com os dados disponíveis em junho de 2024, concluindo que para o caso de uma variação anual do saldo primário estrutural de 0,08 p.p. ao ano entre 2025 e 2028, a trajetória descendente do rácio da dívida pública portuguesa cumpriria todos os critérios em todos os cenários.[47] A trajetória de referência da Comissão Europeia baseou-se nos quatro cenários determinísticos, na análise estocástica e nas cláusulas de salvaguarda.

222. Tendo como referência os dados disponibilizados pelo POENMP/2024–28 em outubro de 2024, atualizando a trajetória da dívida pública com a informação disponível e com as previsões atualizadas do MF nesse momento para as variáveis macroeconómicas e orçamentais, concluiu-se que a trajetória projetada pelo MF até 2028 seria suficiente para cumprir todos os critérios em todos os cenários. Os dados disponíveis no momento de divulgação do POENMP/2024–28 em outubro de 2024 atualizaram as previsões do saldo primário estrutural e do crescimento económico. Tendo em consideração a média da variação anual do saldo primário estrutural do POENMP/2024–28 (0,15 p.p. do produto potencial nominal), a trajetória cumpria os critérios da análise de sustentabilidade da dívida (DSA), bem como os das cláusulas de salvaguarda (Gráfico 32).

223. A previsão atual do MF para 2025 e 2026 apresenta uma trajetória de redução mais acentuada do que o previsto na cláusula de salvaguarda, diminuindo para 90,2% e 87,8% do PIB, respetivamente. Em outubro de 2025, a POE/2026 apresentou uma atualização da informação disponível para 2024 (Gráfico 32), bem como previsões para 2025 e 2026. De acordo com a informação das autoridades estatísticas, o peso da dívida pública no PIB situou-se em 93,6% no final de 2024. Quando Portugal descer abaixo do patamar de 90% do peso da dívida pública no PIB, previsivelmente no final de 2026, a exigência determinada pela cláusula de salvaguarda passa a ser de uma redução mínima anual de 0,5 p.p. do PIB.

[47] *Commission prior guidance calculation sheet – Portugal*.

6 Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública

224. O presente capítulo analisa o impacto da Proposta de Lei do OE 2026 na eficiência das entidades das AP por via das restrições impostas aos gestores públicos na aquisição de serviços e no recrutamento de trabalhadores. Trata-se de uma matéria relevante, na medida em que afeta a atividade diária das organizações sendo, contudo, recorrente desde 2011. As normas em causa, inscritas nas LOE e posteriormente densificadas nos respetivos Decretos-Lei de Execução Orçamental (DLEO), são análogas ano após ano e os seus efeitos bastante negativos sobre a qualidade dos serviços prestados pelas AP aos cidadãos e às empresas.

225. Este capítulo conclui que as normas em causa, apelidadas pela UTAO de instrumentos não convencionais de controlo da despesa, introduzem dificuldades importantes na gestão pública das unidades orgânicas. São opacas porque se sobrepõem aos tetos de despesa aprovados pela AR sem se saber em quanto. São inúteis para reprimir a despesa porquanto bastaria baixar as dotações aprovadas pelo Parlamento nos mapas contabilísticos para se alcançar o mesmo objetivo. São entrópicas na gestão corrente das entidades públicas porque, na busca de aprovação com base nas exceções previstas, os organismos desviam recursos escassos das suas operações de missão para tarefas administrativas ligadas à elaboração de informações e prestação de esclarecimentos a outras entidades do ministério da tutela e das áreas da Administração Pública e das Finanças. O Governo acaba por ter de se intrometer na microgestão das empresas e dos serviços públicos para excecionar casuisticamente a aplicação das normas em causa. Uma vez que este relatório pretende contribuir para o escrutínio técnico da POE/2026, durante a sua apreciação na Assembleia da República, aproveita-se o momento para destacar, mais uma vez, este problema crónico, apelando à sua mitigação ou eliminação na fase de apreciação na especialidade. As restrições aqui abordadas colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo da sua capacidade real de produção, o que significa oferecer aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) face ao que seria exequível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A origem destas ineficiências encontra-se em determinados artigos da proposta de lei orçamental, explicitados nas secções seguintes. O período de elevadas taxas de inflação que Portugal atravessou contribuiu para agravar a situação no caso das aquisições de serviços, uma vez que, como se explicará adiante, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2026 não exceda a do longínquo ano de 2015, apenas acrescida de 2% em 2023 e 2024, 2,75% em 2025 e 1,75% em 2026.

226. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal têm sido assinalados pela UTAO desde 2019, nas apreciações às POE e Contas Gerais do Estado. O problema reside em normas da lei orçamental e do decreto-lei de execução orçamental que impedem os gestores públicos de utilizar plenamente as dotações aprovadas pela Assembleia da República nas rubricas de pessoal e aquisições de serviços (neste aspeto, somando-se aos constrangimentos impostos pelas cativações e outros instrumentos convencionais de controlo da despesa), forçando-os a escolher recursos de menor qualidade ou a solicitar autorizações a vários membros do Governo, acompanhadas de imensa burocracia, para praticar atos de gestão corrente — pedidos de autorização que muitas vezes não conhecem decisão em tempo útil. Este capítulo pretende ser um contributo para a reflexão dos decisores parlamentares acerca da pertinência das normas em apreço, no período de discussão na especialidade da proposta de lei orçamental para 2026.

6.1 O conceito de instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública

227. A UTAO designa este conjunto de regras como "instrumentos não convencionais" de controlo da despesa pública. A designação obteve inspiração na terminologia utilizada em política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos "tradicionais" ou "convencio-

nais" (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretoras, reservas cambiais e política comunicacional). No caso da política orçamental portuguesa, o Ministério das Finanças dispõe de um conjunto de instrumentos de controlo da despesa que racionam os meios de financiamento, impedindo que a execução da despesa esgote muitas das dotações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República. A UTAO designa estes instrumentos de controlo da despesa como *convencionais*, sendo eles os seguintes: a dotação provisional, a reserva orçamental, as dotações centralizadas para fins específicos e as cativações. Como se verá mais adiante, os instrumentos *não convencionais* também limitam a utilização das dotações de despesa aprovadas para gastos com pessoal e aquisições de serviços, mas fazem-no com um ónus acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível microeconómico. Ao contrário dos instrumentos convencionais, estes são mais opacos porque é impossível conhecer *ex ante* (antes do início do exercício económico) o seu impacto financeiro entidade a entidade e, por maioria de razão, a nível consolidado das Administrações Públicas.

228. **As sucessivas leis de OE têm vindo a manter em vigor estas restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, quanto ao recrutamento de trabalhadores e à contratação de serviços.** A UTAO tem vindo a alertar para a persistência destas normas nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que dificultam a tomada de decisões de gestão corrente, nos serviços e nas empresas públicas, com cabimento no orçamento aprovado pela Assembleia da República. Esta matéria já foi abordada pela UTAO em outros relatórios, que integram as coleções *Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e *Contas Anuais Definitivas das Administrações Públicas*. O Relatório n.º 12/2023, de 21 de setembro, apresenta na Subsecção 6.2.2 a cronologia dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa: iniciaram-se na LOE para 2011. Importa referir que é o Governo que propõe, mas é a Assembleia da República que aprova (ou veta), com ou sem alterações, os tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. No entanto, a mesma lei orçamental introduz, desde 2011, um conjunto relevante de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, que na maioria das vezes são atos de gestão corrente, mas que obrigam a autorização prévia por parte dos membros do Governo das respetivas áreas sectoriais, das Finanças e, no caso da contratação de recursos humanos e aquisições de certos serviços, também da área da Administração Pública. Algumas restrições são estendidas, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, atribuindo o poder para aprovar as exceções aos órgãos políticos próprios de cada uma. Assim, a generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial (Sectores Empresariais do Estado, Regionais e Locais) são também objeto das limitações impostas por estes instrumentos de contenção da despesa.

6.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2026

229. **Esta secção examina quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela sectorial, os quais a UTAO designa por "instrumentos não convencionais"**. Trata-se de um conjunto de regras, vertidas em normas legais que integram a POE/2026, que condicionam os atos de gestão conducentes a: i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença. Sem a obtenção de autorizações políticas, para decisões caso a caso, a autonomia dos gestores fica comprometida. Para obterem as necessárias exceções, os gestores públicos têm de desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira a fim de preparar os respetivos processos administrativos, laboriosos, longos e sem qualquer garantia de sucesso. Em certos casos, é necessária a intervenção de três membros do Governo para autorizar uma exceção tão diminuta quanto é o recrutamento de um trabalhador pelo tempo necessário para substituir uma trabalhadora que entrou em licença de parto. Estes processos de exceção são muito intrusivos na autonomia de gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social, e também nas unidades orgânicas dos governos regionais e locais.

230. O articulado da Proposta de Lei n.º 37/XVII/1, "Orçamento do Estado para 2026" (PPL OE/2026) renova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram quatro formas de cativação não convencionais. Em relatórios anteriores, a UTAO tem vindo a qualificar como instrumentos convencionais de controlo da despesa as quatro categorias de dotações sob controlo do Ministério das Finanças e da tutela sectorial, acima referidas (par. 227). A par daqueles instrumentos, ditos "*convencionais*", coexistem outros instrumentos menos conhecidos fora do universo da gestão financeira pública, que, por analogia com o que se passa na política monetária, se podem designar por instrumentos "*não convencionais*" de controlo da despesa pública. Pela sua natureza, o impacto dos instrumentos não convencionais não é passível de quantificação *ex ante*.

231. Comparando as normas aprovadas na Lei do OE/2025 com as normas propostas pelo Governo na PPL que lhe deu origem (PPL POE/2025), conclui-se que o Parlamento manteve, em 2025, o efeito pretendido pelo Ministério das Finanças de coartar a autonomia de gestão das entidades públicas. Salvo pequenas alterações, o conteúdo intrusivo do poder político na gestão corrente das organizações públicas manteve-se sem diferenças significativas, assim como as suas consequências sobre a eficiência na produção de serviços públicos. A Tabela 14 identifica as normas em causa nos últimos diplomas legais relevantes, incluindo a proposta de lei em análise (PPL POE/2026). Relativamente a 2025, consultada a informação na base de dados com os detalhes da PPL POE/2025, propostas de alteração e as respetivas votações relativas aos artigos 16.º, 17.º, 18.º e 29.º, verifica-se que estas normas foram aprovadas sem quaisquer alterações da Assembleia da República face à PPL 26/XVI/1.ª. Salienta-se ainda que, relativamente a 2025, as normas mais limitadoras da gestão pública, no caso dos recursos humanos, encontram-se especificadas no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2025 (DL n.º 13-A/2025 de 10 de março, artigos 135.º, 138.º e 139.º).[48]

Tabela 14 – Correspondência de artigos entre POE/2025, LOE/2025, Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2025 e POE/2026

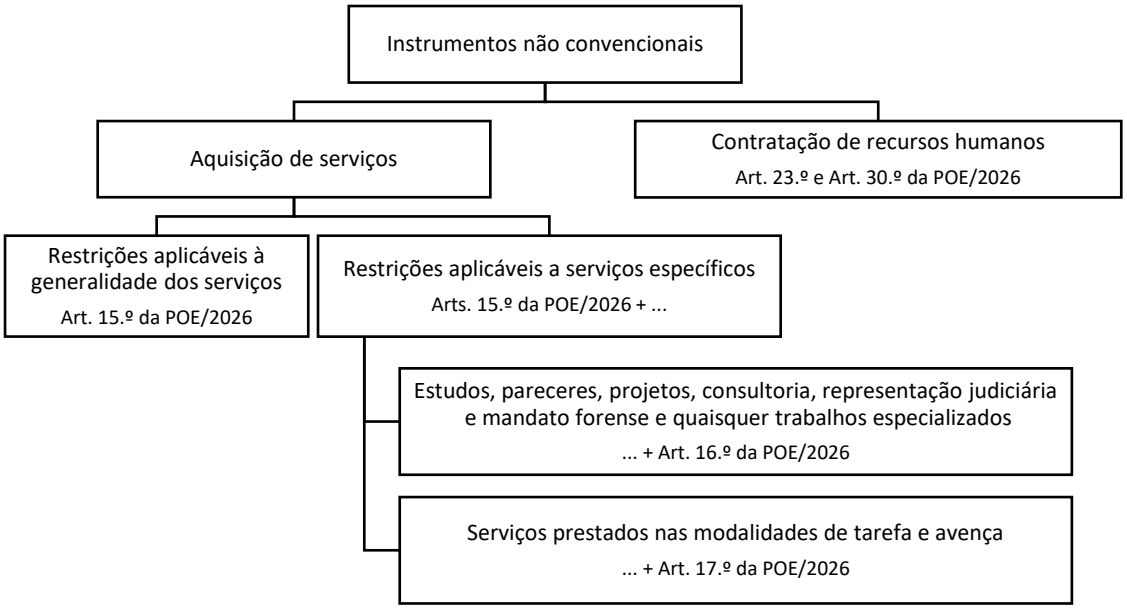
Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	PPL/OE-2025 (PPL 26/XVI/1.ª)	LOE/2025 (Lei n.º 45-A/2024)	DLEO/2025 (DL n.º 13-A/2025)	PPL/OE-2026 (PPL 37/XVII/1.ª)
"Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público" "Contratação de trabalhadores por empresas do sector público empresarial"	29.º	43.º	135.º 138.º 139.º	23.º 30.º
"Encargos com contratos de aquisição de serviços"	16.º	16.º	51.º	15.º
"Estudos, pareceres, projetos e consultoria"	17.º	17.º	53.º 54.º	16.º
"Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença"	18.º	18.º	51.º	17.º

Fontes: UTAO, com base na comparação entre os diplomas legais identificados. | DLEO/2025: Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2025.

232. A Figura 4 ilustra a relação entre as normas legais que concretizam os instrumentos não convencionais de controlo da despesa. À semelhança de anos anteriores, a PPL que acompanha o Orçamento do Estado para 2026 inclui normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão dos serviços e organismos públicos, uma vez que determinam requisitos processuais que culminam numa intromissão fina do poder político nos atos de gestão corrente dos serviços e organismos envolvendo a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. Estes artigos encontram-se novamente vertidos no articulado da PPL que acompanha a POE/2026 (artigos 15.º, 16.º, 17.º, 23.º e 30.º), pretendendo materializar um conjunto de normas idênticas às aprovadas em anos anteriores (Tabela 14). É de referir que este conjunto de restrições às decisões de gestão das entidades das AP, novamente proposto, repete, na sua substância, o texto aprovado em anos anteriores.

[48] DLEO/2025 — Decreto-Lei n.º 13-A/2025, de 10 de março: artigo 135.º – Controlo de recrutamento de trabalhadores; artigo 138.º – Contratação de trabalhadores por pessoas por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial; artigo 139.º – Substituição de trabalhadores em empresas do setor público empresarial.

Figura 4 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na PPL POE/2026



Fontes: Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª que acompanha a POE/2026. | Notas: Para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, importa lembrar que os atos de gestão pública referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores têm estado todos os anos condicionados pelas normas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

233. O primeiro destes instrumentos não convencionais opera no âmbito da aquisição de serviços (Art. 15.º da POE/2026). Em termos financeiros, as restrições previstas para 2026 mantêm as restrições introduzidas em anos anteriores: i) prolongam uma sequência de restrições nominais, em cadeia, com origem na última crise de finanças públicas, e, ii) limitam o crescimento nominal dos encargos com contratos de aquisição de serviços estabelecidos para 2026, os quais não acompanham a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas [a atualização permitida para 2026 (1,75%) é inferior à inflação prevista no cenário macroeconómico (2,1%)]. Esta restrição é aplicada à globalidade dos encargos de cada organismo público com contratos de aquisição de serviços [n.º 1 do art. 15.º da PPL/OE-2026], mas também a cada um dos contratos individuais: o n.º 2 do art. 15.º desta PPL determina:

> "*Os encargos pagos com contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2026, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2025 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2025 acrescido de 1,75%.*"

É de referir que, num momento em que a inflação se encontra em taxas mais reduzidas do que em anos anteriores (2,7% em 2024 e previsão de 2,4% para 2025) permite-se uma atualização dos encargos desta rubrica abaixo da do ano anterior (2,75% no OE/2025 e 1,75% na POE/2026), reduzindo margem de manobra aos gestores públicos. Não obstante, as atualizações permitidas entre 2023 e 2025, a par dos aumentos nulos desde 2015, colocam as dotações assim ajustadas para 2026 em perda significativa a preços constantes, face às do ano 2015. No tocante aos contratos de aquisição de serviços com carácter plurianual, os encargos vigentes em 2025 terão sido contratados em anos anteriores, pelo que a sua valorização se encontra deteriorada por via da inflação. Nestas condições, a majoração introduzida sobre os montantes nominais relativos a 2025, em +1,75% (0,35 p.p. abaixo da inflação prevista para 2026), deverá agravar a restrição orçamental para 2026, em termos reais, no que respeita à aquisição de serviços. Relativamente à celebração de novos contratos de aquisição de serviços, com objeto diferente de contrato vigente em 2025, exige-se a autorização prévia da tutela sectorial, devendo ser indicada a compensação a efetuar no orçamento da entidade para que ela cumpra o limite aos encargos globais (n.º 3 e n.º 1 do art. 15.º da PPL/OE-2026).[49]

[49] Em linha com a formulação adotada nos OE para 2024 e 2025, a proposta de lei que acompanha a POE/2026 utiliza uma técnica legislativa mais transparente do que a usada em anos anteriores para regular os encargos com contratos de aquisição de serviços, mas mantém a substância das restrições vigentes nesses anos. A norma constante do artigo 16.º da LOE/2025, atualmente em vigor, deixou de ser alcançada por remissão, com adaptações, para o artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, passando a definir diretamente as condições para a execução de encargos com contratos de aquisição de serviços. Esta técnica legislativa manteve-se na POE/2026 (art. 15.º), é mais transparente, mas mantém, sem alterações de relevo, a substância das restrições que vigoraram nos últimos anos.

234. Assim, é remetido para o membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial, o poder (discricionário) de autorizar a execução de despesa com a aquisição de serviços acima dos limites estabelecidos, ainda que o serviço ou organismo em causa tenha dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República. O efeito prático dos números 1 e 2 do art. 15.º *supra* citados é o de "cativar" as dotações de despesa que excedam a execução de 2025, acrescida de 1,75%, e que a unidade orgânica tenha inscrito e aprovado no seu orçamento. Esta norma aplica-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias. Uma vez que não está em causa a violação da restrição orçamental fixada nos mapas contabilísticos da lei orçamental, não se antevê qualquer vantagem com a aplicação do art. 15.º. *A contrario*, identificam-se nele entraves à qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade, como se dará nota mais adiante.[50]

235. A restrição financeira *supra* referida é gravosa porque a recorrente limitação aos encargos pagos no ano anterior, em anos sucessivos, significa a amarração do limite nominal para 2026 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. As recentes majorações deste limite (+2% em 2023 e 2024 e +2,75% em 2025) ficam abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos; a proposta de +1,75% na PPL POE/2026, abaixo da inflação prevista (2,1%) não deverá atenuar esta restrição em 2026. Este tipo de formulação da restrição (vertida no art. 15.º) remonta a 2016, mas durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira foram implementadas outras formas de limitação da despesa com a aquisição de serviços. Se no ano *t* um determinado serviço não pôde comprometer mais do que o montante pago em *t*-1, em *t*-1 não pôde comprometer mais do que o montante pago em *t*-2 e assim sucessivamente até ao ano *t-n*, então isto significa que esta norma impede os gestores deste serviço de gastar no ano *t* mais do que aquilo que pagou no ano *t-n*, tudo a preços correntes. Apenas para t ≥ 2023 é que a redação desta norma passou a atualizar o teto nominal da rubrica Aquisição de Serviços, face ano anterior, estabelecendo, contudo, restrições orçamentais sucessivas mais limitadoras em termos reais, devido ao efeito da depreciação monetária. Para 2026, projeta-se um ligeiro retrocesso nesta matéria, uma vez que a atualização proposta (+1,75%) é inferior à inflação prevista (2,1%) em – 0,35 p.p., agravando o aperto real ocorrido nos dez anos anteriores. Esta limitação tem vindo a ser aplicada anualmente, ainda que a Assembleia da República tenha aprovado orçamentos das unidades orgânicas com dotações para aquisição de serviços acima do valor pago no ano anterior respetivo. Sublinha-se que esta restrição orçamental recursiva até 2015 se aplica à soma da despesa com todos os contratos, como ao nível de cada parcela, *i.e.*, ao nível de cada contrato de prestação de serviços.

236. É natural que estas restrições venham a repercutir-se negativamente sobre a qualidade (e quantidade) dos serviços públicos prestados. A eficácia (mas também a eficiência) da atividade de uma unidade orgânica da Administração Central ou da Segurança Social, como sucede com qualquer empresa privada, pode exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem ultrapassar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Essas mudanças poderão exigir a necessidade de celebrar contratos com o mesmo objeto que envolvam mais encargos. Basta pensar que o n.º 2 do art. 15.º da PPL POE/2026 acima referido se repete há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, e que adquirir mais qualidade no futuro, para um serviço que vem sendo prestado ao longo dos anos, não envolve uma mudança no objeto da contratação. Também não se compreende como pode ser

[50] Para 2026, encontram-se excecionadas da aplicação dos números 1, 2 e 3 do art. 15.º as aquisições de serviços relacionadas com: as novas entidades da Administração Central criadas após 2024; os meios aéreos de combate a incêndios rurais; a atividade formativa desenvolvida pelo IEFP, I.P.; entidades cuja atividade se destine essencialmente a promover e executar atividades com financiamento europeu; despesas financiadas por fundos europeus e internacionais não reembolsáveis; empresas públicas com plano de atividades e orçamento ou o Plano de Desenvolvimento Organizacional para 2026 aprovados; autarquias locais e entidades intermunicipais; contratos de aquisição de serviços relacionados com os Sistemas Operacionais Críticos da Autoridade Tributária e Aduaneira; contratos relativos à participação portuguesa na Expo Belgrado 2027, outras exposições universais e internacionais e eventos de projeção internacional; despesas com o acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, com o afastamento de cidadãos estrangeiros em situação ilegal no território nacional; contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE ou por transferências com origem em fundos europeus; a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais (n.º 2 do art. 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho); contratação efetuada ao abrigo de acordo-quadro ou procedimento pré-contratual ou de concurso público cujos valores tenham sido estabelecidos através de portaria de extensão de encargos; serviços de médicos e de medicina para verificação e certificação de incapacidades por doenças profissionais e combate à fraude, por parte do ISS, I.P., ADSE, I.P.ADM, SAD da GNR e da PSP; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou fundos europeus equivalentes no âmbito da programação plurianual para 2021–2028 e do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas; serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros; violência contra mulheres e violência doméstica (alínea a) do n.º 1 da RCM n.º 139/2019 de 19 de agosto; Lei de Programação Militar (Lei Orgânica n.º 1/2023 de 17 de agosto) e Lei de Infraestruturas Militares (Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto); o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, a execução do Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis ou do Plano de Reabilitação do Património do IHRU, I.P..

possível melhorar a qualidade dos serviços adquiridos quando não é legal gastar mais no ano *t* na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano *t-n*, com *n* = 1, 2, …*N*, em que *N* é o ano mais antigo que limita a despesa da rubrica no exercício *t*. Por outras palavras, a subsistência, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 do art. 15.º é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços públicos. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública (aquela restrição coloca o prestador público a trabalhar no interior do espaço de possibilidades de produção). Não se compreende qual é a racionalidade económica de manter estas normas em vigor, quando a sua eliminação não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República (seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública). Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de "descativação", que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações formalmente cativadas. Por fim, salienta-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações *não convencionais*, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas. Compreende-se a introdução, na LOE/2025, de mais uma exceção a esta restrição, mantida na PPL POE/2026. Trata-se da alínea h) do n.º 6 do art. 15.º da PPL POE/2026, que se refere à celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços relacionados com os Sistemas Operacionais Críticos da Autoridade Tributária e Aduaneira, previstos no anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2012, de 21 de maio, uma vez que se trata de sistemas com elevado nível de criticidade para a prossecução das atribuições deste organismo. Mas quantos mais fatores críticos para a salvaguarda da qualidade dos serviços públicos prestados à população ficam de fora das exceções? Quanto mais se alarga a lista de exceções na lei, mais clara fica a irracionalidade de manter a regra para todas as outras situações.

237. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado nos casos específicos de contratação de serviços das seguintes tipologias: i) estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estes dois tipos de serviços, os respetivos contratos de aquisição estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às cativações *não convencionais*, identificadas nos parágrafos anteriores, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. As normas em causa constam dos artigos 16.º e 17.º, respetivamente, da proposta de lei — Cf. Tabela 14 e Figura 4. Para os contratos abrangidos pelo tipo i)[estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados], a intenção do art. 16.ª é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. A prioridade atribuída à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes é compreensível, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência, que permanecem em vigor há longos anos, como se verá nos próximos parágrafos. No que respeita à celebração ou à renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença, tal só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela Assembleia da República e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças (art. 17.º, n.º 1). Em muitos casos, estes pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos com diminuta relevância financeira (por exemplo, o caso de um assistente operacional para substituir uma trabalhadora que tenha entrado em licença de maternidade).

238. Uma outra área em que se registam constrangimentos à autonomia de gestão das unidades orgânicas tem que ver com a contratação de recursos humanos. Decalcando as disposições de anos anteriores, a PPL que acompanha a POE/2026 estabelece, nos artigos 23.º e 30.º, que a generalidade das pessoas coletivas de direito público e das empresas do sector público empresarial, só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental vier a estabelecer.[51] As limitações à autonomia de

[51] Estes artigos excluem um número restrito de entidades do âmbito de aplicação da norma.

gestão encontram-se explicitadas em vários artigos dos decretos-lei de execução orçamental de anos anteriores, mas são os artigos 23.º e 30.º da PPL que lhes dá sustentação jurídica. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2025,[52] atualmente em vigor, encontram-se instituídas várias normas que regulam e condicionam o recrutamento de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial, nomeadamente as instituídas nos seguintes artigos deste diploma:

- Art. 135.º: Controlo de recrutamento de trabalhadores;
- Art. 136.º: Cedência de interesse público;
- Art. 137.º: Admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais, de segurança ou equiparado;
- Art. 138.º: Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial;
- Art. 139.º: Substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial.

A título de exemplo, o n.º 1 do art.º 138.º do DLEO/2025 estabelece que:

> *"As pessoas coletivas de direito público, ainda que dotadas de autonomia administrativa ou de independência estatutária, e as empresas do setor público empresarial podem proceder, no âmbito da respetiva autonomia de gestão, ao recrutamento de trabalhadores (…), desde que expressamente autorizados no ato de aprovação do plano de atividades e orçamento e do plano de desenvolvimento organizacional (…).*

Uma vez que a aprovação do plano de atividades e orçamento, bem como do plano de desenvolvimento organizacional, exigem o mapa de pessoal da entidade e este depende de aprovação da tutela, encontra-se instituída uma forte limitação discricionária às decisões do gestor da unidade orgânica. Além disso, este recrutamento "*deve ser devidamente sustentado na análise custo-benefício integrada no plano de atividades e orçamento aprovado e do plano de desenvolvimento organizacional no caso das entidades públicas empresariais integradas no SNS, devendo no momento do recrutamento, estar reunidos os seguintes requisitos*":[53]

> *"a) A proposta de orçamento anual e plurianual ter incluídos os encargos decorrentes do recrutamento, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da respetiva carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, ou, quando não exista, remuneração idêntica às remunerações aplicáveis a trabalhadores em funções e antiguidade equivalentes, designadamente a definida em outro instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, devendo esta assegurar a inexistência de práticas discriminatórias em matéria salarial;*
>
> *b) Existência de dotação orçamental para despesas com pessoal;*
>
> *c) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;*
>
> *d) Ser impossível satisfazer a necessidade de recrutamento identificada, por recurso a trabalhadores que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, já se encontrem colocados em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade, salvo no caso de empresas do setor empresarial do Estado;*
>
> *e) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 104/2019, de 6 de novembro, na sua redação atual;*
>
> *f) Cumprimento dos demais requisitos legais aplicáveis."*

Relativamente aos casos não abrangidos pela norma supra citada, o recrutamento de trabalhadores apenas é possível em "*situações excecionais devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos*", se autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, e desde que se verifiquem cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) a f) acima citados e "*o plano de atividades e orçamento esteja aprovado ou a respetiva proposta tenha sido submetida (…)*".[54] Mais uma vez, salienta-se a dificuldade operacional enfrentada

[52] Decreto-Lei n.º 13-A/2025, de 10 de março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2025 (DLEO/2025).

[53] N.º 3 do art.º 138.º do DLEO/2025.

[54] N.º 4 do art.º 132.º do DLEO/2025.

pelos gestores públicos quanto à contratação de trabalhadores, a que acresce a necessária concordância (discricionária) do membro do Governo responsável pela área das Finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial.

239. A substituição de trabalhadores nas empresas do sector público empresarial continua condicionada, impedindo a renovação de trabalhadores por ativos com mais experiência. Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art.º 139.º do DLEO/2025), o órgão máximo de gestão encontra-se autorizado a recrutar trabalhadores para substituição, na mesma função, ou função distinta, identificada como prioritária, de recursos que cessem o vínculo de emprego e que desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, desde que "*a remuneração do trabalhador a contratar corresponda à base da respetiva carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno ou, quando não exista um regulamento de carreiras aplicável, corresponda à menor remuneração base que vinha sendo paga na empresa para o exercício da mesma categoria profissional*" ou que o "*custo anualizado [seja] igual ou inferior ao custo anualizado com o trabalhador substituído*" (sublinhado da UTAO). A substituição de trabalhadores que suspendam o vínculo de emprego ou que estejam ausentes, nomeadamente por doença ou parentalidade, exige o cumprimento destas mesmas condições remuneratórias. Estas normas, que se encontram acompanhadas de outras condições, são um entrave à substituição de trabalhadores por outros ativos com experiência relevante para a empresa. Ademais, o n.º 6 do art.º 139.º estabelece que a substituição de trabalhadores "*não pode resultar num aumento da dotação global de trabalhadores da empresa, nem dos gastos com pessoal face ao ano anterior*", (sublinhado da UTAO), devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, e com as necessárias adaptações, os requisitos a) a f) elencados no §238 acima.

240. O recrutamento de trabalhadores através da celebração de acordos de cedência de interesse público depende de parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, o que retira autonomia aos gestores públicos. Nestes casos, o vínculo do trabalhador com o sector público foi criado *ex ante*, e não é a mudança de entidade patronal que irá criar esse vínculo. De acordo com o n.º 2 do art.º 136.º do DLEO/2025, atualmente em vigor, o procedimento de contratação por uma entidade abrangida pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de um trabalhador cedido por uma entidade pública não abrangida por essa lei está dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, para além da permissão do membro do Governo que exerça o poder de tutela sobre a entidade que pretende recrutar. Como é natural, os membros do Governo não se comprometem sem que os serviços de controlo sob sua dependência se pronunciem em sede do processo administrativo iniciado pela unidade orgânica que solicitar autorização para um recrutamento sob a forma de cedência, o que pode prolongar a duração destes processos administrativos.

241. As exigências acima explicitadas condicionam as opções dos gestores públicos quanto à aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos, colocam os serviços e organismos das AP a funcionar abaixo da restrição orçamental aprovada pela Assembleia da República e só podem ser levantadas, a título excecional, com a intervenção de dois a três membros do Governo. Para conseguir estas autorizações, o órgão de gestão do serviço ou da empresa pública terá de percorrer um demorado processo burocrático com desfecho incerto. À partida, tem que reunir toda a documentação necessária exigida nos diplomas citados e formular o pedido fundamentado de autorização à tutela. Nos casos de aquisição de estudos, pareceres, projetos e consultoria nos domínios jurídico e informático, é ainda preciso obter e juntar pareceres prévios do Centro Jurídico do Estado (CEJURE), no primeiro domínio, e da Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, I.P. (ARTE, I.P.), no segundo domínio. Tratando-se de recrutamento, será necessário obter autorização sectorial e do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. Obtidas estas duas autorizações políticas, o processo segue para o Ministério das Finanças, cujo titular não deverá decidir sem consultar, pelo menos, a Entidade Orçamental. Do ponto de vista da eficiência económica, é um percurso penoso. Por um lado, exige que, tanto as entidades que solicitam a exceção como as que dão pareceres, desviem recursos (pessoal, tempo, espaço, dinheiro) da atividade de missão para a atividade de suporte administrativo e financeiro. Por outro, sendo incerto o momento e o sentido das decisões dos membros do Governo, a enti-

dade requerente, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, todo o ano. Os instrumentos não convencionais, tal como as cativações, são exemplos penalizadores da Administração Pública a trabalhar para si própria.

6.3 Ausência de progressos relevantes face ao ano anterior

242. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2026 não apresenta inovações de relevo quanto ao enquadramento dos *instrumentos não convencionais* de controlo de despesa nas Administrações Públicas. Esta secção pretende identificar eventuais progressos inscritos na PPL POE/2026, que permitam ultrapassar os constrangimentos impostos pelas medidas não convencionais de controlo da despesa, face ao ano anterior. Todavia, da análise efetuada não se identificam alterações relevantes na PPL POE/2026, face ao enquadramento geral dos instrumentos *não convencionais* de controlo da despesa vigentes em 2025. Ainda assim, identificam-se os seguintes pontos merecedores de nota:

- Os limites estabelecidos para os encargos com contratos de aquisição de serviços (n.º 1 e n.º 2 do art. 15.º da PPL POE/2026) são atualizados a uma taxa abaixo da inflação prevista (1,75%), quando a taxa de inflação prevista para 2026 (segundo o IHPC) é 2,1%;
- São introduzidas novas exceções à aplicação dos n.º 1 a 3 do art. 15.º da PPL POE/2026, para as seguintes situações:
  i. Contratos de aquisição de serviços relacionados com a participação portuguesa na Expo Belgrado 2027 (ou em outras exposições universais e internacionais e eventos de projeção internacional);
  ii. Despesas relacionadas com o acolhimento de pessoas sob proteção internacional e afastamento de cidadão estrangeiros em situação ilegal no território nacional;
  iii. Celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços diretamente relacionados com a execução do Programa d Apoio ao Acesso à Habitação.
- Relativamente à contratação de serviços na modalidade de "Estudos, pareceres, projetos e consultoria" (art. 16.º da PPL POE/2026), passam a estar excluídos da aplicação desta norma as aquisições de serviços relacionadas com os pontos i) e iii) indicados no item anterior.

243. A PPL POE/2026 manteve a situação vigente em 2025, incluindo os avanços anteriormente introduzidos na Lei do OE/2024, em matéria de alívio das restrições impostas pelos instrumentos *não convencionais* de controlo da despesa, o que é positivo, mas não acrescentou mais progressos dignos de referência. A Lei do Orçamento do Estado para 2024 introduziu algumas alterações positivas, embora insuficientes, no enquadramento das restrições *não convencionais* à realização de despesa nas Administrações Públicas. Aquelas inovações foram mantidas na LOE/2025 e na PPL POE/2026, mas sem acréscimos de relevo.[55] As novidades introduzidas em 2024 (resumidas na nota de rodapé 55) diminuíram ligeiramente a carga burocrática e a intrusão governamental no dia-a-dia das entidades públicas. Parece ter sido reconhecida alguma razão aos argumentos construtivos aduzidos pela UTAO e outras entidades que submeteram pareceres à COF acerca da POE/2024,[56] no que respeita aos instrumentos convencionais e aos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa. Como se vê, na estimativa de execução orçamental apresentada para 2025 na POE/2026, parece ser possível manter as contas públicas equilibradas sem aqueles atropelos à eficiência na afetação de recursos. A próxima secção dará conta

[55] Os avanços introduzidos no OE/2024 encontravam-se circunscritos aos contratos de aquisição de serviços:

a) Para as entidades dos subsectores AdC e SS, o membro do Governo responsável pela área das Finanças deixou de intervir nos processos administrativos de exceção de tetos de despesa fixados para quaisquer contratos de aquisição de serviços. Em 2024, essa responsabilidade passou a recair apenas sobre os responsáveis pela tutela sectorial;

b) Para as mesmas entidades, e no caso das prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença, o parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças passou a ter um prazo para ser emitido, findo o qual o deferimento é tácito (número 8 do art. 44.º): prazo de 15 dias úteis contados a partir da data da entrada do processo na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP);

c) Autarquias locais e entidades intermunicipais deixaram de ser abrangidas pelas restrições em sede de encargos sobre quaisquer contratos de aquisição de serviços [via alínea g) do número 6 do art. 42.º] e prestações de serviços nas modalidades de tarefa e avença (via número 6 do art. 44.º).

[56] Concretamente, foram os pareceres remetidos pela *Associação Nacional de Municípios Portugueses* (ANMP) e a *Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões* (ASF).

dos prejuízos para a qualidade dos serviços prestados pelas entidades que subsistirão abrangidas pelas regras dos artigos 15.º a 17.º (aquisições de serviços), 23.º e 30.º (recrutamento de trabalhadores) da PPL POE/2026.

6.4 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos

244. Esta secção visa alertar para a falta de utilidade dos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa aquando da votação da proposta de lei orçamental, uma vez que, sendo desnecessários para conter a despesa dentro dos respetivos limites orçamentais, geram um conjunto de efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas. Estes instrumentos representam uma intromissão do poder executivo na gestão corrente das organizações públicas, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões correntes da vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

245. Os *instrumentos não convencionais* visam conter a contratação de trabalhadores para as Administrações Públicas e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas: despesas com pessoal e aquisição de serviços. É compreensível que o objetivo desta construção jurídica seja conter o crescimento no número de trabalhadores, a despesa com pessoal e o excessivo recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas às Administrações Públicas. Em linha com a prática de anos anteriores, a PPL que acompanha a POE/2026, prossegue este objetivo através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e das áreas das Finanças e Administração Pública. Contudo, importa referir que estas normas são tecnicamente desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, uma vez que esse resultado pode ser assegurado, com maior transparência, através das dotações inscritas nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual — nomeadamente no Mapa 1, com as despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, e no Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da Administração Central. Com efeito, as normas identificadas na Secção 6.2 retiram graus de liberdade à gestão dos serviços e das empresas públicas, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a tecnologia existente à produção pretendida (*i.e.*, a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Para lidar com as restrições introduzidas por aquelas normas, os organismos têm de afetar recursos significativos à construção dos elementos processuais exigidos para apoiar a decisão política, esforço este que se estende a várias entidades chamadas a dar parecer ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade do ato administrativo. Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços no domínio da certificação eletrónica, modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica de serviços jurídicos (exceto avenças) os pedidos de autorização às tutelas devem também ser precedidos de consulta ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), à Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, I.P. (ARTE, I.P.) e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (CEJURE), respetivamente. Estas obrigações acumulam com as restantes consultas obrigatórias previstas na lei.

246. Na sua atividade corrente, os gestores públicos enfrentam os efeitos perversos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência nas organizações públicas. A eficiência e a eficácia operacional de uma unidade orgânica da Administração Central ou da Segurança Social podem exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem aumentar o limite global que lhe foi imposto pelo OE aprovado. A dinâmica das organizações exige uma resposta acrescida às exigências impostas pela transformação digital, pela transição energética, pela *cibersegurança*, entre outros desafios cada vez mais prementes nos dias de hoje. Esta transformação poderá exigir a celebração novos contratos, com ou sem o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou mesmo gastar mais no ano *t* na totalidade da rubrica aquisição de serviços e menos no ano *t+1*. O n.º 2 do art. 15.º, referido no §233 acima, repete-se há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, impondo uma restrição em cadeia anual que sucessivamente limita os graus de liberdade na gestão dos organismos. Por outro lado, se um determinado organismo pretender aumentar a qualidade de um serviço que já vinha sendo adquirido, tal não envolve mudança no objeto da contratação, mas poderá implicar maiores encargos na

aquisição de serviços. Desta forma, a manutenção, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 do art. 15.º, analisados no §233 acima, tem-se revelado um impedimento a processos de mudança e inovação na forma como os bens e serviços são prestados aos cidadãos e às empresas por parte das entidades públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de ineficiência económica na produção pública. As referidas restrições colocam o prestador público a trabalhar no interior do espaço delimitado pela fronteira de possibilidades de produção. Refira-se que a eliminação destas restrições não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República, seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública. Ademais, em anos transatos, a rubrica Aquisição de Serviços foi um alvo privilegiado das cativações formais. Nestas condições, tem sido uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações *não convencionais*, o que obstaculizou duplamente a gestão das entidades públicas.[57]

247. O condicionamento à boa gestão das entidades públicas é agravado em dois tipos específicos de aquisição de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Relativamente a estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos a cativações *não convencionais*, identificadas no parágrafo 232, como ainda a outras restrições específicas que se assemelham a cativações. Constam dos artigos 16.º e 17.º, respetivamente, da PPL que acompanha a POE/2026. Para os contratos enquadrados no tipo i), a intenção do artigo 16.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo normas administrativas de autorização por parte da tutela sectorial. Tal como referido, compreende-se a prioridade dada à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes. No entanto, este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência, que permanecem em vigor há vários anos. Ademais, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, obriga ao respeito pelo teto de despesa aprovado pela Assembleia da República e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pela área sectorial, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

248. É frequente verificar-se uma desproporcionalidade entre a carga administrativa exigível para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. Os processos administrativos tendem a tornar-se pesados e não são escalados em função do valor das adjudicações de serviços que se pretende realizar nem do número de trabalhadores que se deseja contratar. Os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos que representam montantes relativamente diminutos, como é o caso da contratação de um colaborador para substituir um trabalhador indiferenciado que tenha entrado em baixa médica ou licença parental, gerando uma desproporcionalidade entre o objetivo a atingir e a carga administrativa exigível.

249. Os elevados níveis de inflação, registados no passado recente, agravaram os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. Desde 2021 registou-se uma subida acentuada do nível geral de preços. Pelo que, a limitação do aumento da despesa nestas rubricas operada em 2023 (+2%), 2024 (+2%), 2025 (+2,75%) e a ora prevista para 2026 (+1,75%), continuará a representar um espartilho para os serviços. Recorda-se que as normas nas Leis dos OE e nos DLEO, que têm vindo a impedir o aumento nominal da despesa em aquisições de serviços, por serem recorrentes até ao valor nominal da

[57] Relativamente a 2026, o artigo 3.º da PPL POE/2026 define uma forma inovadora de utilização das dotações orçamentais, inscrevendo duas parcelas, a título de reserva orçamental, nos seguintes termos:

a) N.º 1 do art.º 3.º: "… é criada uma **reserva correspondente a 5% da dotação do programa orçamental** inscrita na rubrica 060203R2 «Outras despesas correntes - Diversas - Outras - Reserva», a qual **pode ser utilizada mediante despacho do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial**…".
b) N.º 2 do art.º 3.º: "Podem ser utilizadas, **mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças**, as verbas inscritas na rubrica 060203R1 «Outras despesas correntes - Diversas - Outras - Reserva», no valor de **2,5% da dotação do programa orçamental**."

Trata-se de uma inovação face à técnica utilizada em anos anteriores, em que se definiam cativações para determinadas rúbricas da despesa. Esta matéria será objeto de análise no relatório da UTAO com a apreciação final da POE/2026.

despesa paga em 2015, implicam que a despesa relevante para cada organismo em 2022 estava ancorada à despesa paga em 2015. Para 2023 e 2024, o este teto foi elevado em +2%, em cada ano, e em 2025 este incremento foi de 2,75%. Propõe-se agora um aumento deste limite, em +1,75%, para 2026. O facto de o acréscimo proposto para 2026 ser inferior à inflação prevista (em – 0,35 p.p.), representa uma diminuição da margem de manobra dos gestores públicos, agravando a perda real sofrida desde 2015.

250. São diversos os danos microeconómicos causados pelos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa. Os processos administrativos que visam autorizar as exceções previstas nos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa, viabilizando a prática de atos de gestão corrente que se encontravam por elas obstaculizados, são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, e absorvem recursos da atividade nuclear das entidades. Sem autorização em tempo útil, os serviços ficam presos a tecnologias ultrapassadas, proporcionando aos cidadãos e às empresas serviços de inferior qualidade ou quantidade, face ao que seria possível sem estas normas. A intrusão política para autorizar casuisticamente exceções a estes instrumentos não convencionais de racionamento da despesa pública envolve até três membros do Governo e a redação de inúmeros ofícios, informações e pareceres por parte do organismo interessado, das entidades sujeitas a consulta prévia obrigatória e dos vários serviços na dependência daqueles membros do Governo. São eles o ministro que tutela a entidade que solicita a exceção, o Ministro das Finanças e, nos casos de recrutamento ou prestação de serviços nas modalidades de tarefa e avença, também o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. As restrições legais identificadas apresentam um conjunto de malefícios de natureza microeconómica que se podem sintetizar nos seguintes pontos:

- São um entrave à mudança dentro das organizações, prejudicando a inovação na engenharia de processos dentro do sector público;
- Desincentivam a entrada de trabalhadores qualificados na Administração Pública e nas empresas públicas, com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm;
- Absorvem recursos humanos na área administrativa, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades de missão, para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas;
- A necessidade de recorrer ao poder político para executar o orçamento aprovado transforma a execução orçamental num exercício de negociação intragovernamental permanente e não limitado ao período de preparação da proposta de OE, com o consequente desgaste pessoal das pessoas envolvidas — dirigentes e governantes;
- Desmotivam e contribuem para a desresponsabilização dos gestores públicos e das equipas operacionais cujo desempenho é prejudicado por estas restrições;
- Sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e dos serviços públicos;
- Contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado e a incerteza sobre uma matéria nuclear na gestão de qualquer organização, que é saber até quanto dinheiro pode comprometer na sua atividade. As dotações que a Assembleia da República aprova não são, no final do dia, a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas; a verdadeira restrição orçamental só se torna conhecida no final do ano, pois depende de um complicado e longo processo de negociação intra e interministerial, com intromissão do Governo na gestão corrente das instituições.

251. Esta é uma matéria que pode merecer análise e reflexão da Assembleia da República na fase de discussão na especialidade da POE/2026. Como vimos, no âmbito dos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa, a LOE/2024 introduziu apenas duas correções: deixou de exigir a intervenção do Ministro das Finanças para a dispensa de aplicação dos números 1, 2 e 3 do art.º 16.º (aquisição de bens e serviços) e introduziu uma cláusula de deferimento tácito relativamente ao parecer prévio vinculativo referido no n.º 1 do art. 18.º (contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença, Cf. n.º 8 deste artigo). Relativamente às normas problemáticas *supra* mencionadas (Cf. Secção 6.2, acima), no ano transato, a Assembleia da República aprovou-as, sem quaisquer alterações, e há um longo historial no mesmo sentido relativamente a exercícios orçamentais anteriores. Será de esperar um comportamento diferente perante a PPL para 2026? Os *instrumentos não convencionais* de controlo

da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas ano após ano. Não são uma surpresa. Nesta matéria, as propostas de lei para um determinado ano tendem a copiar a técnica legislativa da lei orçamental em vigor, com exceção de pormenores sem substância digna de relevo (mudanças nos anos de aplicação, modificações nas listas de entidades e situações excecionadas do âmbito das normas). No essencial, estas normas mantêm-se, a sua eficácia é forte bem como os seus efeitos. É por isto que se considera importante a análise apresentada neste Capítulo 6. Alerta para a forma como estes conteúdos se encontram inseridos na PPL que acompanha a POE/2026 e pretende suscitar nos decisores parlamentares uma reflexão sobre a necessidade de obviar a esta prática orçamental geradora de malefícios microeconómicos à gestão das instituições públicas e dos serviços que elas prestam à sociedade, sem vantagens identificadas para a qualidade das finanças públicas.

7 Inovações nas finanças públicas

252. Este capítulo dá conta de alguns aspetos relevantes ocorridos no passado recente, no âmbito das finanças públicas e em particular do processo orçamental. As secções que integram este capítulo apresentam os mais recentes desenvolvimentos em matéria de revisão da despesa pública, orçamentação por programas e revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.

7.1 Revisão da despesa pública

253. Encontra-se em curso um exercício de revisão da despesa pública. Em paralelo com a implementação da orçamentação por programas encontra-se a decorrer o processo de revisão da despesa pública. Em 2025 foram publicados dois diplomas para a concretização da reforma financeira do Estado: o Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho (define as especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais), e o Decreto-Lei n.º 87/2025, de 25 de julho (estabelece as regras e procedimentos para a revisão eficaz da despesa pública). Identifica-se um carácter complementar na relação entre estes dois diplomas. O primeiro define o quadro orçamental por programas, prevendo que estes possam incorporar objetivos de revisão da despesa pública. O segundo proporciona os instrumentos institucionais, operacionais e metodológicos para que esse objetivo possa ser alcançado e integrado no ciclo orçamental. A primeira fase do exercício de revisão da despesa ocorreu no ciclo orçamental de 2024, tendo-se concentrado em três tópicos da área da saúde[58] e um tópico da área do ambiente[59]. A segunda fase de revisão da despesa pública decorreu no ciclo orçamental de 2025, tendo incidido sobre três tópicos da área das finanças.[60] A revisão da despesa operada no ciclo orçamental de 2026 é integrada na presente POE/2026, alargando o âmbito da revisão da despesa pública a outros tópicos nas áreas da saúde[61] e das finanças,[62] abarcando, segundo estimativa do Governo, cerca de 9% da despesa pública elegível.

7.2 Orçamentação por programas

254. A Orçamentação por programas implica uma mudança do enfoque da despesa pública, uma vez que o orçamento deixa de estar centrado nos recursos, para passar a estar centrado nos resultados. Mais importante do que determinar o envelope financeiro afeto a um determinado organismo é definir, antecipadamente, os objetivos que lhe estão associados. Trata-se de uma técnica que associa as dotações orçamentais aos resultados que se pretendem obter, tendo em conta as prioridades do Governo, que se encontram traduzidas nos programas. Esta prática deverá permitir maior flexibilidade na gestão e responsabilização pelos resultados alcançados, contribuindo para a melhoria da qualidade da despesa pública.

255. O ímpeto ao processo de orçamentação por programas concretizado na POE/2026 constitui a terceira fase a implementação dos programas orçamentais, e deverá decorrer até ao OE/2028. A 1.ª fase foi iniciada em 2022 com a implementação de um projeto piloto no OE/2022. Seguiu-se a 2.ª fase, com a utilização da solução desenvolvida no âmbito do Marco PRR 1238, operada em oito ministério no OE/2025. A 3.ª fase, de otimização e melhoria contínua, decorre até ao Orçamento do Estado de 2028, generalizando o modelo de orçamentação por programas, ainda com o apoio da Entidade Orçamental. A 4.ª fase, com início em 1 de janeiro de 2028 prosseguirá com um modelo descentralizado, totalmente suportado pelas Entidades Gestoras.

[58] Medicamentos genéricos ou biossimilares, diálise e medicina física e reabilitação.
[59] Programa ECO.AP 2030.
[60] Subvenções públicas de origem nacional, despesas de funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira e encargos com juros associados ao pagamento de recursos próprios tradicionais à União Europeia.
[61] Transporte não urgente de doentes, dispositivos médicos e medicamentos.
[62] Despesa fiscal.

256. A orçamentação por programas consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da atividade do Estado. A plurianualidade deve ser entendida como uma programação financeira para a legislatura (enquadrada por limite globais da despesa pública) e não como uma orçamentação a vários anos, uma vez que esta tornaria a composição da despesa pública mais rígida e muito menos capaz de responder a eventual choque. O quadro orçamental plurianual permite tornar mais previsível o contexto em que o Estado desenvolve a sua ação, tendo em conta as necessidades futuras decorrentes dos programas já aprovados.

257. A ação da Assembleia da República será reforçada, quer no âmbito da competência legislativa, quer relativamente à competência de fiscalização dos atos do Governo e da Administração. A orçamentação por programas implica um aumento da intervenção da Assembleia da República, na sua competência legislativa, uma vez que passa a discutir e a aprovar não só a afetação dos recursos financeiros, mas também os objetivos a atingir. No tocante à competência de fiscalização, o papel da Assembleia da República terá também um valor reforçado aquando da prestação anual de contas por parte do Governo, em sede da avaliação anual dos programas orçamentais. Encontra-se previsto um procedimento de avaliação anual dos programas orçamentais de cada Missão de Base Orgânica. Esta avaliação é efetuada pela Entidade Orçamental e enviada à Assembleia da República até 15 de maio do ano seguinte a que respeita, e deve demonstrar em que medida as metas foram atingidas, os recursos mobilizados para cada programa e identificar, se necessário, ajustamentos às metas dos exercícios orçamentais seguintes. Encontra-se também previsto um processo de acompanhamento da execução dos programas orçamentais, que será feito numa base mensal, no que respeita à execução em contabilidade orçamental, e numa base trimestral relativamente ao desempenho em função dos objetivos e metas alcançados.

258. A POE/2026 efetua um processo de transição entre a orçamentação tradicional e a orçamentação por programas. Na visão tradicional os programas orçamentais correspondem aos Ministérios, com desagregação da despesa pública por classificação económica da despesa. Na orçamentação por programas cada Missão de Base Orgânica divide-se em vários programas orçamentais (correspondentes a áreas de ação governativa), que por sua vez se desdobram em ações (agregadoras de políticas públicas com finalidades comuns). Cada ação será concretizada através da realização de diversas atividades e/ou projetos (conjunto de atos e procedimentos). Além dos ministérios, que são diretamente traduzidos em Missões de Base Orgânica, há outras três Missões de Base Orgânica que não são Ministérios: a Presidência do Conselho de Ministros, os Encargos Gerais do Estado e a Segurança Social.[63, 64]

259. No novo modelo de programação orçamental assumem particular importância as Entidades Gestoras dos programas. As entidades gestoras serão responsáveis pela implementação dos programas, acompanham o controlo da gestão financeira, orçamental e de tesouraria da respetiva Missão de Base Orgânica, ao nível dos programas, ações, atividades/projetos e respetivos objetivos e indicadores.

260. A POE/2026 apresenta, para cada Missão de Base Orgânica, programa e ação, os valores orçamentados, os objetivos e os indicadores de desempenho que lhe estão associados. Esta desagregação deverá permitir uma leitura orientada para os resultados das políticas públicas. Na POE/2026 procede-se à implementação da orçamentação por programas de forma transversal a todos os organismos da Administração Pública, definindo-se para cada Missão de Base Orgânica os respetivos programas estruturados em ações específicas. Cada programa tem definido um conjunto de objetivos, indicadores de desempenho e metas quantificáveis, visando promover uma maior orientação para os resultados e assegurar maior transparência da afetação dos recursos, uma vez que deverá permitir associar o seu contributo para a produção de bens e serviços públicos. A Tabela 15 apresenta esta informação, de forma

[63] Cf. Artigo 7.º, número 3 do Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho.

[64] Terminologia adotada no âmbito da orçamentação por programas (Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho):
MBO - Missão de Base Orgânica: é o nível mais agregado da especificação por programas; inclui o conjunto de despesas e fontes de financiamento que concorrem para a realização das diferentes políticas públicas setoriais;
Programa: estrutura da ação governativa; resulta do agrupamento de **ações** dentro da mesma área governativa;
Ação: conjunto coerente de **atividades** e/ou **projetos** desenvolvidos para produzir um determinado resultado, tendo em vista a concretização dos impactos pretendidos para o programa em que se insere;
Atividade: conjunto de atos/procedimentos, continuados no tempo, realizados para a obtenção dos resultados da respetiva ação;
Projeto: conjunto de atos/procedimentos, finitos no tempo, realizados para a obtenção dos resultados da respetiva ação.

sintética, com detalhe até ao nível da MBO/Programa/Ação; maior detalhe pode ser encontrado nas secções em que se subdivide o "Capítulo 5. Orçamentação por Programas e Políticas Públicas Setoriais" do Relatório que acompanha a POE/2026, nas quais é possível identificar o detalhe dos níveis seguintes de desagregação, designadamente os objetivos concretos de cada ação e os respetivos indicadores.

Tabela 15 – POE/2026 - Orçamentação por Programas: desagregação por MBO | Programas | Ações
(em milhões de euros)

	Missão de Base Orgânica (MBO) | Programas | Ações	Orçamento
MBO 01	**Encargos Gerais do Estado**	**7 268**
P1	**Reforço do sistema de justiça e da atividade judicial**	**282**
Ação 1.1	Apoio à atividade judicial e investigação criminal	272
Ação 1.2	Sistemas de informação judiciária	10
P2	**Transparência, fiscalização e combate à corrupção**	**53**
Ação 2.1	Prevenção e combate à corrupção	2
Ação 2.2	Controlo da legalidade e regularidade da gestão financeira	51
P3	**Promoção da representatividade e cidadania democrática**	**771**
Ação 3.1	Apoio à atividade parlamentar e órgãos consultivos e de participação	161
Ação 3.2	Representação do Estado e proteção de direitos	590
Ação 3.3	Regulação e supervisão da comunicação social e garantia do pluralismo	9
Ação 3.4	Proteção de direitos fundamentais e da cidadania	10
P4	**Valorização do património institucional e cultural**	**4**
Ação 4.1	Modernização e conservação do património	2
Ação 4.2	Difusão cultural	2
P5	**Transferência para a Administração Local**	**6 158**
Ação 5.1	Participação das autarquias locais nos impostos do Estado	4 597
Ação 5.2	Descentralização de competências para as autarquias locais	1 455
Ação 5.3	Compensações e apoios às autarquias locais	106
MBO 02	**Presidência do Conselho de Ministros**	**749**
Objetivo estratégico	Garantir uma coordenação efetiva no centro do Governo, promover uma política de imigração regulada e humanista, uma comunicação social livre e independente e um Estado seguro fisicamente e no ciberespaço	
P1	**Coordenação governativa, planeamento e informação**	**70**
Ação 1.1	Apoio à definição e implementação de políticas públicas e análise prospetiva	20
Ação 1.2	Consultoria, assessoria e aconselhamento jurídicos	6
Ação 1.3	Produção de informação estatística oficial	43
Ação 1.4	Apoio ao recrutamento de quadros da AP	1
P2	**Segurança e soberania nacional**	**130**
Ação 2.1	Proteção do ciberespaço, das infraestruturas digitais do Estado e informação classificada	57
Ação 2.2	Articulação das forças e dos serviços de segurança	37
Ação 2.3	Produção de informação para a salvaguarda dos interesses nacionais	35
P3	**Imigração regulada e humanista**	**91**
Ação 3.1	Regulação da imigração	74
Ação 3.2	Atração de talento	1
Ação 3.3	Acolhimento e integração humanista	16
P4	**Comunicação social e combate à desinformação**	**314**
Ação 4.1	Promoção do serviço público de media	296
Ação 4.2	Execução das políticas públicas de comunicação social	10
Ação 4.3	Circulação democrática e plural da informação	9
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**144**
Ação 5.1	Apoio à governação	102
Ação 5.2	Controlo interno e acompanhamento	11
Ação 5.3	Reserva orçamental	31
MBO 03	**Negócios Estrangeiros**	**485**
P1	**Política externa e assuntos europeus**	**92**
Ação 1.1	Reforço do papel de Portugal no Mundo	86
Ação 1.2	Reforço do papel de Portugal na Europa	6
P2	**Cooperação para o desenvolvimento, língua e cultura**	**106**
Ação 2.1	Cooperação para o desenvolvimento	65
Ação 2.2	Promoção da lusofonia	42
P3	**Embaixadas, consulados e missões**	**59**
Ação 3.1	Coordenação da rede externa	19
Ação 3.2	Funcionamento da rede externa	36
Ação 3.3	Investimento na rede externa	4
P4	**Suporte à atividade da MBO**	**229**
Ação 4.1	Apoio à governação	188
Ação 4.2	Controlo interno e acompanhamento	1
Ação 4.3	Reserva orçamental	30
Ação 4.4	Projetos transversais	11

MBO 04	**Finanças**	**156 743**
Objetivo estratégico	Promover a gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e a equidade na sua obtenção e gestão, bem como políticas para a Administração Pública e o emprego público	
P1	**Administração tributária e aduaneira**	**895**
Ação 1.1	Gestão tributária e aduaneira	721
Ação 1.2	Inspeção tributária e aduaneira	119
Ação 1.3	Tramitação do contencioso tributário e aduaneiro	55
P2	**Gestão e monitorização da despesa fiscal**	**1**
Ação 2.1	Gestão e monitorização da despesa fiscal	1
P3	**Tesouro e finanças**	**868**
Ação 3.1	Gestão do património	852
Ação 3.2	Gestão do setor empresarial do Estado e parcerias público-privadas	15
P4	**Administração Pública**	**1 029**
Ação 4.1	Promoção do bem-estar e benefícios sociais dos trabalhadores da AP	865
Ação 4.2	Gestão estratégica dos RH	14
Ação 4.3	Desenvolvimento e prestação de serviços partilhados da AP	150
P5	**Obrigações e políticas externas**	**2 943**
Ação 5.1	Gestão dos RPC	2 942
Ação 5.2	Coordenação das relações internacionais em matéria económico-financeira	1
P6	**Resposta a despesa imprevisíveis e inadiáveis**	**15 226**
Ação 6.1	Gestão da dotação provisional	-
Ação 6.2	Gestão das dotações centralizadas	-
Ação 6.3	Gestão das despesas excecionais	15 226
P7	**Gestão da dívida pública**	**123 864**
Ação 7.1	Pagamento de juros e reembolsos da dívida pública	123 850
Ação 7.2	Gestão do FRDP	14
P8	**Suporte à atividade da MBO**	**11 916**
Ação 8.1	Apoio à governação	10
Ação 8.2	Controlo interno e acompanhamento	34
Ação 8.3	Coordenação, supervisão e regulação	11 419
Ação 8.4	Reserva orçamental	453
MBO 05	**Economia e Coesão Territorial**	**5 369**
Objetivo estratégico	Impulsionar um crescimento económico sustentável e competitivo, promovendo a inovação, a reindustrialização, a coesão territorial e a valorização do interior, com uma aplicação eficaz dos fundos europeus	
P1	**Planeamento e desenvolvimento regional**	**699**
Ação 1.1	Gestão de fundos europeus	246
Ação 1.2	Coordenação das políticas de desenvolvimento regional	453
P2	**Economia**	**3 891**
Ação 2.1	Apoio à internacionalização e captação de investimento	308
Ação 2.2	Financiamento e reforço da competitividade das empresas	1 246
Ação 2.3	Promoção do empreendedorismo e da inovação empresarial	2 337
P3	**Administração Local e Ordenamento do Território**	**146**
Ação 3.1	Supervisão e apoio às autarquias locais	71
Ação 3.2	Promoção da visão integrada e sustentável do território	75
Ação 3.3	Valorização dos territórios de (muito) baixa densidade	1
P4	**Turismo, comércio e serviços**	**589**
Ação 4.1	Projeção do destino Portugal no Mundo	442
Ação 4.2	Promoção do turismo a nível regional	90
Ação 4.3	Comércio e serviços	57
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**45**
Ação 5.1	Apoio à governação	26
Ação 5.2	Reserva orçamental	19
MBO 06	**Reforma do Estado**	**140**
Objetivo estratégico	Assegurar uma Administração Pública mais eficiente e digital, próxima dos cidadãos e promotora da competitividade económica, promovendo a transformação da sociedade de forma integrada	
P1	**Simplificação**	**20**
Ação 1.1	Revisão das orgânicas e otimização do funcionamento das entidades do Estado	3
Ação 1.2	Revisão de licenciamentos e legislação essencial para a Reforma do Estado	1
Ação 1.3	Formação e capacitação dos RH da AP	16
P2	**Digitalização**	**120**
Ação 2.1	Modernização das infraestruturas e sistemas TIC	56
Ação 2.2	Reforço da qualidade dos serviços públicos	42
Ação 2.3	Adoção de IA	20
Ação 2.4	Promoção das competências digitais	2
MBO 07	**Defesa Nacional**	**3 772**
Objetivo estratégico	Formular, conduzir, executar e avaliar a política de defesa nacional no âmbito das competências que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional, bem como assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais serviços, organismos, entidades e estruturas nela integrados	
P1	**Sustentação e operacionalidade**	**2 462**
Ação 1.1	Recursos humanos	1 398
Ação 1.2	Operação e manutenção	1 064
P2	**Apoios e benefícios**	**130**
Ação 2.1	Apoio a antigos combatentes e deficientes das Forças Armadas	46
Ação 2.2	Assistência na doença e apoio social aos militares das Forças Armadas	84
P3	**Investimentos e indústrias de defesa**	**829**
Ação 3.1	Armamento e equipamentos militares	564
Ação 3.2	Recuperação e rentabilização do património	221
Ação 3.3	Indústrias de defesa	44
P4	**Relações externas de defesa**	**185**
Ação 4.1	Missões humanitárias e de paz e cooperação	154
Ação 4.2	Cooperação internacional	32
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**166**
Ação 5.1	Apoio à governação	3
Ação 5.2	Reserva orçamental	162

MBO 08	**Infraestruturas e Habitação**	**8 690**
Objetivo estratégico	Reforçar a coesão territorial e social, assegurando soluções acessíveis de habitação e uma mobilidade eficiente, sustentável e inclusiva	
P1	**Habitação**	**2 129**
Ação 1.1	Promoção da oferta habitacional	1 777
Ação 1.2	Gestão do licenciamento urbanístico	15
Ação 1.3	Regulação do arrendamento habitacional	336
P2	**Infraestruturas**	**4 288**
Ação 2.1	Promoção dos investimentos estratégicos na ferrovia e rodovia	4 005
Ação 2.2	Expansão e melhoria das infraestruturas aeroportuárias e portuárias	143
Ação 2.3	Expansão da conectividade digital	141
P3	**Mobilidade e transportes**	**1 558**
Ação 3.1	Transição para modos de transporte sustentável	1 530
Ação 3.2	Promoção da competitividade e da inovação no setor da mobilidade	15
Ação 3.3	Gestão da mobilidade de proximidade e acessibilidade territorial	13
P4	**Suporte à atividade da MBO**	**715**
Ação 4.1	Apoio à governação	320
Ação 4.2	Controlo interno e acompanhamento	103
Ação 4.3	Reserva orçamental	292

MBO 09	**Justiça**	**2 025**
Objetivo estratégico	Garantir que a justiça funciona com integridade, proximidade e eficácia, assegurando os direitos dos cidadãos e promovendo a confiança no Estado de Direito	
P1	**Segurança, justiça juvenil, reinserção social e proteção das vítimas**	**344**
Ação 1.1	Garantir e reforçar a proteção das vítimas de crime	7
Ação 1.2	Reforço das medidas de segurança	11
Ação 1.3	Reinserção social | promover mecanismos eficazes de reinserção social	34
Ação 1.4	Administração dos sistemas prisional e tutelar educativo	292
P2	**Prevenção e investigação criminal**	**305**
Ação 2.1	Melhoria das infraestruturas e meios	30
Ação 2.2	Investigação criminal com outros fins	213
Ação 2.3	Combate à corrupção, transparência e branqueamento de capitais	25
Ação 2.4	Contraterrorismo, cibersegurança e cooperação internacional	38
P3	**Sistema judicial**	**722**
Ação 3.1	Digitalização de processos e melhoria das infraestruturas	35
Ação 3.2	Intervenção judicial	535
Ação 3.3	Apoio judiciário e insolvências	152
P4	**Registos e notariado**	**278**
Ação 4.1	Modernização do sistema de registos e notariado	16
Ação 4.2	Gestão de registos e identificação civil	262
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**374**
Ação 5.1	Apoio à governação	225
Ação 5.2	Controlo interno e acompanhamento	5
Ação 5.3	Reserva orçamental	145

MBO 10	**Administração Interna**	**3 163**
Objetivo estratégico	Formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de planeamento civil de emergência, de segurança rodoviária e de administração eleitoral	
P1	**Segurança e ordem pública**	**2 543**
Ação 1.1	Proteção de pessoas e bens	2 249
Ação 1.2	Ação social e valorização dos elementos das Forças de Segurança	161
Ação 1.3	Modernização das infraestruturas e equipamentos das Forças de Segurança	133
P2	**Emergência e proteção civil**	**321**
Ação 2.1	Operacionalização dos meios da Proteção Civil	231
Ação 2.2	Capacitação dos bombeiros e agentes da Proteção Civil	7
Ação 2.3	Comunicações em emergência e TIC	83
P3	**Segurança rodoviária**	**46**
Ação 3.1	Operação e modernização dos meios de segurança rodoviária	9
Ação 3.2	Gestão e regulamentação	37
P4	**Suporte à atividade da MBO**	**253**
Ação 4.1	Apoio à governação	68
Ação 4.2	Controlo interno e acompanhamento	3
Ação 4.3	Reserva orçamental	181

MBO 11	**Educação, Ciência e Inovação**	**11 467**
Objetivo estratégico	Garantir a igualdade de oportunidades no acesso a uma educação de qualidade em todo o território nacional, e gerar e transformar talento e conhecimento em valor social e económico	
P1	**Administração escolar**	**6 341**
Ação 1.1	Garantia de acesso a uma educação de qualidade	6 203
Ação 1.2	Reorganização dos serviços e clarificação das suas competências	114
Ação 1.3	Garantia de informação rigorosa e gestão eficiente dos recursos	24
P2	**Aprendizagem**	**930**
Ação 2.1	Melhoria e recuperação das aprendizagens	51
Ação 2.2	Educação e formação profissional e artística	422
Ação 2.3	Inclusão e integração dos alunos	457
P3	**Ensino superior**	**2 827**
Ação 3.1	Ensino e formação superior	2 384
Ação 3.2	Ação social, alojamento, sucesso e bem-estar	444
P4	**Ciência e Inovação**	**1 049**
Ação 4.1	Parcerias nacionais e internacionais	60
Ação 4.2	Excelência na investigação e inovação	928
Ação 4.3	Gestão do Sistema Científico Nacional	61
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**320**
Ação 5.1	Apoio à governação	6
Ação 5.2	Reserva orçamental	314

MBO 12	Saúde	17 300
Objetivo estratégico	Melhorar a saúde e bem-estar da população	
P1	**Cuidados de saúde**	**15 372**
Ação 1.1	Prestação de cuidados de saúde integrados	15 052
Ação 1.2	Resposta de emergência	249
Ação 1.3	Tratamento de comportamentos aditivos e dependências	72
P2	**Cuidados de saúde de longa duração**	**245**
Ação 2.1	Prestação de cuidados continuados	245
P3	**Promoção da saúde e prevenção da doença**	**176**
Ação 3.1	Programas de promoção da saúde e prevenção da doença	18
Ação 3.2	Investigação e vigilância da saúde pública	157
Ação 3.3	Prevenção de comportamentos aditivos e dependências	0
P4	**Suporte à atividade da MBO**	**1 508**
Ação 4.1	Apoio à governação	1 431
Ação 4.2	Controlo interno e acompanhamento	76
Ação 4.3	Reserva orçamental	1

MBO 13	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	29 278
Objetivo estratégico	Valorizar o trabalho, aumentar os rendimentos, proteger a família e as pessoas mais vulneráveis	
P1	**Emprego e qualificação**	**1 441**
Ação 1.1	Empregabilidade	491
Ação 1.2	Formação profissional	950
P2	**Relações e condições de trabalho**	**73**
Ação 2.1	Segurança e saúde no trabalho	63
Ação 2.2	Igualdade de oportunidades no trabalho	10
P3	**Políticas da família**	**12 262**
Ação 3.1	Proteção da família	12 162
Ação 3.2	Inclusão das pessoas com deficiência	100
P4	**Cooperação internacional**	**7**
Ação 4.1	Cooperação para o desenvolvimento com os PALOP e Timor-Leste	7
Ação 4.2	Outras atividades de âmbito internacional	0
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**15 495**
Ação 5.1	Apoio à governação	15 490
Ação 5.2	Controlo interno e acompanhamento	3
Ação 5.3	Reserva orçamental	2

MBO 14	Ambiente e Energia	2 493
Objetivo estratégico	Implementar políticas de ambiente e energia que contribuam para o desenvolvimento sustentável de Portugal	
P1	**Ambiente**	**1 818**
Ação 1.1	Ação climática	1 390
Ação 1.2	Gestão sustentável da água e dos resíduos	202
Ação 1.3	Proteção ambiental e valorização dos ecossistemas	225
P2	**Energia**	**600**
Ação 2.1	Reforço da sustentabilidade e da competitividade do sistema energético	433
Ação 2.2	Reforço da segurança e soberania energética	80
Ação 2.3	Promover a digitalização e capacitação institucional na gestão da energia	86
P3	**Suporte à atividade da MBO**	**75**
Ação 3.1	Apoio à governação	3
Ação 3.2	Reserva orçamental	72

MBO 15	Cultura, Juventude e Desporto	794
Objetivo estratégico	Promover o investimento na cultura, nos jovens, e na prática desportiva, bem como garantir a igualdade e a inclusão, com vista à melhoria do bem-estar e ao progresso social e económico do nosso país.	
P1	**Cultura**	**432**
Ação 1.1	Promoção da criação artística e democratização do acesso à cultura	345
Ação 1.2	Proteção e valorização do património cultural	36
Ação 1.3	Promoção da criação literária, da leitura e do património arquivístico	51
P2	**Juventude**	**193**
Ação 2.1	Cooperação intersetorial nas políticas de juventude e apoio aos jovens	175
Ação 2.2	Promoção da mobilidade, inclusão, cooperação e inovação para jovens e organizações	18
P3	**Igualdade**	**7**
Ação 3.1	Promoção da igualdade e não discriminação	3
Ação 3.2	Prevenção da violência doméstica e de género	3
Ação 3.3	Combate ao tráfico de seres humanos	1
P4	**Desporto**	**83**
Ação 4.1	Promoção da prática desportiva generalizada	52
Ação 4.2	Garantia de condições para a prática desportiva	1
Ação 4.3	Promoção do desporto olímpico, paralímpico e surdolímpico	8
Ação 4.4	Combate a condutas ilícitas no desporto	22
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**78**
Ação 5.1	Apoio à governação	4
Ação 5.2	Controlo interno e acompanhamento	41
Ação 5.3	Reserva orçamental	32

MBO 16	Agricultura e Mar	1 687
Objetivo estratégico	Desenvolver o setor que contempla a agricultura, o mar e as pescas, e as florestas, para que este seja um pilar central do desenvolvimento económico, social e ambiental do país, honrando o passado e respondendo aos desafios do presente e do futuro.	
P1	**Agricultura**	**963**
Ação 1.1	Apoio aos agricultores	963
Ação 1.2	Coesão territorial	0
Ação 1.3	Renovação geracional e empreendedorismo rural	0
P2	**Florestas e recursos naturais**	**251**
Ação 2.1	Gestão florestal sustentável e competitividade do setor	34
Ação 2.2	Resiliência do território	217
P3	**Desenvolvimento rural e inovação**	**259**
Ação 3.1	Investigação, formação e transferência de conhecimento	46
Ação 3.2	Valorização de territórios rurais e estímulo ao empreendedorismo local	35
Ação 3.3	Modernização e desenvolvimento de infraestruturas de regadio	178
P4	**Mar e pescas**	**161**
Ação 4.1	Desenvolvimento sustentável das pescas e da aquicultura	77
Ação 4.2	Conservação e valorização do espaço marítimo	85
P5	**Suporte à atividade da MBO**	**53**
Ação 5.1	Apoio à governação	20
Ação 5.2	Reserva orçamental	33

MBO 17	Orçamento da Segurança Social	89 744
Objetivo estratégico	Promover um sistema de proteção social mais justo e universal, gerido de forma eficiente e garantindo a sua sustentabilidade	
P1	**Pensões e outras prestações sociais**	**35 120**
Ação 1.1	Pagamento de pensões e complementos	27 268
Ação 1.2	Pagamento de outras prestações sociais	7 853
P2	**Ação social e inclusão das pessoas com deficiência**	**4 100**
Ação 2.1	Reforço da cooperação com o setor social e solidário	2 765
Ação 2.2	Dinamização da ação social direta	1 335
P3	**Transformação digital da Segurança Social**	**108**
Ação 3.1	Modernização e desenvolvimento do Sistema de Informação da Segurança Social e do Sistema de Informação de Pensões	108
P4	**Sustentabilidade da Segurança Social**	**46 405**
Ação 4.1	Gestão ativa da carteira de investimentos financeiros e diversificação das fontes de financiamento	46 405
P5	**Gestão operacional, tesouraria e outros financiamentos**	**4 010**
Ação 5.1	Gestão operacional	531
Ação 5.2	Gestão de tesouraria	2 162
Ação 5.3	Financiamento de outras políticas do MTSSS	1 317

Fontes: Ministério das Finanças, Entidade Orçamental, POE/2026, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, adaptado pela UTAO. | Notas: Para a Missão de Base Orgânica 17 – Orçamento da Segurança Social os valores não se encontram consolidados.

261. Com a implementação da orçamentação por programas torna-se necessário garantir o necessário acompanhamento e fiscalização da Assembleia da República e, em particular, por parte da UTAO. No âmbito desta análise, e uma vez que a orçamentação por programas foi alargada a todos os organismos da Administração Pública na POE/2026, a UTAO procurou saber sobre a possibilidade do acompanhamento da execução orçamental dos programas poder ser efetuado com recurso ao acesso direto via *online* ao sistema de informação SIGO/DGO, de forma análoga ao acompanhamento que vem sendo feito por esta unidade. Até ao momento de fecho da edição deste relatório não foi possível confirmar esta possibilidade junto da Entidade Orçamental. Ainda que, nesta fase, os sistemas aplicacionais possam não espelhar a orçamentação por programas da mesma forma que o fazem para a orçamentação tradicional, será necessário garantir esta funcionalidade no futuro, num momento em que a orçamentação por programas esteja mais desenvolvida e as Entidades Gestoras dos Programas em pleno funcionamento. Com efeito será importante garantir o previsto no DL Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho, quer em termos de avaliação anual dos programas orçamentais de cada Missão de Base Orgânica (avaliação a ser efetuada pela Entidade Orçamental e enviada à Assembleia da República até 15 de maio do ano seguinte a que respeita), quer quanto ao processo de acompanhamento da execução dos programas orçamentais (que será feito numa base mensal, no que respeita à execução em contabilidade orçamental, e numa base trimestral relativamente ao desempenho em função dos objetivos e metas alcançados) — Cf. §257 acima.

7.3 Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

262. **Encontra-se em curso a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, tendo como principais objetivos a transposição da Diretiva (EU) 2024/1265[65] e a adaptação aos Regulamentos (EU) 2024/1263[66] e 2024/1264,[67] relativos às regras do braço preventivo e corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.** Esta revisão incidirá sobre a primeira fase do processo orçamental, de forma a conformar com os novos instrumentos definidos pelas regras europeias: o Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) e o Relatório Anual de Progresso (RAP). O POENMP tem, em regra, uma duração de quatro anos (extensível por mais três anos), e apresenta a trajetória plurianual para a despesa líquida (baseada num cenário de referência). Nos anos seguintes à aprovação do POENMP deverá ser submetido, ao Parlamento e às instituições europeias, o RAP, onde se apresenta uma avaliação do progresso alcançado face à trajetória anual da despesa definida no POENMP vigente. Neste âmbito encontra-se prevista a elaboração de um novo Quadro Orçamental de Médio Prazo, de acordo com parâmetros definidos pela UE, a aprovar pela Assembleia da República. Na sequência destas alterações, deverão também ser atualizados os estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), na medida em que carecem de adaptação às novas regras europeias acima referidas.

263. **A Assembleia da República adaptou-se às mais recentes alterações ao processo orçamental, impostas pelas novas regras europeias, sendo importante reforçar a sua capacidade técnica neste domínio**. Em 2024 foi elaborado o primeiro POENMP com o horizonte temporal de 2024-2028, de acordo com as novas regras europeias. Este documento foi analisado pela UTAO em outubro de 2024, em simultâneo com o POE/2025. Desta forma, o processo orçamental conducente à aprovação do OE/2025 já teve em conta as projeções definidas no POENMP/2024-28 e foi analisado pela UTAO em articulação com a POE/2025. Em maio de 2025 o Governo apresentou o primeiro RAP, o qual foi objeto de apreciação técnica pela UTAO, publicada em 27 de maio de 2025.[68] Assim, a Assembleia da República, no âmbito da sua competência de fiscalização, manteve-se na linha da frente quanto ao escrutínio dos novos documentos que enformam as finanças públicas portuguesas. Torna-se necessário manter, e se possível reforçar, a sua capacidade quanto ao escrutínio técnico das finanças públicas à luz das novas regras de governação e supervisão orçamental europeias, nomeadamente com o contributo da sua unidade técnica.

[65] Diretiva (UE) 2024/1265 Do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

[66] Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

[67] Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

[68] Relatório UTAO n.º 7/2025 — Apreciação do Relatório Anual de Progresso 2025, disponível aqui.

Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2025

Aumento do limite do mínimo de existência	Alteração do valor de referência do mínimo de existência, de forma a acompanhar o aumento da retribuição mínima mensal garantida (RMMG), permitindo assim um valor fixo de rendimento até ao qual os contribuintes não pagam qualquer valor de IRS.
Redução adicional taxas de IRS	Redução, adicional, em 0,3 pontos percentuais das taxas marginais do 2.º ao 5.º escalão do IRS.
SIFIDE indireto (reversão)	Caducidade do benefício fiscal (Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial) no que respeita aos investimentos em investigação e desenvolvimento efetuados por via indireta. Não se verifica uma renovação deste benefício fiscal, mas apenas o alargamento do prazo para a dedução dos créditos fiscais de três para cinco anos.
Reforço ao Complemento Solidário para Idosos	Aumento mensal de 40€ do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos, passando para 670€.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir do relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2026, Proposta de Lei do OE/2026, e Códigos de IRS, e Código Fiscal do Investimento (CFI).

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.ºs 128 A 132 | 1200–651 LISBOA, PORTUGAL

https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicadeApoioOrcamental.aspx