

Relatório UTAO n.º 10/2025

Apreciação da Conta Geral do Estado de 2024

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das
Administrações Públicas

29 de julho 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 financeira pública.

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

Título: Apreciação da Conta Geral do Estado de 2024

Coleção: Encerramento das Contas Anuais das Administrações Públicas

Relatório UTAO N.º 10/2025

Data de publicação: 29 de julho de 2025

Data-limite para incorporação de informação: 25 de julho de 2025

Disponibilidade na Internet: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

1 Índice Geral	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Gráficos	iii
2 Índice de Figuras	iv
3 Índice de Caixas	iv
4 Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	v
Sumário executivo	1
Introdução	1
Divergência estrutural face à média da Área do Euro	1
Principais indicadores macroeconómicos em 2024.....	2
Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2024	2
Execução orçamental em Contabilidade Nacional	4
Execução orçamental em Contabilidade Pública	7
Efeitos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa na gestão das entidades públicas.....	8
Dívida financeira pública e privada	10
Dívida não-financeira das Administrações Públicas	10
Responsabilidades contingentes	12
Regras de disciplina orçamental.....	13
1 Introdução	15
2 Breve enquadramento macroeconómico	17
2.1 Divergência estrutural face à média da Área do Euro	17
2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2024.....	18
3 Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2024	23
3.1 Impacto global das medidas transitórias e da implementação do PRR sobre as finanças públicas entre 2020 e 2024	24
3.1.1 Ótica da Contabilidade Pública	24
3.1.2 Ótica da Contabilidade Nacional	25
3.2 COVID-19	27
3.2.1 Ótica da Contabilidade Pública	28
3.2.2 Ótica da Contabilidade Nacional	29
3.3 Inflação.....	30
3.3.1 Ótica da Contabilidade Pública	30
3.3.2 Ótica da Contabilidade Nacional	33
3.4 PRR.....	35
3.4.1 Ótica da Contabilidade Pública	36
3.4.2 Ótica da Contabilidade Nacional	40
4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional	45
4.1 Saldo orçamental em 2024.....	45
4.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024.....	48
4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2024	52
4.4 Receita Total e Despesa Primária.....	55
4.4.1 Receita Total.....	56
4.4.2 Despesa Primária	63
4.5 Execução das medidas de política orçamental previstas na POE/2024	67
4.5.1 Ponto de partida	68
4.5.2 Interação com o Ministério das Finanças	68
4.5.3 Análise dos resultados	73
4.5.4 Conclusões e recomendações.....	74
4.6 Orientação da política orçamental em 2024	75
5 Execução orçamental em Contabilidade Pública	77
5.1 Enquadramento de médio prazo dos resultados orçamentais em 2023.....	77
5.2 Do ano de 2023 ao ano de 2024	80
5.3 Comparação com o OE/2024: desvios face aos referenciais anuais.....	84
6 Efeitos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa na gestão das entidades públicas ..	91
6.1 O conceito “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa pública	91
6.2 As normas problemáticas	92
6.3 Progressos tímidos na Lei do OE/2024	95
6.4 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos	95
7 Dívida financeira pública e privada	99
7.1 Dívida direta do Estado.....	99
7.2 Dívida pública de <i>Maastricht</i>	101
7.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva.....	105
7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa.....	105
8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas	109
8.1 Limitações da informação disponível.....	109
8.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira	109

8.3	Pagamentos em Atraso	111
8.4	Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas.....	114
9	Responsabilidades contingentes.....	119
9.1	Garantias autorizadas pelo Estado.....	121
9.2	Responsabilidades assumidas por garantias prestadas.....	121
9.3	Responsabilidades efetivas por garantias prestadas.....	123
9.4	Pagamentos do Estado por execução de garantias	124
9.5	Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo	125
9.6	Riscos e contingências com origem em Parcerias Público-Privadas	125
10	Regras de disciplina orçamental	129
10.1	Novas regras orçamentais	129
10.2	Despesa Líquida.....	130
10.3	Saldo orçamental	132
10.4	Regra da dívida	132
10.5	Quadro Plurianual das Despesas Públicas	133

Índice de Tabelas

Tabela 1	– Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020–2024	28
Tabela 2	– Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica, 2020–2024.....	29
Tabela 3	– Impacto direto em 2024 das medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade pública	32
Tabela 4	– Impacto orçamental acumulado direto do pacote inflação, por classificação económica, 2022–2024... 33	33
Tabela 5	– Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional.....	34
Tabela 6	– Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional, por rubrica, 2022–2024	35
Tabela 7	– Conta consolidada não ajustada do PRR nas Administrações Públicas.....	38
Tabela 8	– Conta do PRR da Administração Central — Empréstimos.....	39
Tabela 9	– Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector: da perspetiva não ajustada à perspetiva ajustada (ótica contabilidade pública)	40
Tabela 10	– Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica e tipo de financiamento (ótica contas nacionais)	42
Tabela 11	– Impacto orçamental acumulado direto do PRR: subvenções e empréstimos (ótica contas nacionais) ... 43	43
Tabela 12	– Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector (ótica das contas nacionais)	44
Tabela 13	– Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2024.....	53
Tabela 14	– Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais em 2024.....	54
Tabela 15	– Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes	56
Tabela 16	– Peso do PRR na variação de “Outras receitas correntes” e receita de capital	61
Tabela 17	– Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	64
Tabela 18	– Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional, ajustadas do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes.....	66
Tabela 19	– Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional, não ajustadas.....	67
Tabela 20	– Execução incremental prevista e execução incremental realizada em 2024 das principais medidas de política orçamental relatadas na CGE/2024.....	70
Tabela 21	– Execução incremental prevista e execução incremental realizada em 2024 das principais medidas de política orçamental relatadas na CGE/2024 (com revisão da UTAO e excluindo medidas sem execução orçamental).....	72
Tabela 22	– Saldo global das Administrações Públicas em 2023 e 2024	80
Tabela 23	– Conta (ajustada) das Administrações Públicas	81
Tabela 24	– Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2023 e 2024, por subsector	81
Tabela 25	– Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados .. 86	86
Tabela 26	– Conta consolidada não ajustada das Administrações Públicas, por classificação económica.....	87
Tabela 27	– Ajustamento do PRR: da conta não ajustada à conta ajustada em 2023 e 2024.....	89
Tabela 28	– Ajustamentos à conta das Administrações Públicas.....	89
Tabela 29	– Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental: Lei do OE/2022, Lei do OE/2023, Lei do OE/2024 e DLEO/2024	92
Tabela 30	– Dívida direta do subsector Estado.....	100
Tabela 31	– Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2023.....	100
Tabela 32	– Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal	101

Tabela 33 – Decomposição da variação da dívida pública nominal.....	102
Tabela 34 – Decomposição do ajustamento défice-dívida no ano 2024.....	102
Tabela 35 – Componentes do Ajustamento Défice-Dívida em 2024.....	103
Tabela 36 – Decomposição da dívida pública de <i>Maastricht</i> por instrumento.....	103
Tabela 37 – Dívida não-financeira da Administração Central.....	111
Tabela 38 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2016–2024.....	112
Tabela 39 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas.....	115
Tabela 40 – As 42 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos em 2024: situação no triénio 2022–24.....	117
Tabela 41 – Garantias do Estado, base legal.....	119
Tabela 42 – Limites máximos para concessão de garantias, garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade).....	121
Tabela 43 – <i>Stock</i> de responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado, em final de período.....	122
Tabela 44 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado.....	124
Tabela 45 – <i>Stock</i> de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo e montantes executados.....	125
Tabela 46 – Contingências com PPP, por setor de atividade: 2023–2024.....	126
Tabela 47 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2015–2024.....	127
Tabela 48 – Evolução da despesa primária líquida 2023-2024: POENMP, RAP e revisão da UTAO.....	131
Tabela 49 – Execução em 2024 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social.....	135

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do PIB na Área do Euro e em Portugal: 1.º trimestre de 2018 a 1.º trimestre de 2025.....	18
Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB real.....	19
Gráfico 3 – Procura externa líquida.....	19
Gráfico 4 – Termos de troca.....	20
Gráfico 5 – Balança de bens e serviços.....	20
Gráfico 6 – Balança de capital.....	20
Gráfico 7 – Balança corrente e de capital.....	20
Gráfico 8 – Taxa de desemprego.....	21
Gráfico 9 – Taxa de inflação.....	21
Gráfico 10 – Impacto direto acumulado e financiamento comunitário das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024, em contabilidade pública.....	24
Gráfico 11 – Impacto direto acumulado no saldo orçamental das medidas COVID-19, inflação e PRR em 2023–2024 e comparação com a estimativa anual, em contabilidade pública.....	25
Gráfico 12 – Impacto direto acumulado e financiamento comunitário das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024, em contabilidade nacional.....	26
Gráfico 13 – Impacto direto acumulado no saldo orçamental das medidas COVID-19, inflação e PRR em 2023–2024 e comparação com a estimativa anual, em contabilidade nacional.....	27
Gráfico 14 – Saldo orçamental, 2016 a 2024.....	46
Gráfico 15 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2024.....	47
Gráfico 16 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2024.....	47
Gráfico 17 – Saldo orçamental de 2024 (não ajustado): execução <i>versus</i> programação em OE/2024, PE/2024–28 e Estimativa 2024.....	49
Gráfico 18 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado).....	50
Gráfico 19 – Do saldo orçamental de 2023 ao saldo orçamental de 2024.....	51
Gráfico 20 – Despesa com juros e dívida pública em 2024.....	52
Gráfico 21 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais.....	55
Gráfico 22 – Variação nominal da receita das Administrações Públicas face ao PE/2024–28, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes.....	57
Gráfico 23 – Variação nominal da receita das Administrações Públicas face à estimativa anual para 2024, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes.....	57
Gráfico 24 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano.....	58
Gráfico 25 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano.....	58
Gráfico 26 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflador de preços: tvha desde o início do ano.....	59
Gráfico 27 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha acumulada desde o início do ano.....	60
Gráfico 28 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano.....	60
Gráfico 29 – Carga fiscal.....	61
Gráfico 30 – Variação anual da carga fiscal por componentes.....	62
Gráfico 31 – Carga fiscal por instrumentos: contribuições sociais e principais impostos.....	62
Gráfico 32 – Variação nominal da despesa primária face ao PE/2024–28, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	64

Gráfico 33 – Variação nominal da despesa primária face à estimativa anual para 2024, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes.....	64
Gráfico 34 – Orientação da política orçamental.....	75
Gráfico 35 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2024.....	78
Gráfico 36 – Esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, inflação e PRR: efeito no saldo global das Administrações Públicas no período 2020–2024.....	79
Gráfico 37 – Evolução da receita efetiva não ajustada, 2014–2024.....	79
Gráfico 38 – Evolução da despesa efetiva não ajustada, 2014–2024.....	79
Gráfico 39 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2023–2024.....	81
Gráfico 40 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2023 ao de 2024.....	83
Gráfico 41 – Contributos para a variação da receita efetiva.....	83
Gráfico 42 – Contributos para a variação da despesa efetiva.....	84
Gráfico 43 – Variações anuais nos agregados saldo, receita e despesa ajustados: execução CGE/2024 versus OE/2024.....	85
Gráfico 44 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2024.....	85
Gráfico 45 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado.....	101
Gráfico 46 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por instrumento.....	104
Gráfico 47 – Dívida pública de <i>Maastricht</i> , desagregada por subsector.....	104
Gráfico 48 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social.....	105
Gráfico 49 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado.....	106
Gráfico 50 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado.....	106
Gráfico 51 – Taxa de poupança das famílias.....	107
Gráfico 52 – Taxa de investimento das famílias.....	107
Gráfico 53 – Dívida externa líquida de Portugal.....	108
Gráfico 54 – Posição Líquida de Investimento Internacional.....	108
Gráfico 55 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2016–2024.....	112
Gráfico 56 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2016–2024.....	113
Gráfico 57 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2016–2024.....	115
Gráfico 58 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2023 e 2024.....	116
Gráfico 59 – Trajetória do saldo estrutural.....	132
Gráfico 60 – Trajetória da dívida pública e salvaguarda de sustentabilidade da dívida.....	133

Índice de Figuras

Figura 1 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado.....	120
--	-----

Índice de Caixas

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2024.....	47
Caixa 2 – Carga fiscal.....	61
Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas no biénio 2023–2024, em Contabilidade Pública.....	87

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AdC	Administração Central
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P
AEDL	Autoestradas do Douro Litoral
AID	Ativos por Impostos Diferidos
AMECO	<i>Annual Macro-Economic database of the European Commission</i>
ANA, S.A.	Aerportos de Portugal, S.A.
AP	Administração Pública Administrações Públicas
APP	<i>Asset Purchase Programmes</i>
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
AT	Autoridade Tributária
BPF	Banco Português de Fomento, S. A.
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificado Especial de Dívida Pública de Curto Prazo
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE/AAAA	Conta Geral do Estado do ano AAAA
CIEC	Código de Impostos Especiais sobre o Consumo
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CSI	Complemento Solidário para Idosos
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e das Finanças
DLEO/AAAA	Decreto-Lei de Execução Orçamental do ano AAAA
EDP	Energias de Portugal
EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estado(s)-Membro(s)
EO	Entidade Orçamental [anteriormente designada Direção-Geral do Orçamento]
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
ETF	Entidade do Tesouro e Finanças
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FEFF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FPCCGD	Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos
FUR	Fundo Único de Resolução Europeu
HEPE	Hospitais Entidades Públicas Empresarial
IABA	Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas
IAS	Indexante de Apoio Sociais
ICE	Incentivo à Capitalização das Empresas
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Impostos sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JurisAPP	Centro de Competências Jurídicas do Estado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE/AAAA	Lei do Orçamento do Estado para o ano AAAA

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
M€	Milhões de euros
MAP	Ministério da Agricultura e Pescas
MAE	Ministério do Ambiente e Energia
MAI	Ministério da Administração Interna
MC	Ministério da Cultura
MCT	Ministério da Coesão Territorial
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Economia
MECI	Ministério da Educação, Ciência e Inovação
MF	Ministério das Finanças
MFEED	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
MH	Ministério da Habitação
MIH	Ministério das Infraestruturas e Habitação
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
MS	Ministério da Saúde
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
n.d.	Não disponível
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento do Estado
OE/AAAA	Orçamento do Estado para o ano AAAA
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
par(s).	Parágrafo(s)
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE/AAAA-AA	Programa de Estabilidade referente ao período AAAA a AA
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PLII	Posição Líquida de Investimento Internacional
PMP	Prazo(s) Médio(s) de Pagamento
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA
pp.	Páginas
PPC	Paridades de Poder de Compra
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSPP	<i>Public Sector Purchase Programme</i>
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (versão 2010)
SEN	Sistema Elétrico Nacional
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial
SIGO	Sistema de Informação da Gestão Orçamental
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNG	Sistema Nacional de Gás
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SURE	<i>Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i>
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TdC	Tribunal de Contas
tvha	Taxa de variação homóloga anual
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário executivo

1. Este documento analisa a Conta Geral do Estado de 2024. A principal fonte é o Volume I do Tomo I do acervo elaborado pelo Ministério das Finanças (MF) com esta epígrafe. Outras entidades e fontes foram consultadas para incorporar informação complementar neste estudo.

2. O Sumário Executivo apresenta os principais resultados da análise conduzida pela UTAO. As páginas seguintes constituem uma síntese desenvolvida das conclusões, fundamentadas em cada um dos capítulos. Para conveniência de leitores com menor disponibilidade, os resultados abaixo apresentados incluem uma justificação sucinta e seguem a ordem dos capítulos e respetivas secções. Os cabeçalhos do Sumário Executivo correspondem aos títulos dos capítulos ou secções subsequentes. As explicações detalhadas e outra informação relevante encontram-se no corpo dos respetivos capítulos e secções.

Introdução

3. A apreciação da UTAO à prestação de contas pelo Ministério das Finanças relativa ao ano de 2024 é útil à Assembleia da República para o exercício da sua função fiscalizadora. A CGE/2024 será, nos termos constitucionais e legais, objeto de apreciação parlamentar, constituindo um instrumento fundamental de fiscalização da prestação de contas anual, sendo expectável que tal avaliação possa ocorrer antes da discussão da proposta orçamental para 2026.

4. Apesar da CGE/2024 não cobrir integralmente o universo das Administrações Públicas, a UTAO complementa a análise com informação financeira comparável, oferecendo uma perspetiva mais abrangente e crítica sobre a sustentabilidade das finanças públicas. A análise desenvolve-se em dez capítulos, abrangendo desde o enquadramento macroeconómico à avaliação das medidas de política mais relevantes (tanto as permanentes, como as transitórias, relativas à inflação e PRR), passando pelo escrutínio da execução orçamental em diferentes óticas contabilísticas, até à caracterização da dívida pública e dos passivos contingentes. Destaca-se ainda a persistência dos efeitos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa. O último capítulo dedica-se à avaliação do desempenho orçamental de Portugal face às novas regras europeias e ao Quadro Plurianual das Despesas Públicas, de origem nacional.

Divergência estrutural face à média da Área do Euro

5. A evolução do PIB na Área do Euro registou uma tendência de crescimento até ao final de 2019. A pandemia COVID-19 teve grande impacto no 2.º trimestre de 2020. A partir de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuada no 3.º trimestre de 2020, e que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. A partir desta data, o PIB na Área do Euro estabilizou, retomando uma trajetória ascendente desde o 1.º trimestre de 2024.

6. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente do da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas que se situa abaixo daquela. Segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere, tendo vindo a estreitar, desde 2021, a divergência face à Área do Euro: i) registou uma tendência de crescimento até final de 2019; ii) a queda de produto em resultado da pandemia ocorreu nos 1.º e 2.º trimestres de 2020 e no 1.º trimestre de 2021; iii) registou uma recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada, a partir do 2.º trimestre de 2021.

7. A divergência da economia portuguesa face à média da União Europeia é estrutural. O PIB real por habitante de Portugal vem a decair, face às médias da UE e da Área do Euro, desde o início do século. Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em Paridades de Poder de Compra, valia 85% do PIB médio na União Europeia a 27 países, o que então representava o 15.º lugar na escala dos Estados-Membros com maior rendimento real por habitante. Em 2023, o País caiu para o 18.º lugar e o seu rendimento já só representava 83% da média europeia.

Principais indicadores macroeconómicos em 2024

8. A previsão da POE/2024 para a taxa de crescimento do PIB real foi de 1,5% para 2024, sendo que a taxa de variação observada pelo INE situou-se em 1,9%. Para este desvio, contribuíram os crescimentos superiores ao previsto das variáveis consumo privado e exportações, sendo em parte contrariadas pelo menor crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF) e do consumo público, bem como pelo crescimento das importações mais elevado.

9. O saldo da balança de bens e serviços foi mais positivo que o previsto na POE/2024, beneficiando do desvio do efeito termos de troca (preços), o qual foi parcialmente compensado pelo desvio no efeito volume. O saldo da procura externa líquida, apurado pela diferença entre exportações em volume e importações em volume, foi negativo em contraste com a previsão positiva da POE/2024. A variação dos preços das exportações foi positiva e a variação dos preços das importações foi negativa, o que determinou uma melhoria dos termos de troca.

10. Na POE/2024 estava prevista uma capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2024 (1,9% do PIB), sendo que se concretizou um nível superior (2,8% do PIB), atingindo o máximo da série estatística. Quanto à taxa de desemprego para 2024, a previsão da POE/2024 (6,7%) foi superior à taxa observada pelo INE (6,4%). Relativamente à taxa de inflação, o aumento do Índice de Preços no Consumidor durante o ano 2024, aferido pela média móvel a doze meses (2,4%), foi inferior ao previsto na POE/2024 (2,9%).

Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2024

11. O conjunto das medidas transitórias (dos pacotes COVID-19 e inflação) e a implementação do PRR têm um efeito global significativo sobre a evolução orçamental entre 2020 e 2024:

- **Em contabilidade pública, o impacto total no saldo global ascendeu a – 2630 M€ em 2024,** repartido entre as medidas de mitigação da inflação (– 2063 M€), as medidas de resposta à pandemia (– 72 M€) e o impacto da implementação do PRR (– 495 M€).
- **Em contabilidade nacional, estas medidas agravaram o saldo orçamental em 2742 M€ (1,0% do PIB nominal).** O seu impacto refletiu maioritariamente o pacote inflação (– 2039 M€), destacando-se também a aceleração da implementação do PRR, com recurso à componente de empréstimos do MRR e o cofinanciamento nacional (– 630 M€), bem como a despesa residual com a aquisição de vacinas contra o vírus da COVID-19 (– 72 M€)

12. No conjunto do ano, o esforço financeiro com este conjunto de medidas reduziu-se em termos homólogos, mas a diminuição da necessidade de intervenção pública nos domínios da pandemia e da inflação foi parcialmente absorvida pela aceleração na utilização da componente de empréstimos na implementação do PRR:

- **Em contabilidade pública,** a diminuição do impacto com estas tipologias de intervenção foi modesta (– 228 M€).
- **Em contabilidade nacional,** o esforço financeiro com os três conjuntos de medidas reduziu-se em cerca de 886 M€ (– 0,4 p.p. do PIB) face ao ano anterior, refletindo maioritariamente o efeito de base gerado pela menor necessidade de intervenção pública na mitigação dos efeitos da inflação e da pandemia (1426 M€), parcialmente absorvido pela aceleração da implementação do PRR, particularmente o recurso à componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (– 480 M€) e o cofinanciamento nacional (– 150 M€).

13. Em 2023 e 2024 assistiu-se a um aumento expressivo do financiamento comunitário, com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinado à execução do PRR:

- **Em contabilidade pública,** as subvenções da UE ascenderam a 2281 M€, o valor máximo desde 2020, para financiamento do PRR.
- **Em contabilidade pública,** totalizaram 2028 M€.

14. O pacote inflação foi o que teve maior impacto em 2024, destacando-se a redução temporária do ISP, que representa cerca de metade do total. Na despesa avultaram as medidas de política de mitigação do aumento dos preços da energia, da habitação e a transferência para a Ucrânia.

- **Na ótica da** contabilidade pública o pacote inflação agravou o saldo global em 2063 M€.
- **Na ótica da contabilidade nacional**, o impacto foi de – 2039 M€ (– 0,7% do PIB), repartido entre a perda de receita (1069 M€) inerente ao alívio fiscal do ISP (986 M€) e os encargos acrescidos com as medidas de mitigação do aumento dos preços da energia (460 M€), da habitação (308 M€) e a transferência para a Ucrânia (159 M€).

15. A implementação do PRR português acelerou em 2024, verificando-se um crescimento expressivo do financiamento com recurso à componente de empréstimos do MRR.

- **Em contabilidade pública**, no conjunto do ano de 2024, a implementação do PRR português em contabilidade pública (numa perspetiva consolidada e não ajustada) prejudicou o saldo global das Administrações Públicas em 411 M€. Quando efetuado o ajustamento para assegurar a neutralidade dos fundos comunitários, o impacto negativo no saldo aumenta para 717 M€. A despesa apurada no encerramento de contas anual totalizou 2769 M€, situando-se 68% acima do ano anterior. Foi maioritariamente financiada por subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* (2052 M€), mas também com recurso à componente de empréstimos (556 M€) e cofinanciamento nacional (161 M€).
- **Em contabilidade nacional**, o PRR executou despesa de 2651 M€ (0,9 % do PIB), um crescimento homólogo de 56%, dos quais 2501 M€ (96%) com origem em fontes comunitárias. A maior parte desta despesa constituem subvenções comunitárias (2021 M€; 76%), mas também empréstimos do MRR (480 M€; 18%). O cofinanciamento nacional estimado pela UTAO ascendeu a 6% (150 M€) do total.

16. No conjunto do ano de 2024, a implementação do PRR continuou a registar atrasos em ambos os referenciais contabilísticos, mas a utilização da componente de empréstimos, que agrava o saldo orçamental e a dívida, excedeu o programado. Em contabilidade nacional a despesa financiada por fontes comunitárias representou apenas 63% do programado pelo MF. O desvio mais significativo é na FBCF (– 1294 M€), cuja execução representa apenas 35% do programado. No entanto, apesar da subexecução global, o recurso à componente de empréstimos, para financiamento da despesa, designadamente em apoios às empresas na transição climática e digital (IAPMEI), política de habitação (IHRU) e investimento nas AP, na componente habitacional, em investimentos militares e investimentos incorpóreos da Infraestruturas de Portugal, superou a previsão anual em 54% (em 167 M€).

17. Em 2024, a despesa do PRR concentrou-se na componente de capital (em ambos os referenciais) consistindo, maioritariamente, em transferências para apoiar as empresas nas transições climática e digital e para a Administração Local, para implementação da componente de habitação desse plano. Destaca-se também o investimento nas AP, em construção e modernização de infraestruturas rodoviárias e de melhoria de acessibilidades, bem como na expansão do parque público habitacional, com a finalidade de melhorar a oferta a preços acessíveis, tanto na componente residencial das famílias, como na oferta estudantil.

- Nas transferências destinadas a medidas de apoio às transições climática e digital, destacaram-se, na componente de capital, a implementação de agendas mobilizadoras e verdes para inovação empresarial (322 M€), a descarbonização da indústria (180 M€), a iniciativa Empresa 4.0 (65 M€). Na componente corrente, avultaram os apoios do Fundo Ambiental a famílias e empresas na eficiência energética dos edifícios (81 M€) e os incentivos destinados a aumentar o nível de qualificações, tanto pela via do ensino superior, através dos programas Impulso STEAM e Impulso Adultos (27 M€), como pela via do ensino profissional (15 M€).
- A UTAO estima que em 2024 a despesa destinada à execução da componente de habitação do PRR represente cerca de um quinto da despesa total em ambos os referenciais. Apela-se à divulgação de informação que permita apurar o impacto individualizado de cada uma das medidas que compõem a componente de habitação do PRR. O seu impacto estimado é de 559 M€ em contas nacionais, representando 29% da despesa de capital e 21% da despesa total (em contabilidade pública o efeito reduz-se ligeiramente, para 528 M€, devido a diferenças metodológicas). A componente de habitação do PRR tem uma vertente privada e outra

pública. No domínio privado, pretende-se apoiar as famílias de menores rendimentos na reabilitação de habitações indignas, através do Programa de apoio ao acesso à habitação, consubstanciado no reforço do Programa 1.º Direito. No domínio público, pretende-se reforçar a oferta habitacional pública, através da construção do Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, da criação de uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário e aumentar o alojamento estudantil a custos acessíveis, entre outros. A gestão desta componente é realizada maioritariamente pelo IHRU, mas a Administração Local tem um papel muito importante na implementação, efetuando o diagnóstico das necessidades locais, vertidas na Estratégia Local de Habitação (ELH) e constituindo-se como executora da despesa final. O reforço do alojamento estudantil é gerido pelo Erasmus + e operacionalizado através do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES), com recurso a parcerias com as instituições de ensino superior e com a Administração Local. A informação sobre a implementação da componente de habitação do PRR encontra-se muito dispersa na execução orçamental e a estimativa da UTAO foi apurada de forma indireta, uma vez que não é possível apurar o impacto individual de cada uma das medidas. Tratando-se de um tema com relevância social, apela-se a uma divulgação mais detalhada da componente habitação do PRR.

Execução orçamental em Contabilidade Nacional

18. O excedente orçamental de 0,7% do PIB registado em 2024, apenas superado pelo de 2023, assinala o segundo ano consecutivo de saldo positivo, embora com uma deterioração face ao ano anterior, por via do maior crescimento da despesa face à receita. Entre os anos de 1995 e 2024, só existiram três excedentes orçamentais (em 2019, 2023 e 2024). O excedente orçamental obtido em 2024 é o segundo maior e largamente superior ao registado em 2019 (0,1% do PIB). Este desempenho foi impulsionado, essencialmente, pelo excedente do subsector Fundos de Segurança Social. O excedente orçamental registado supera objetivo orçamental para 2024. No entanto, o resultado apurado em contas nacionais em 2024 situou-se 0,5 p.p. do PIB abaixo do saldo registado em 2023. Para este resultado, concorreu, de forma decisiva, o crescimento na despesa corrente mais significativo do que o registado na receita.

19. O saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias e não recorrentes registou, em 2024, uma deterioração de 1,0 p.p. do PIB, ou seja, uma variação negativa duas vezes superior à observada no saldo não ajustado. O saldo orçamental ajustado de 2024 traduz-se num excedente de 0,7% do PIB, refletindo uma redução de 1,0 p.p. face ao excedente de 1,7% do PIB apurado em 2023, invertendo a trajetória de melhoria orçamental observada desde 2020.

20. O saldo orçamental em 2024 (não ajustado) foi excedentário em 0,7% do PIB, mas inferior em 0,5 p.p. ao alcançado no período homólogo. A deterioração do saldo resultou de evoluções de sinal contrário. O ano foi marcado pelo impacto das medidas de política permanentes (- 3,1 p.p. do PIB). A atualização regular e intercalar de pensões onerou as medidas antigas, enquanto o alívio fiscal do IRS constituiu a marca distintiva da política orçamental em 2024, num contexto de agravamento das condições de financiamento das AP (- 0,12 p.p. do PIB) e de aceleração do recurso à componente de empréstimos do PRR (- 0,2 p.p. do PIB). Em sentido oposto, a evolução orçamental beneficiou do dinamismo da economia e do mercado de trabalho, que impulsionaram a receita fiscal (2,1 p.p.) e contributiva (1,1 p.p.), da diminuição da intervenção pública nos domínios da inflação e da pandemia (+ 0,5 p.p. do PIB) e da dissipação do efeito operações financeiras de elevado montante que ocorreram em 2023 (+ 0,4 p.p.).

21. O excedente orçamental registado em 2024 superou a previsão do MF, uma possibilidade sinalizada pela UTAO ao longo do ano. Os dados preliminares apurados pelo INE sobre a execução orçamental de 2024 apontam para um excedente de 0,7% do PIB, superando todas as previsões do MF, incluindo a estimativa apresentada no POE/2025, que fixava um excedente anual de 0,4% do PIB. Este desempenho resultou da contenção da despesa primária, que mais do que compensou a subexecução global da receita.

22. O excedente orçamental apurado em 2024, superior ao previsto, constitui um ponto de partida mais favorável para 2025, embora impendam riscos orçamentais descendentes sobre o ano em curso. O resultado orçamental apurado em 2024 constitui um ponto de partida mais favorável para alcançar as

metas anuais de receita e despesa estabelecidas na POE/2025 e atualizadas no RAP, em maio. No entanto, emergem maioritariamente riscos orçamentais descendentes, alguns dos quais não se encontravam contemplados nestes documentos de programação orçamental. O plano internacional, caracteriza-se por um contexto de elevada incerteza e adensamento de tensões geopolíticas, tendo já sido alcançado um acordo para antecipação do cumprimento do critério de alocação de 2,0% do PIB à Defesa no ano de 2025, no quadro da participação nas instituições europeias e na NATO. No plano nacional, destacam-se pressões adicionais sobre a despesa e diminuição da receita, designadamente acordos de valorização salarial negociados já em 2025, medidas adicionais de alívio fiscal do IRS e a eventual adoção de medidas decorrentes de promessas eleitorais. Finalmente, o PRR continuou a registar atrasos em 2024 e o cumprimento das metas acordadas com a UE até 2026 implica a aceleração da realização de despesa, com a possibilidade de um maior recurso à componente de empréstimos, que agrava o saldo orçamental.

23. No ano 2024 a receita evoluiu favoravelmente, com um crescimento de 6,3%, beneficiando do ciclo económico e dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, embora se tenha verificado uma desaceleração no último trimestre, em virtude das medidas de alívio fiscal do IRS. A receita fiscal e contributiva aumentou o seu peso, representando 93,3% do incremento total. A componente não fiscal nem contributiva aumentou na componente corrente. Apenas a receita de capital recuou.

24. No conjunto do ano de 2024, o ritmo de crescimento da receita (6,3%) superou em 0,9 p.p. a previsão do PE/2024–28 (5,4%) para o conjunto do ano, originando um desvio nominal positivo de 1073 M€. Destacaram-se os contributos da receita de impostos diretos e contribuições sociais. **A receita foi revista em alta na estimativa para o ano de 2024 (7,8%), mas o seu desempenho quedou-se aquém do novo objetivo em quase todas as rubricas,** com um desvio nominal global de – 1756 M€ (– 1,4%). Apenas os impostos indiretos e as contribuições sociais ultrapassaram o referencial anual atualizado. Destacou-se a subexecução da receita de capital em ambos os referenciais.

25. A receita fiscal aumentou 5,7% em termos homólogos, com o contributo dos impostos diretos (3,5%) e indiretos (7,2%), permanecendo resiliente após as medidas de desagravamento fiscal do IRS. O IVA e o IRC constituíram os principais impulsionadores da receita fiscal em 2024. O ritmo de crescimento desta receita superou os referenciais anuais, mesmo a da estimativa, revista em alta para 4,6%.

- **Os impostos indiretos aumentaram 7,2%, impulsionados pela aceleração do IVA (9,1%), que representou mais de metade (57,6%) do impulso da receita fiscal.** O ritmo de crescimento deste imposto foi aproximadamente o dobro da estimativa anual (4,8%) em contas nacionais, beneficiando no conjunto do ano da evolução da atividade económica, mas também do efeito de base de redução das medidas de alívio fiscal do pacote inflação, designadamente o fim do IVA Zero. Neste período o maior contributo para o aumento do consumo privado nominal e da receita de impostos indiretos veio do efeito volume, refletindo a normalização da evolução dos preços.
- **Os impostos diretos aumentaram 3,5%, refletindo evoluções divergentes dos seus principais tributos.** Em sentido ascendente, destacou-se o dinamismo do IRC (19,4%), que representou quase metade (47,0%) do incremento da receita fiscal. Em sentido descendente, as sucessivas medidas de alívio fiscal do IRS e o acerto das tabelas de retenção no último trimestre determinaram a contração do imposto (– 4,6%) no conjunto de ano.

26. A receita de contribuições sociais aumentou 9,3% em 2024, constituindo o maior contributo individual (41,7%) para a variação nominal da receita total, superando a estimativa anual revista em outubro (8,7%). Beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, tanto no referente ao nível de emprego, como ao nível das remunerações.

27. Em 2024, a carga fiscal ascendeu a 35,7% do PIB, o que representa um aumento homólogo de 0,1 p.p., uma vez que o ritmo de crescimento da receita nominal de contribuições efetivas e impostos (6,7%) foi globalmente superior ao da atividade económica a preços correntes (6,4%). **Mas refletiu evoluções heterogéneas das suas componentes e dos principais tributos.** As medidas de alívio do IRS tiveram um contributo significativo na redução do peso deste imposto na economia (– 0,7 p.p. do PIB), mas não

foram suficientes para compensar o impulso do IRC (+ 0,4 p.p. do PIB), do IVA (+ 0,2 p.p. do PIB) e das contribuições sociais (+ 0,3 p.p. do PIB), conduzindo a um agravamento deste indicador.

28. As “Outras receitas correntes” cresceram 8,4%, com origem em vendas, subsídios à produção, dividendos de participações sociais e transferências da cooperação internacional. A receita do PRR representou cerca de um terço na variação deste agregado.

29. A receita de capital recuou 646 M€ (- 20,9%), em virtude de um menor nível de ajudas ao investimento da UE, apesar do acréscimo em 208 M€ nas subvenções de capital do PRR. Excluindo este efeito, a contração seria de 45,9%.

30. Em 2024, a taxa de variação homóloga da despesa primária (8,9%) foi superior à prevista no objetivo do PE/2024–28 (8,4%), mas inferior à do objetivo da estimativa (11,2%). Este resultado reflete desvios de 522 M€ e de - 2422 M€, respetivamente. A despesa primária, ajustada do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes, aumentou em 2024 em 9484 M€ face ao ano anterior. No ano 2024, a taxa de crescimento da despesa primária (8,9%) foi superior à da atividade económica a preços correntes (6,4%), o que se materializou numa subida do seu peso no PIB nominal, de 39,8% para 40,7%.

31. Em 2024, o acréscimo homólogo do consumo intermédio foi de 7,3%, ficando abaixo da taxa de crescimento previsto nos objetivos anuais do PE/2024–28 (9,3%) e da estimativa (9,9%). A taxa de crescimento nominal (7,3%) foi superior à do ritmo de crescimento da atividade económica (6,4% a preços correntes), o que contribuiu para a subida residual do peso do consumo intermédio no PIB nominal.

32. As despesas com pessoal subiram 8,5% em 2024, ficando acima do objetivo anual do PE/2024–28 (5,6%) e ligeiramente abaixo da estimativa (8,6%). Este resultado reflete desvios de 814 M€ e de - 23 M€ respetivamente.

33. As prestações sociais cresceram 10,4% em 2024, acima dos objetivos anuais do PE/2024–28 (6,7%) e da estimativa (9,3%). Os desvios foram de 1719 M€ e de 507 M€, respetivamente. Esta evolução tem o contributo do efeito do suplemento de pensões pago em outubro de 2024.

34. Em 2024, a despesa com subsídios diminuiu 0,4% face ao ano anterior, refletindo uma descida menos acentuada do que a projetada no PE/2024–28 (- 7,3%), mas em sentido oposto à subida prevista na estimativa (4,3%). A despesa com subsídios foi de 2148 M€ (0,8% do PIB), o que corresponde a uma diminuição de 8 M€.

35. A despesa com FBCF aumentou 10,9% (756 M€) em 2024 face ao ano anterior, o que reflete uma taxa de crescimento homóloga muito inferior aos objetivos anuais do PE/2024–28 (35,0%) e da estimativa (34,4%). Os desvios foram de 1680 M€ e de 1634 M€, respetivamente.

36. A rubrica “Outras despesas de capital” caiu 12,16% em 2024, aquém do ritmo previsto no PE/2024–28 (2,7%) e na estimativa (- 6,1%). A execução situou-se em 1968 M€ em 2024, o que corresponde a uma variação negativa de 270 M€.

37. O relato das principais medidas com impactos orçamentais na CGE/2024 mantém o grau de detalhe assinalável. No conteúdo relatado na CGE/2024, é mantida a evolução apresentada na CGE de 2023 no que concerne à profundidade e ao rigor do relato. Distingue entre efeitos de carreamento de medidas antigas e o efeito orçamental de medidas novas e lista as medidas que o MF classificou como “principais” nos relatórios da POE e as principais medidas adicionais aprovadas ao longo de 2024.

38. No entanto, a CGE/ 2024 volta a não reportar a execução da totalidade das medidas anunciadas. A UTAO identificou 47 medidas de política orçamental que foram classificadas pelo MF como “principais”, sendo que coincidem com as relatadas na CGE/2024. No entanto, esta não reportou os impactos da execução orçamental de 8 medidas, cujo montante estimado ascendia a cerca de mil M€. Ficam sem reporte do impacto orçamental medidas relevantes relacionadas com os incrementos com a despesa com pessoal, sendo que adicionalmente não é possível aferir a execução do impacto orçamental

do acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais, decorrente do aumento das despesas com pessoal e pensões.

39. De acordo com os dados disponíveis, a execução em 2024 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 3,2% do PIB. Para este resultado, em termos desagregados, e de acordo com a informação disponível, é possível identificar o contributo das medidas de políticas invariantes – 5 273 M€ (– 1,8% do PIB) e o contributo de política novas (– 3860 M€; – 1,4% do PIB).

40. A execução agregada das medidas de política orçamental evidenciou um desvio com impacto negativo no saldo orçamental de 1 892 M€ (– 0,7% do PIB), face ao inicialmente previsto. Das medidas analisadas, uma registou um desvio superior a 100%, enquanto 17 medidas apresentaram desvios entre 50% e 100% (inclusive). Apenas 11 medidas evidenciaram desvios inferiores a 10%. Destacam-se, pelo impacto negativo relevante e pela magnitude dos desvios nominais e percentuais observados, as seguintes: a medida de redução de receita associada à reforma do IRS; o acréscimo da despesa com a atualização regular e intercalar de pensões; e o aumento da despesa com consumos intermédios.

41. A UTAO volta a sugerir a implementação do reporte mensal da execução orçamental das medidas de política anunciadas. Com base na experiência acumulada nos anos anteriores, designadamente com o acompanhamento mensal da execução e dos impactos das medidas relacionadas com a COVID-19 e com o pacote “Inflação”, propõe-se que essa abordagem metodológica seja replicada à monitorização das medidas de política orçamental atualmente em vigor. O registo passaria a estar integrado na base de dados de execução orçamental, acessível às entidades independentes de escrutínio (UTAO e Conselho das Finanças Públicas) e aos organismos de controlo (Inspeção-Geral de Finanças e Tribunal de Contas). O público teria acesso, através da Síntese de Execução Orçamental da EO, a uma versão resumida semelhante à utilizada para os anteriores pacotes extraordinários. A adoção desta proposta permitiria ganhos significativos, nomeadamente: uma atualização mais célere do grau de execução das principais medidas orçamentais; a facilitação do relato na Conta Geral do Estado; e um acompanhamento em tempo útil da execução das políticas públicas mais relevantes.

42. A política orçamental em 2024 apresentou uma orientação expansionista ligeiramente contracíclica, o que evidenciou uma deterioração do saldo primário estrutural num contexto de degradação do ciclo económico. É de referir que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, sendo que são objeto de revisões futuras com magnitude significativa.

Execução orçamental em Contabilidade Pública

43. Em 2024, as AP apresentaram um resultado excedentário, mas muito inferior ao do período homólogo. Em 2024, as AP registaram um excedente antes de ajustamentos de 405 M€ (0,1% do PIB nominal), mas traduzindo uma deterioração homóloga de 7182 M€ (– 2,7 p.p. PIB) face ao ano anterior. No entanto, incorpora o efeito de base da operação de transferência do FPPCGD para a CGA (3018 M€), uma receita pontual e irrepetível em 2023. Excluindo este efeito, a deterioração do saldo seria – 4164 M€ (– 1,6 p.p. PIB).

44. Esta evolução refletiu fortes pressões ascendentes na despesa, cujo ritmo de crescimento excedeu largamente o da receita, pela primeira vez desde o início da pandemia, em 2020. Entre 2020 e 2022 viveu-se um novo ciclo nas finanças públicas portuguesas, marcado pelos choques temporários da pandemia e da inflação, com necessidades acrescidas de intervenção pública. Em 2023 atingiu-se um excedente histórico, mas este refletiu uma conjuntura particularmente favorável: as finanças públicas beneficiaram do duplo impulso da receita fiscal e contributiva e da diminuição das necessidades de intervenção pública no domínio dos choques temporários da pandemia e da inflação. No ano de 2024 verificaram-se fortes pressões ascendentes da despesa pública (9,2%), com um ritmo de crescimento que superou o da receita (2,5%), uma evolução que apenas se verificou em 2020 (em 0,1 p.p.) e em 2024 (em 6,7 p.p.).

45. Em termos ajustados, em 2024 o saldo global foi 81 M€, um resultado excedentário, mas que traduz uma deterioração homóloga de 4374 M€, resultando de fortes pressões ascendentes sobre a despesa,

particularmente em pensões e prestações sociais, cujo ritmo de crescimento representou o dobro do impulso da receita. Esta evolução foi mitigada pela diminuição da necessidade de intervenção pública no domínio da inflação e da pandemia, parcialmente absorvida pela aceleração no cofinanciamento nacional do PRR. No seu conjunto, a contribuição das rubricas de despesa primária, líquidas das medidas transitórias e do PRR, superou a expansão da receita, com um contributo líquido de – 4393 M€ para a variação do saldo. No mesmo sentido, destacaram-se o agravamento dos encargos com a dívida pública (– 235 M€) e o cofinanciamento do PRR (– 587 M€). Esta evolução descendente foi mitigada pela diminuição do esforço financeiro com as medidas transitórias da pandemia e da inflação (841 M€).

46. A receita efetiva das AP cresceu 4,7% em 2024, situando-se 5382 M€ acima do encerramento de contas de 2023, em resultado da evolução favorável de todas as suas componentes. Merece destaque o impulso da receita contributiva e fiscal, particularmente o dinamismo do IRC. A cobrança de receita fiscal e contributiva beneficiou do dinamismo da atividade económica e dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho. Merece ainda destaque o atual momento, em que Portugal beneficia de um montante significativo transferências da UE, no contexto do PRR e do Portugal 2030.

47. A despesa efetiva cresceu 8,8% (9756 M€), destacando-se em 2024 o agravamento da despesa com pensões e prestações sociais e despesas com pessoal, que em conjunto representam 69% desta variação. O aumento global da despesa concentrou-se na componente corrente, particularmente em transferências correntes (+ 5996 M€; 12,7%) e despesas com pessoal (+ 2065 M€; 7,9%). As pensões e outras prestações sociais (+ 4686 M€; 11,5%) encontram-se registadas como transferências correntes e têm um peso de 48% na variação homóloga da despesa efetiva. O agravamento desta despesa resultou do efeito combinado da atualização regular das pensões em 2024 (entre 5% e 6% do valor nominal), do suplemento extraordinário de pensões, pago em outubro e de um conjunto de prestações sociais que foram sendo legisladas ao longo do ano. O aumento das despesas com pessoal resultou da valorização de algumas carreiras das AP. O investimento público cresceu 5,2% (385 M€), mas excluindo o efeito do PRR (+ 477 M€), teria sofrido um ligeiro recuo (– 93 M€; – 1,3%).

48. O resultado orçamental de 2024 traduziu um desvio favorável de 1279 M€ face ao OE/2024. A receita quedou-se aquém do programado (– 2702 M€), mas a contenção da despesa (– 3981 M€) permitiu acomodar esta subexecução. O ritmo de crescimento da receita efetiva (4,7%) foi inferior em (2,3 p.p.) ao objetivo do OE/2024, uma vez que o desempenho favorável das contribuições sociais (+ 1620 M€) e dos impostos diretos (+ 1009 M€) e não foi suficiente para compensar a subexecução da restantes componentes, com destaque para a receita de capital. A despesa (8,8%) ficou 3,6 p.p. abaixo do objetivo do OE/2024 (12,4%), destacando-se o investimento (– 3409 M€), o maior contributo individual para o desvio total. Apenas a despesa com o pessoal (636 M€) e as transferências correntes (243 M€) excederam o previsto.

Efeitos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa na gestão das entidades públicas

49. O Ministério das Finanças dispõe, essencialmente, de dois tipos de instrumentos de política que utiliza como forma de controlar a execução da despesa das Administrações Públicas. A UTAO tem vindo a designá-los como “instrumentos convencionais” e “instrumentos não convencionais”. Os instrumentos convencionais integram as normas que colocam sob decisão discricionária do Ministro das Finanças a autorização para disponibilizar dotações de despesa. Para além daqueles instrumentos, há um outro conjunto de normas jurídicas que permitem controlar a execução da despesa de uma forma dita “não convencional”. A UTAO tem vindo a designar este segundo conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa. Trata-se do conjunto de normas jurídicas, também estas presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que visam restringir o aumento da despesa em pessoal e aquisição de serviços, mas que, simultaneamente, retiram competências de gestão corrente, naqueles domínios, aos gestores e decisores das empresas e dos serviços públicos, transferindo-as para vários membros do Governo.

50. Em 2024, permaneceram em vigor restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar

recursos humanos. A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada pelo artigo 28.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública. A autonomia dos órgãos de gestão de empresas do sector público empresarial, para decidir a substituição de trabalhadores, continuou a ser fortemente condicionada em 2024. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na lei orçamental de 2024. Em termos financeiros, as restrições previstas para 2024 foram mais restritivas do que em anos anteriores, por duas ordens de razões: i) prolongaram uma sequência de restrições nominais, em cadeia, que já dura desde a última crise de finanças públicas, e, ii) os limites nominais estabelecidos para 2024 não acompanharam minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas.

51. A lei do Orçamento do Estado para 2024 utilizou uma técnica legislativa mais transparente para regular os encargos com contratos de aquisição de serviços, mas manteve a substância das restrições vigentes nos anos anteriores. Nestas condições, foi 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 tivesse dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República. O constrangimento financeiro foi ainda mais grave porque a repetição, em anos sucessivos, da limitação aos encargos pagos no ano anterior significa a amarração nominal do limite de 2023 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. As recentes majorações deste limite, +2% em 2023 e +2% em 2024, ficam muito abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos. O entrave à boa gestão das entidades públicas foi ainda agravado no caso de determinados tipos de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.

52. A Lei do Orçamento do Estado para 2024 introduziu algumas alterações positivas, mas insuficientes, no enquadramento das restrições não convencionais à realização de despesa nas Administrações Públicas. Os avanços foram circunscritos aos contratos de aquisição de serviços: i) Para as entidades dos subsectores Administração Central e Segurança Social, 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; ii) 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; iii) Autarquias locais e entidades intermunicipais deixaram de ser abrangidas pelas restrições em sede de encargos sobre quaisquer contratos de aquisição de serviços. As novidades saúdam-se e deseja-se que possam inspirar o desmantelamento futuro dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa.

53. Alerta-se para a falta de utilidade destes instrumentos não-convencionais, uma vez que, sendo desnecessários para conter a despesa das unidades orgânicas dentro dos respetivos limites orçamentais, geram efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas. No seu dia-a-dia, os gestores públicos enfrentam os efeitos nocivos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência nas organizações públicas.

54. O entrave à boa gestão das entidades públicas foi agravado no caso de determinados tipos 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. Em muitas situações, verifica-se uma desproporcionalidade entre a carga administrativa exigível para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. A persistência da inflação tem reforçado os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. São inúmeros os malefícios microeconómicos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa.

55. O diagnóstico apresentado neste capítulo pode ser usado pelos legisladores para preparar uma lei orçamental para 2026 mais amiga da eficiência na gestão pública e da qualidade dos serviços prestados pelo sector público aos cidadãos e à economia portuguesa. A eliminação, ainda que parcial, das restrições não convencionais à gestão pública dará um contributo estrutural para melhorar, a prazo, a eficiência do setor público, bem como a satisfação dos cidadãos com a qualidade dos seus serviços.

Dívida financeira pública e privada

56. O custo de financiamento da dívida direta emitida durante o ano 2024 foi de 3,4%, ligeiramente abaixo do registado no ano anterior (3,5%), o qual tinha representado o máximo desde o ano 2015. O montante líquido aplicado pelas famílias em Certificados de Aforro durante o ano 2024 foi positivo, em contraste com a descida líquida do montante de Certificados do Tesouro.

57. A dívida pública apurada na ótica de Maastricht desceu para 94,9% do PIB no final de 2024, o que reflete uma queda de 2,8 p.p. em relação ao ano anterior. Esta variação desce reflete os contributos do crescimento do PIB nominal e do saldo primário.

58. Apesar do saldo orçamental positivo em 2024, a dívida pública de Maastricht nominal subiu em 2024 devido ao contributo dos ajustamentos défice-dívida. No final de 2024, o montante de dívida pública de Maastricht situou-se em 270,7 mil M€, o que representa um acréscimo de 8,9 mil M€ face ao final do ano anterior. O ajustamento défice-dívida é um conjunto heterogéneo de fatores, o qual representou 10,9 mil M€ e 3,8% do PIB em 2024.

59. Relativamente ao montante de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos, no final de 2024, este ascendeu a 257 mil M€. Durante 2024, verificou-se uma acumulação líquida de 1,9 mil M€ dos depósitos das Administrações Públicas, subindo para 13,3 mil M€ no final de 2024.

60. A economia portuguesa apresentou em 2024 uma capacidade de financiamento de 2,8% do PIB. O sector institucional das AP evidenciou um contributo positivo de 0,7% do PIB para o financiamento da economia portuguesa em 2024. O sector privado (2,1%) manteve a capacidade de financiamento em 2024, a qual tinha sido interrompida no ano 2022.

61. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, calculada pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, atingiu 12,5% em 2024, o que representa o máximo anual desde 2004. A evolução em 2024 foi determinada pelo facto do consumo privado nominal ter subido (5,8%) a um ritmo aquém do aumento do rendimento disponível (10,9%).

62. Quanto à taxa de investimento das famílias em 2024, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, esta manteve-se em 5,8%, encontrando-se mais próxima do mínimo registado em 2014 (4,3%) do que do máximo verificado no ano 2000 (12,6%).

63. O Banco de Portugal é credor da dívida pública portuguesa no âmbito dos programas de compras de ativos APP e PEPP.¹ O valor da dívida pública portuguesa detida pelo banco central nacional desceu para 66,1 mil M€ no final de 2024, montante abaixo do máximo da série estatística (73,9 mil M€ no final de setembro de 2022).

Dívida não-financeira das Administrações Públicas

64. A descrição da evolução das responsabilidades não financeiras a cargo das Administrações Públicas constante na CGE/2024 revela-se, uma vez mais, insuficiente, reiterando as limitações já identificadas nos relatórios do Ministério das Finanças relativos às CGE de anos anteriores. Face às restrições analíticas decorrentes da informação disponibilizada na CGE/2024, a UTAO teve de recorrer, adicionalmente, a dados da Entidade Orçamental, da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e da

¹ Designação na língua inglesa: APP — Asset Purchase Programmes e PEPP — Pandemic Emergency Purchase Programme.

Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), com vista à obtenção de um enquadramento mais preciso sobre a dívida não financeira das Administrações Públicas, os pagamentos em atraso superiores a 90 dias e o Prazo Médio de Pagamento das entidades públicas a fornecedores, desagregados por subsectores.

65. A quantificação integral da dívida não financeira da Administração Central (AdC) referente a 2024, bem como a sua comparabilidade com exercícios anteriores, não é viável devido à ausência de informação suficiente. Tal como verificado nas análises dos anos transatos, e apesar dos esforços da UTAO para recolher dados complementares junto de diversas entidades, não foi possível reunir os elementos necessários para permitir uma estimativa global da dívida não financeira em 2024 e a respetiva evolução temporal. Assim, os resultados apresentados reportam-se apenas a uma análise setorial.

66. Não se encontra disponível informação relativa ao stock acumulado pelas Entidades Públicas Re-classificadas (EPR) fora do setor da Saúde. A avaliação da dívida não financeira total da Administração Central em 2024, bem como a respetiva comparação com anos anteriores, permanece condicionada pela ausência de dados sobre o contributo das EPR (com exceção das integradas no SNS), uma vez que os montantes apurados para o período de 2021 a 2024 não incorporam essa componente.

67. Tal como o de anos anteriores, o relatório da CGE/2024 não reporta informação relativa à dívida não financeira das Administrações Regional e Local. Esta omissão abrange igualmente os anos de 2023 e 2024, não estando os dados em causa disponíveis junto de outras entidades (INE e DGAL).

68. Em 2024, a diminuição temporária e recorrente operacionalizada no final do ano do stock de Pagamentos em Atraso em Unidades de Saúde EPE resultou numa diminuição acentuada neste indicador. No ano de 2024, assistiu-se a uma redução de 169 M€ (-37,0%), face a 2023, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das Administrações Públicas a 31 de dezembro, que se fixou nos 288 M€, retomando a trajetória de redução interrompida no ano de 2024. É de salientar neste contexto, o contributo da variação registada nas Unidades de Saúde EPE e outras Unidades de Saúde, nos quais a dívida em atraso recuou 127 M€. Este resultado é favoravelmente impactado por redução deste indicador nas Unidades de Saúde EPE através da liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2024, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE.

69. Assim, em 2024, observa-se uma redução do peso da dívida não financeira em mora nas Unidades de Saúde EPE. Adicionalmente, registaram-se decréscimos deste indicador em todos os subsectores, com exceção da Administração Regional, onde se verificou um ligeiro aumento.

70. Em 2024, verificou-se uma redução de três dias no Prazo Médio de Pagamento (PMP) global das Entidades Públicas. A desagregação dos dados desse indicador revela uma diminuição generalizada do PMP na maioria dos subsectores das Administrações Públicas.

71. O reforço das dotações de capital contribuiu para a diminuição do PMP nas entidades do SNS (19 dias). Note-se que estas injeções de capital em 2024 ascenderam a 976 M€ e, sem as mesmas, o PMP a 31 de dezembro destas entidades teria sido bastante superior.

72. Os organismos sob a tutela dos Ministérios da Cultura e da Economia não alcançaram, em 2024, os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamento, ao contrário da maioria das entidades agrupadas por ministério, que não só cumpriu como superou as metas estabelecidas.

73. Em 2024, 24 serviços da Administração Central apresentaram um Prazo Médio de Pagamento (PMP) igual ou superior a 90 dias, menos 20 face a 2023. Relativamente à Administração Local, e segundo os dados mais recentes da DGAL, 21 municípios registaram um PMP igual ou superior a 60 dias, menos três do que no ano anterior.

74. A UTAO reitera, neste relatório, a sugestão de inclusão de metas anuais quantificadas nos documentos de programação orçamental, de modo a permitir a comparação entre os resultados obtidos e os objetivos definidos em matéria de stock de dívida não financeira, pagamentos em atraso e Prazo Médio de Pagamento.

Responsabilidades contingentes

75. Em 2024, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 4822 M€, um valor significativamente superior ao registado no ano anterior (+ 3400 M€). Por seu lado, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuíram face ao ano anterior.

76. Em 2024, registou-se uma diminuição das responsabilidades efetivas. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuíram consideravelmente entre 2018 e 2021. Esta tendência alterou-se em 2022, ano em que se registou um crescimento homólogo destas responsabilidades, justificado pelas garantias concedidas ao FCGM, as garantias associadas aos instrumentos SURE e *Pan-European Guarantee Fund* e à Região Autónoma da Madeira. Mais recentemente, em 2023 e 2024, registou-se uma nova contração no volume de responsabilidades efetivas, com uma diminuição de 371 M€ em 2023 e de 1719 M€ em 2024, alcançando-se um novo mínimo para os anos em análise.

77. Em 2024, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativos a operações que envolveram a execução de garantias públicas, em montante inferior ao despendido em 2023. Em 2024, o Estado pagou 112 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo, 3,1 M€ por execução de garantias concedidas ao abrigo do fluxo líquido anual de garantias, e 0,8 M€ relativamente a garantias para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro.

78. No final de 2024, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 3140 M€, dos quais 1887 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19. Face a 2023, o total de garantias concedidas pelo FCGM diminuiu 1863,9 M€, dos quais 1591,1 M€ correspondem à diminuição de garantias COVID-19 e 272,8 M€ à redução de garantias não COVID-19.

79. Em paralelo, no ano 2024, registou-se uma diminuição na execução de garantias concedidas pelo FCGM. Neste ano, a execução de garantias prestadas pelo FCGM ascendeu a 97 M€, dos quais 70 M€ foram relativos a garantias COVID-19 e 27 M€ a garantias não COVID-19.

80. Pela sua relevância, identificam-se também os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada, que se encontravam pendentes de resolução no final de 2024. No seu conjunto, as PPP estiveram na origem de responsabilidades contingentes que, no final de 2024, ascenderam a 1762 M€, de entre as quais sobressaem as subjacentes ao setor rodoviário (1240 M€). Face ao ano anterior o total de contingências associadas a PPP aumentou 585,7 M€, com o contributo maioritário do setor rodoviário. No sector rodoviário, o valor global das contingências com os parceiros privados (concessões e subconcessões rodoviárias) ascendeu a 1240 M€, um aumento de 568,5 M€ face ao registado no final de 2023. No sector ferroviário o valor global das contingências ascendeu a 199,1 M€, tendo diminuído 5,2 M€ face ao registado no final de 2023; mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., do qual podem resultar encargos para o Estado; o pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas, ascende a 192 M€. No que respeita ao sector da saúde, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 111,9 M€, um valor superior em 25,5 M€ face ao registado no final de 2023. No sector aeroportuário, regista-se um diferendo com a ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., na sequência de ação arbitral para Reposição do Equilíbrio Financeiro, valorizada em 210,9 M€. Relativamente à parceria Oceanário de Lisboa, a contingência registada refere-se ao pedido de prorrogação do prazo contratual, submetido em 2021, que teve por base alegados impactos resultantes da pandemia de COVID-19 e das medidas de restrição adotadas. Por fim, no setor portuário regista-se uma contingência relacionada com a ação judicial intentada pelo Ministério Público contra a Administração do Porto de Lisboa e a concessionária LISCONT — Operadores de Contentores, S.A..

Regras de disciplina orçamental

- 81. 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.
- 82. Em 2024 o crescimento da despesa líquida (12,1%) foi superior em 0,4 p.p. ao recomendado no POENMP (11,8%), refletindo o efeito de base do ano de 2023.²** Da apreciação crítica da UTAO à trajetória da despesa líquida apresentada no RAP resultaram revisões às medidas discricionárias da receita (MDR) e às medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off*). É de referir que a avaliação da Comissão Europeia ao RAP de Portugal determinou uma taxa de crescimento da despesa líquida de 12,02%, ficando muito próxima do valor revisto pela UTAO.
- 83. Em 2024, estima-se que a despesa líquida tenha crescido 12,1%, ultrapassando o limite recomendado de 11,8%, o que se traduziu num débito de 0,1% do PIB.** Este resultado contrasta com o valor reportado pelo Ministério das Finanças, que apontava para um crédito de 0,1% do PIB no mesmo ano.
- 84. Os resultados do saldo orçamental ao longo dos últimos anos apresentam uma situação de equilíbrio orçamental, cumprindo assim, o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB.** A trajetória do saldo estrutural também é um indicador utilizado para aferir a evolução das finanças públicas.
- 85. Em 2024, o saldo estrutural permitiu 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.** O resultado do ano 2024 foi de 0,3% do produto potencial, acima do valor da cláusula de salvaguarda de – 1,5% do produto potencial, pelo que dispensa o cumprimento da correção no saldo primário estrutural.
- 86. A dívida pública portuguesa encontra-se acima do teto de 60% do PIB fixado pelo protocolo anexo ao Tratado de Funcionamento da União Europeia.** A trajetória de referência calculada pela Comissão Europeia, apurada com os dados disponíveis em junho de 2024, concluiu que no 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 iria cumprir todos os critérios em todos os cenários.
- 87. Em 2024, o peso da dívida pública no PIB nominal desceu para 94,9%, o que representa uma redução anual de 2,8 p.p. e assegura o cumprimento da cláusula de salvaguarda da sustentabilidade da dívida.** Como Portugal apresenta um rácio de dívida pública no PIB superior a 90%, então encontra-se obrigado a uma redução anual de pelo menos 1 p.p. do PIB.
- 88. Comparando a execução de 2024 com os tetos imperativos fixados no QPDP, conclui-se que o teto global para o conjunto dos dois setores foi cumprido, mas a maioria dos programas orçamentais ultrapassou ligeiramente os limites fixados na regra nacional de despesa.** A despesa da Administração Central e da Segurança Social ascendeu a 309 993 M€ em 2024, situando-se abaixo do limite fixado no QPDP aprovado pela Lei das Grandes Opções 2024–2028 (356 903 M€). No entanto, dez programas orçamentais (em dezassete) ultrapassaram o limite de despesa. O maior desvio aconteceu no programa orçamental da Saúde (723 M€). Em sentido oposto, os programas de Gestão da Dívida, Finanças, Economia e Infraestruturas e Habitação encerraram muito abaixo do teto autorizado, compensando os desvios anteriores.
- 89. Relativamente a este instrumento, chama-se a atenção para o facto dos limites de despesa do QPDP serem apresentados na sua versão não consolidada, o que dificulta a comparação com os Mapas da Lei do OE/2024 e com a execução apresentada na CGE.** O limite da despesa em cada ano é apresentado não consolidado, ou seja, não é expurgado das operações entre entidades da Administração Central e da Segurança Social. Este facto, legal perante o silêncio da LEO, prejudica a verificação do seu cumprimento face aos Mapas da Lei e face à apresentação de contas anual, na Conta Geral do Estado, OE em cada ano. Não é possível aferir o cumprimento dos limites do QPDP com base no Relatório da CGE/2024, apenas com a consulta às bases de dados orçamentais, que não estão disponíveis para o cidadão comum, nem para a maioria dos decisores políticos.

² A diferença entre 12,1% e 11,8% corresponde a 0,4 p.p. tendo em consideração os arredondamentos à primeira casa decimal.

1 Introdução

90. O presente relatório aprecia a Conta Geral do Estado (CGE) do exercício económico de 2024. Este objeto foi elaborado pelo Ministério das Finanças e está materializado num vasto acervo de documentos depositado no [portal Internet](#) da Entidade Orçamental (EO). É constituído por ficheiros em diferentes formatos, distribuídos por três coleções: Relatório e Mapas Contabilísticos, Elementos Informativos e Instruções/Avisos. A análise da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) baseia-se abundantemente no "Relatório de análise global e conta da Segurança Social", catalogado como Tomo I do Volume I no acervo da CGE/2024. É também utilizada informação residente nos sistemas aplicacionais da EO, designadamente o Sistema de Informação Orçamental (SIGO).

91. A CGE será objeto de discussão e votação na Assembleia da República. Assim determina o art. 107.º da [Constituição da República Portuguesa](#), que inclui estas tarefas no dever de fiscalização da execução orçamental por parte da Assembleia da República. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e o Regimento da Assembleia da República (RAR) estabelecem prazos e o procedimento para este efeito. O estudo da UTAO contribui para o acervo de informação disponibilizada aos Senhores Deputados para o exercício da sua função fiscalizadora.

92. A apreciação parlamentar da CGE de 2024 deverá ocorrer, desejavelmente, antes da discussão e votação da Proposta de Orçamento do Estado para 2026. Naturalmente, é uma boa prática que o processo orçamental anual tenha em conta, entre outros elementos, a mais recente prestação de contas. A informação publicada pelo Ministério das Finanças (MF) naquele acervo, este estudo da UTAO e o parecer do Tribunal de Contas constituem as bases técnicas necessárias para a Assembleia da República avaliar o que foi feito e o que ficou por fazer.

93. Neste relatório, a cobertura do sector das Administrações Públicas não é completa, no entanto, beneficia da incorporação de informação financeira complementar, proporcionando uma visão mais abrangente da situação financeira das Administrações Públicas. A razão principal prende-se com o âmbito da Conta Geral do Estado. O relatório e as demais peças do MF, elaboradas na ótica da contabilidade pública, abrangem os subsectores Administração Central e Segurança Social. Não há obrigação de integrar os subsectores regional e local. Na medida do possível, a UTAO vai além da CGE propriamente dita, incorporando informação de outras fontes estatísticas com dados comparáveis, para oferecer uma leitura mais abrangente da situação financeira do conjunto das AP em 2024, tal como tem feito em estudos anteriores desta coleção. A análise da UTAO visa acrescentar valor para os leitores integrando toda a informação financeira recolhida num quadro analítico próprio. Procurando identificar forças e vulnerabilidades do enquadramento orçamental das Administrações Públicas.

94. A análise da UTAO à CGE/2024 beneficiou ainda de outras fontes de informação. O valor acrescentado do presente relatório, face ao que pode ser apreendido a partir do acervo da CGE, assenta muito na consulta de outras fontes, com dados complementares, colocando-os em perspetiva com os apresentados pelo MF. Para além daquele acervo, as fontes abaixo identificadas foram as usadas com maior intensidade; a lista de todas as fontes bibliográficas é maior e todas elas são identificadas nos parágrafos e nos objetos construídos com a informação nelas disponibilizada. As fontes a seguir identificadas permitiram usar dados primários mais recentes relativos ao exercício económico de 2024, face aos que estavam disponíveis na data de fecho dos trabalhos do MF sobre a CGE/2024. Julga-se que enriquecem as análises da economia e da conta das AP nas duas óticas contabilísticas. Assim, foi possível:

- Apreciar a execução orçamental em contas nacionais com a revisão mais recente das [Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional](#), realizada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e divulgada em 24 de junho de 2025;
- Utilizar as séries mais recentes do Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes e a preços constantes para calcular rácios da conta e da dívida das Administrações Públicas (AP), assim como para comparações com a evolução de outros agregados em volume, divulgadas pelo INE em 30 de maio de 2025 na coleção [Contas Nacionais Trimestrais](#);
- Conhecer as séries da dívida de *Maastricht* do conjunto das AP e de cada um dos subsectores, bem como as séries sobre dívida externa e financiamento da economia portuguesa,

consultadas na [Plataforma BPstat](#) do Banco de Portugal e em ficheiros facultados à UTAO em julho de 2025;

- Usar o apuramento mais recente do Ministério das Finanças sobre a execução orçamental em contabilidade pública, com recurso à base de dados orçamentais da EO — SIGO.

95. Apraz registar que todas as entidades consultadas responderam à UTAO. O estudo da informação recolhida nas fontes referidas nos parágrafos 90 e 94 suscitou dúvidas importantes, embora muito circunscritas no âmbito deste trabalho. No global a informação solicitada pela UTAO às diferentes entidades contactadas foi entregue. A UTAO agradece o contributo para a transparência na prestação de contas por parte da Entidade Orçamental (EO), da Entidade do Tesouro e Finanças (ETF), da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e do Banco Português de Fomento (BPF).

96. Este relatório pretende contribuir para uma análise mais eficaz entre o que foi planeado nos documentos de programação orçamental face ao efetivamente alcançado. O debate sobre finanças públicas é, historicamente, muito intenso envolvendo sobretudo os documentos de programação orçamental: Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade, bem como os documentos de programação da política de coesão e do Plano de Recuperação e Resiliência. No entanto, o debate sobre a qualidade da prestação de contas é relativamente menos profundo. Este estudo da UTAO visa contribuir para que este escrutínio seja mais equilibrado, permitindo examinar mais eficazmente o que efetivamente se entrega face ao que havia sido prometido, relativamente ao andamento das finanças públicas portuguesas.

97. O tema dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública merece destaque nesta Introdução. O Capítulo 6 apresenta o tema e conclui com uma secção sobre os malefícios para a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e à economia e a inutilidade da sua manutenção nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental como instrumentos para controlar a despesa. Trata-se de restrições à contratação de trabalhadores e à aquisição de serviços que se repetem acriticamente todos os anos nesses diplomas e cuja superação exige desvio de recursos produtivos para reportes e pedidos de exceção dentro da Administração Central e entre esta e os membros do Governo. Estes são forçados a despendar tempo na microgestão corrente de inúmeras entidades administrativas e empresariais. Neste âmbito, esta análise pode contribuir para a tomada de decisão no processo legislativo orçamental para 2026, que se aproxima.

98. A análise da UTAO à CGE/2024 desdobra-se em 10 capítulos. Após esta Introdução, o Capítulo 2 faz um enquadramento macroeconómico do ano de 2024. Começa por situar o PIB por residente na longa trajetória de divergência estrutural da economia portuguesa face às pares na União Europeia; caracteriza com algum detalhe o comportamento de várias outras séries macroeconómicas no triénio 2021–2024. O Capítulo 3 destaca o impacto direto no saldo das AP de três pacotes de medidas de política que dominaram a atenção pública desde 2020: COVID-19, inflação e PRR. Para cada pacote, apresentam-se resultados em contabilidade pública e contabilidade nacional. A execução orçamental do sector AP em contabilidade nacional é escrutinada no Capítulo 4. O mesmo exame, mas em contabilidade pública, surge no capítulo seguinte. O Capítulo 6 mostra como em 2024 prosseguiram algumas práticas intrusivas do poder político executivo na gestão corrente de pessoal e aquisições de serviços das unidades orgânicas individuais das AP e do sector público empresarial. São regras que, desde 2011, contribuem para deteriorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, sem ganho aparente quanto à sustentabilidade das contas públicas. A dívida financeira das AP é caracterizada no Capítulo 7, nas duas vertentes contabilísticas, a par dos desenvolvimentos em contabilidade nacional e financiamento dos outros sectores económicos. A dívida não financeira das AP, uma área que permanece com omissões informativas importantes, é discutida no Capítulo 8. O Capítulo 9 sintetiza o estado dos passivos contingentes da Administração Central. As novas regras de disciplina orçamental da União Europeia entraram em vigor a 30 de abril de 2024. O Capítulo 10 apresenta, de forma sucinta, essas novas regras, analisa a evolução da trajetória da despesa líquida e avalia a posição de Portugal em matéria de saldo orçamental, saldo estrutural e dívida pública. Apresenta também a regra de disciplina de despesa de génese nacional, o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), a única avaliada em contabilidade pública.

2 Breve enquadramento macroeconómico

99. Este capítulo apresenta uma síntese de indicadores macroeconómicos que caracterizaram o ano de 2024. A Secção 2.1 enquadra o nível de atividade económica de 2024 no registo do período 2018–2024. Compara-se o PIB real português face ao da média da Área do Euro. Tendo por base o mesmo período de referência (o ano 2010 é o ano base, $PIB_{2010} = 100$), evidencia-se a evolução comparada do PIB de Portugal com o da Área do Euro para o período de 28 trimestres que abrange os anos 2018 a 2024. Em complemento, apresenta-se também a última informação disponível relativa a 2025 (1.º trimestre) para a Área do Euro e para Portugal. A Secção 2.2 apresenta um conjunto de indicadores macroeconómicos que caracterizam a posição económica e financeira de Portugal em 2024, comparando as previsões para algumas das variáveis que constavam do cenário macroeconómico da POE/2024 com os resultados observados no reporte mais recente disponibilizado pelo INE.

2.1 Divergência estrutural face à média da Área do Euro

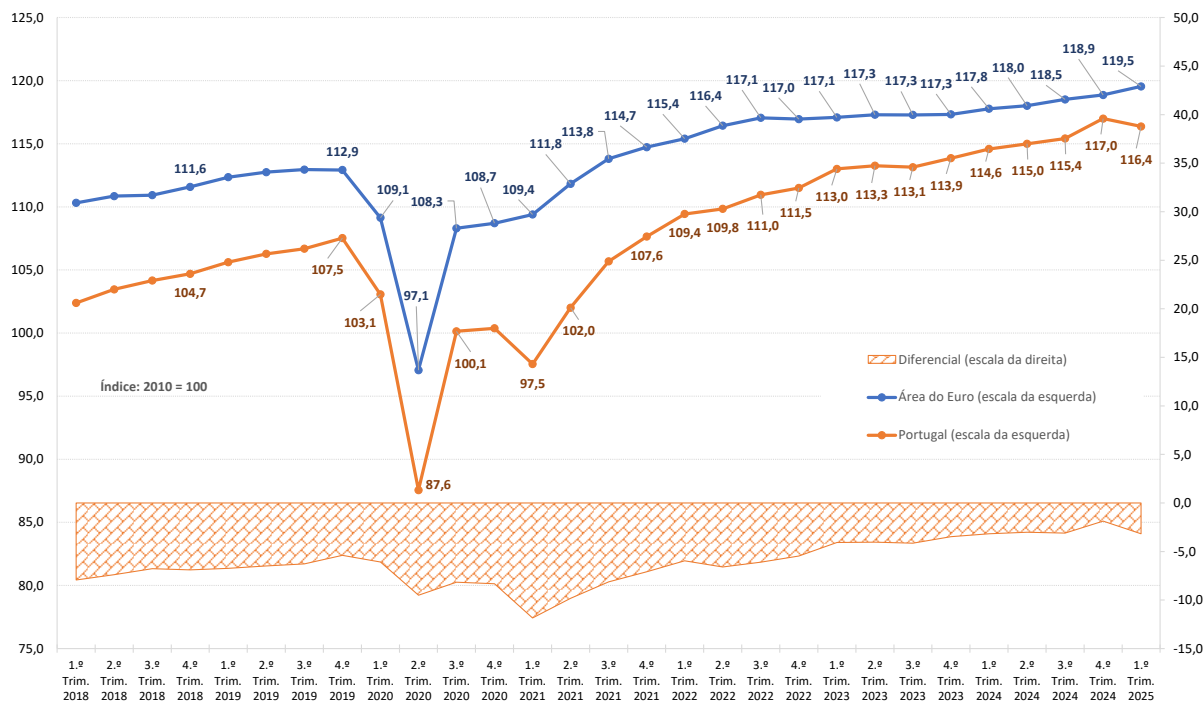
100. A evolução do PIB na Área do Euro registou uma tendência de crescimento até ao final de 2019. A pandemia COVID-19 teve grande impacto no 2.º trimestre de 2020. A partir de setembro de 2020, a economia da Área do Euro iniciou um processo de recuperação, mais acentuada no 3.º trimestre de 2020, e que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. A partir desta data, o PIB na Área do Euro estabilizou, retomando uma trajetória ascendente desde o 1.º trimestre de 2024. O Gráfico 1 quantifica a evolução a preços constantes entre o 1.º trimestre de 2018 e o 1.º trimestre de 2025, por referência ao nível do PIB verificado em 2010. No final de 2019, antes do impacto da pandemia COVID-19, o número-índice do PIB da Área do Euro situava-se no nível 112,9 ($PIB_{2010} = 100$),³ prosseguindo uma trajetória de crescimento até esta data. Com o surgimento da pandemia COVID-19, a economia da Área do Euro recuou para 109,1 no 1.º trimestre e 97,1 no 2.º trimestre de 2020. Significa isto que, em apenas dois trimestres, o PIB a preços constantes da Área do Euro desceu até ficar 2,9 p.p. abaixo do PIB_{2010} , registado uma década antes, uma vez que este é a base de cálculo do índice. Após esta queda bastante significativa, no 3.º trimestre de 2020 registou-se uma recuperação em cadeia, para 108,3. Este foi o início de um processo de recuperação que se manteve até ao 3.º trimestre de 2022. Foi no decurso do 3.º trimestre de 2021 que a economia da Área do Euro alcançou o nível pré-COVID-19. Nos períodos seguintes, o PIB da Área do Euro manteve uma trajetória de recuperação até ao 3.º trimestre de 2022, estabilizando a partir desta data. Regista-se a retoma de uma trajetória ascendente a partir do 1.º trimestre de 2024, que se manteve até ao 1.º trimestre de 2025, momento em que se situou 19,5% acima do PIB_{2010} .

101. Tendo por referência o ano de 2010, o PIB português apresenta uma evolução divergente do da Área do Euro, uma vez que regista uma trajetória de variações acumuladas que se situa abaixo daquela. Segue uma trajetória sincronizada com a geografia económica em que se insere, tendo vindo a estreitar, desde 2021, a divergência face à Área do Euro: i) registou uma tendência de crescimento até final de 2019; ii) a queda do produto em resultado da pandemia ocorreu nos 1.º e 2.º trimestres de 2020 e no 1.º trimestre de 2021; iii) registou uma recuperação no 3.º trimestre de 2020 e, posteriormente, de forma mais sustentada, a partir do 2.º trimestre de 2021. O PIB real português do 4.º trimestre de 2019 situava-se 7,5% acima do PIB médio do ano 2010. Este é o significado do número-índice 107,5 nesse trimestre — conforme linha laranja no Gráfico 1. Divergira 5,4 p.p. da média da Área do Euro entre 2010 e o final de 2019. O impacto da pandemia COVID-19 na economia portuguesa ocorreu em sincronia com o sucedido na Área do Euro, embora de forma mais acentuada em Portugal. Nos 1.º e 2.º trimestres de 2020, o PIB português recuou para 103,1 e 87,6, respetivamente, face ao PIB_{2010} . O ponto mais baixo do PIB português, face à média de 2010, foi atingido no 2.º trimestre de 2020 e correspondeu a uma queda a preços

³ Para cabal compreensão sobre o modo de construção do número-índice pelo Eurostat, informa-se que o número do trimestre t é o rácio entre o PIB real acumulado nesse trimestre (em M€) e a média dos quatro trimestres no ano base, que é 2010. A média trimestral de 2010 é a média aritmética dos quatro valores trimestrais do PIB real verificados em 2010. Detalhes em https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/nama_10_esms.htm.

constantes de 12,4 p.p.. Após esta queda bastante significativa, o 3.º trimestre de 2020 registou uma recuperação em cadeia, para 100,1. Um novo período de recuperação iniciou-se no 2.º trimestre de 2021 cuja tendência se manteve até ao final de 2024. No 1.º trimestre de 2025 registou-se uma ligeira diminuição do PIB português em cadeia, facto que agravou a divergência face à Área do Euro, ainda que a variação homóloga seja positiva.⁴

Gráfico 1 – Evolução do PIB na Área do Euro e em Portugal: 1.º trimestre de 2018 a 1.º trimestre de 2025
(dados encadeados em volume, índice médio de 2010 = 100)



Fontes: Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMQ_10_GDP_custom_17559225/default/table, compulsado em 22 de julho de 2025, 16:43:44. | Notas: (i) Dados trimestrais ajustados de sazonalidade e do efeito calendário. Dados provisórios para Portugal no período 1.º Trimestre 2023 – 1.º Trimestre 2025.

102. A divergência da economia portuguesa face à média da União Europeia é estrutural. Na apreciação aos Programas de Estabilidade (2023–27 e 2024–28), a UTAO mostrou que o PIB real por habitante de Portugal vem a decair, face às médias da UE e da Área do Euro, desde o início do século — Secção 2.1 do Relatório UTAO n.º 6/2023, de 12 de abril e Anexo 2 do Relatório UTAO n.º 6/2024, de 22 de abril. Este facto é visível com e sem transformação dos dados através das taxas de câmbio Paridades de Poder de Compra (PPC). Em 2000, o PIB *per capita* português (valores anuais), em PPC, valia 85% do PIB médio na UE a 27 países, o que então representava o 15.º lugar na escala dos EM com maior rendimento real por habitante. Em 2023, o País caiu para o 18.º lugar e o seu rendimento já só representava 83% da média europeia. É uma trajetória coerente com a que o Gráfico 1 revela desde 2018, com dados trimestrais para o PIB real total (sem ser por habitante nem transformado por PPC).

2.2 Principais indicadores macroeconómicos em 2024

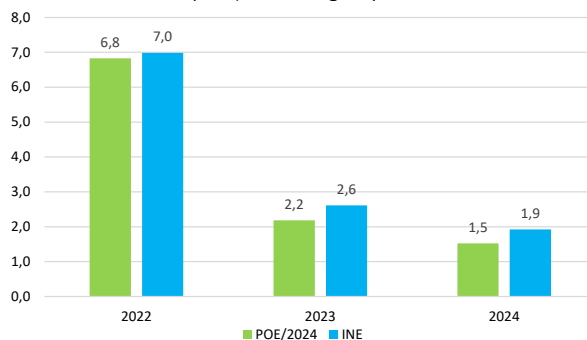
103. Nesta secção efetua-se a comparação das previsões das principais variáveis que constavam do cenário macroeconómico, divulgado pelo Ministério das Finanças (MF) no momento de apresentação da POE/2024, em outubro de 2023, com os resultados registados na última informação disponibilizada pelo INE, em 24 de junho de 2025. Adicionalmente, é apresentada uma articulação dos desvios entre as variáveis macroeconómicas. O desvio de cada variável pode ter ocorrido por revisão das séries estatísticas para os dados observados no momento de elaboração da POE/2024, bem como pelo desvio face à previsão do MF. As variáveis dos gráficos seguintes sumarizam os principais desvios.

⁴ As estatísticas relativas aos períodos mais recentes são ainda provisórias (Cf. nota ao Gráfico 1).

104. É de referir que a autoridade estatística INE procedeu em setembro de 2024 à mudança de base. As séries estatísticas foram alteradas da base ano 2016 para a base ano 2021. Com efeito, as previsões da POE/2024 divulgadas em outubro de 2023 foram elaboradas na base estatística 2016, enquanto a informação mais recente disponibilizada pelo INE em junho de 2025 encontra-se na base ano 2021.

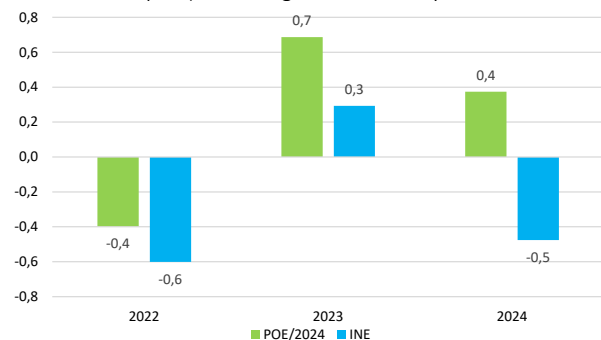
105. A previsão da POE/2024 para a taxa de crescimento do PIB real foi de 1,5% para 2024, sendo que a taxa de variação observada pelo INE situou-se em 1,9%. Para este desvio, contribuíram os crescimentos superiores ao previsto das variáveis consumo privado e exportações, sendo em parte contrariadas pelo menor crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF) e do consumo público, bem como pelo crescimento das importações mais elevado. O crescimento do PIB real em 2024 foi superior ao previsto e beneficiou ainda da revisão em alta para o ano 2022 e do desvio do ano 2023 (Gráfico 2). A subida do consumo privado em 2024 (3,2%) foi superior à previsão (1,1%). O crescimento da FBCF em 2024 (3,1%) ficou aquém do previsto (4,1%). Em termos gerais, a FBCF é uma das componentes do PIB com percentagem mais elevada de conteúdo importado. A procura externa líquida (Gráfico 3) foi negativa em 2024 (-0,5% do PIB), em contraste com a previsão positiva da POE/2024 (0,4%).⁵

Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB real
(em percentagem)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 3 – Procura externa líquida
(em percentagem do PIB real)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

106. O saldo da balança de bens e serviços foi mais positivo que o previsto na POE/2024, beneficiando do desvio do efeito termos de troca (preços), o qual foi parcialmente compensado pelo desvio no efeito volume.⁶ O saldo da procura externa líquida, apurado pela diferença entre exportações em volume e importações em volume, foi negativo em contraste com a previsão positiva da POE/2024. A variação dos preços das exportações foi positiva e a variação dos preços das importações foi negativa, o que determinou uma melhoria dos termos de troca. Na POE/2024 estava previsto um saldo positivo da balança de bens e serviços (0,9% do PIB nominal), mas verificou-se um valor positivo de 1,8% do PIB nominal (Gráfico 5). Este desvio resulta do facto do desvio favorável dos termos de troca ter sido superior ao desvio desfavorável da procura externa líquida (Gráfico 3). É de salientar que a POE/2024 previa para 2024 uma manutenção dos termos de troca (0,0%), mas que se concretizou uma melhoria de 3,1% (Gráfico 4).⁷ O nível de preços das importações em 2024 caiu 2,3% em 2024 e o nível de preços das exportações subiu 0,8%.

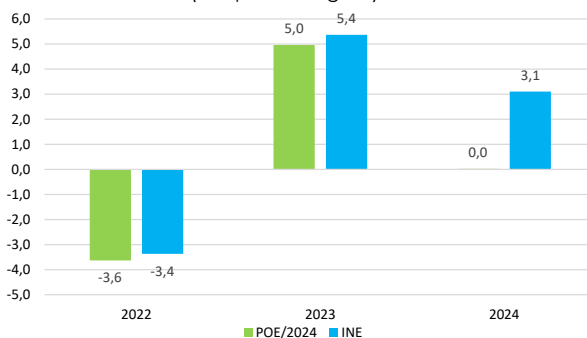
⁵ O PIB real calculado na ótica da despesa é apurado pelas seguintes componentes: PIB = Consumo privado + Consumo público + Investimento + Exportações – Importações. Consequentemente, o conteúdo importado está distribuído por todas as restantes componentes. Em termos gerais, um crescimento das componentes consumo, investimento e exportações determina um acréscimo das importações. Contudo, o saldo entre exportações e importações pode ser positivo, negativo ou nulo. Este saldo designado por procura externa líquida, se for positivo (negativo), determina um contributo positivo (negativo) para o indicador capacidade/necessidade de financiamento da economia portuguesa.

⁶ A balança de bens e serviços é um saldo calculado em valores nominais das exportações e importações, pelo que a sua variação entre dois momentos reflete a evolução das quantidades (volumes) e a evolução dos preços (termos de troca) entre esses dois marcos temporais.

⁷ A evolução dos termos de troca é calculada pela taxa de variação do rácio entre o índice do deflator das exportações e o índice do deflator das importações.

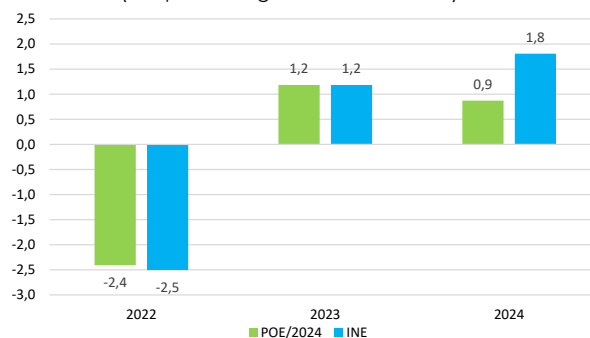
107. Na POE/2024 estava prevista uma capacidade de financiamento da economia portuguesa para 2024 (1,9% do PIB), sendo que se concretizou um nível superior (2,8% do PIB), atingindo o máximo da série estatística.^{8, 9} Contudo, é de salientar a não concretização (Gráfico 6) do excedente previsto na POE/2024 para o saldo da balança de capital para 2023 e 2024. Tipicamente a balança de capital inclui um forte contributo dos fundos comunitários. O saldo conjunto em 2024 (-0,1% do PIB) da balança de rendimentos primários e da balança de rendimentos secundários foi superior ao previsto na POE/2024 (-0,7% do PIB). Adicionalmente, o desvio favorável na balança de bens e serviços (Gráfico 5) reforçou o desvio favorável na capacidade de financiamento da economia portuguesa.

Gráfico 4 – Termos de troca
(em percentagem)



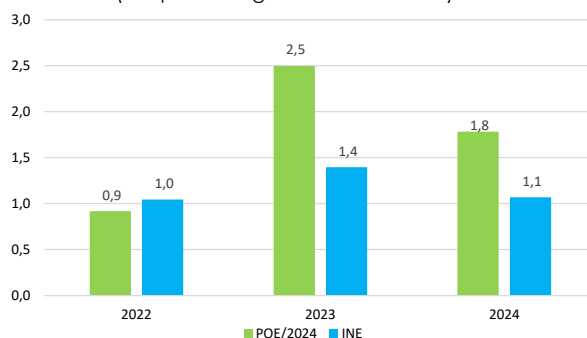
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 5 – Balança de bens e serviços
(em percentagem do PIB nominal)



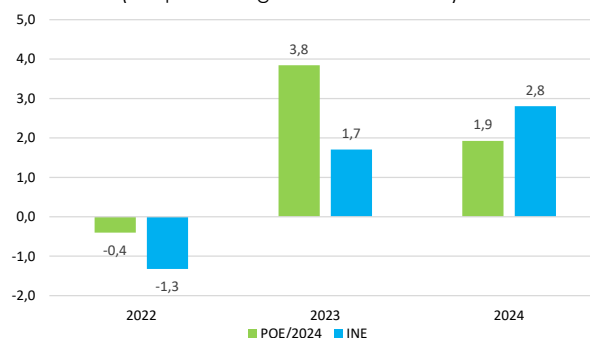
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 6 – Balança de capital
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Gráfico 7 – Balança corrente e de capital
(em percentagem do PIB nominal)



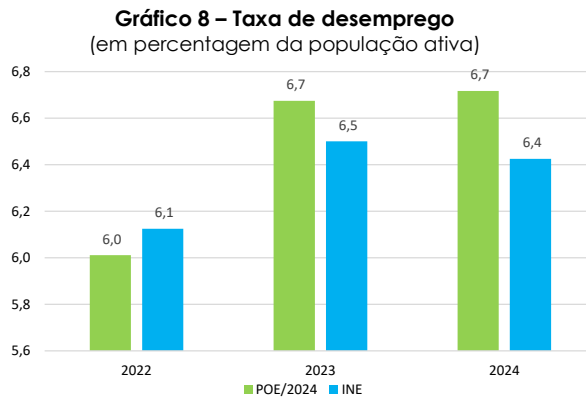
Fontes: INE e Ministério das Finanças.

108. Quanto à taxa de desemprego para 2024, a previsão da POE/2024 (6,7%) foi superior à taxa observada pelo INE (6,4%). Esta análise foca-se apenas sobre o indicador genérico da taxa de desemprego (Gráfico 8). No entanto, uma apreciação aprofundada do mercado de trabalho exigiria a interpretação de um conjunto mais vasto de indicadores, como por exemplo, salários reais, distribuição do rendimento, peso da remuneração do fator produtivo trabalho no total dos rendimentos gerados pela economia nacional, fluxos entre desemprego, emprego e inatividade, bem como o nível de tributação e os fluxos migratórios.

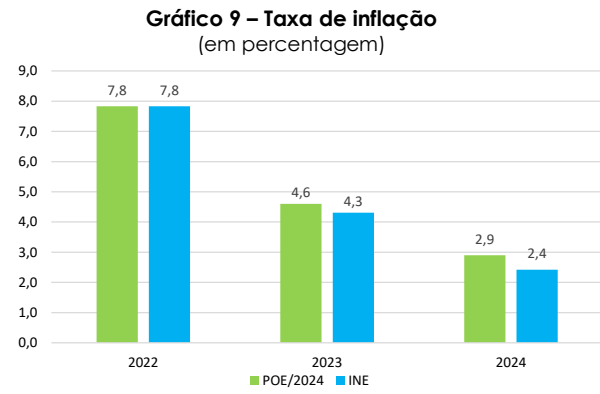
109. Relativamente à taxa de inflação, o aumento do Índice de Preços no Consumidor durante o ano 2024, aferido pela média móvel a doze meses (2,4%), foi inferior ao previsto na POE/2024 (2,9%). No momento da elaboração da POE/2024, observava-se uma taxa de inflação elevada de 6,3% em setembro de 2023, o que dificultava a previsão da taxa de inflação para o ano 2024 (Gráfico 9). Em termos genéricos, o indicador “taxa de inflação” é usado como referência para a taxa de variação no ano seguinte da despesa pública com pensões, prestações sociais e indexantes para preços.

⁸ A capacidade de financiamento de uma economia nacional materializa-se através de um saldo positivo do saldo da balança corrente e de capital. Em sentido contrário, a necessidade de financiamento corresponde a um saldo negativo.

⁹ Matematicamente, o saldo da balança corrente e de capital corresponde à soma da balança de bens e serviços, da balança de rendimentos primários, da balança de rendimentos secundários e da balança de capital.



Fontes: INE e Ministério das Finanças.



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

3 Impacto das medidas de política COVID-19, inflação e PRR nas finanças públicas de 2024

110. Este capítulo aprecia a execução de três conjuntos de medidas de política que ganharam importância no debate sobre as finanças públicas nos últimos anos: COVID-19, inflação e Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), encontrando-se a apreciação agregada sobre os seus impactos orçamentais na Secção 3.1. As medidas transitórias pretendem dar resposta a situações limitadas no tempo, mas com um impacto significativo na economia e na sociedade, exigindo intervenções de política, destinadas a suavizar a fase descendente do ciclo económico. Enquadram-se na função de estabilização da economia pública, devendo ser descontinuadas quando cessa a necessidade de intervenção que as motivou. Na história recente, inserem-se nesta tipologia de política a pandemia de COVID-19 (Secção 3.2) e o surto inflacionista que se iniciou em 2022 (Secção 0). Embora com particularidades, inclui-se também o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), financiado pelo instrumento *NextGenerationEU*, um programa de estímulo económico criado para vigorar entre 2021 e 2026, com o objetivo de impulsionar as economias dos Estados-Membros (EM) na recuperação pós-pandémica e apoiar a transição energética e digital. As medidas financiadas pelo PRR, tendo um prazo limitado para serem executadas, servem finalidades duradouras, sobretudo as que visam prover infraestruturas e capital humano. A Secção 3.4 detalha a execução do PRR, nas suas três componentes de financiamento: subvenções, empréstimos e cofinanciamento nacional.

111. Os impactos apurados nas contas públicas correspondem apenas aos efeitos diretos das medidas no saldo orçamental. Os efeitos diretos são a melhor quantificação possível da variação na receita, na despesa ou na dívida resultante da execução de cada uma das medidas, assumindo algumas hipóteses importantes. Entre elas, destacam-se duas: a análise é efetuada medida a medida e ignora eventuais efeitos de interação entre medidas; admite-se que os agentes económicos não mudam o seu comportamento em resultado da adoção das medidas, ou seja, continuam a efetuar as mesmas transações e no mesmo volume que realizavam antes de cada uma das medidas ser conhecida. Para além dos impactos diretos, é certo que a generalidade das medidas de política pública gera uma sucessão de efeitos induzidos — advêm da modificação que provocam no comportamento dos agentes em múltiplos mercados. Também não são quantificados os efeitos indiretos, que atuam sobre os estabilizadores automáticos da despesa e da receita pública, sem qualquer legislação adicional.

112. São usados dois referenciais contabilísticos neste capítulo. Os pacotes de medidas são analisados em secções separadas. Em cada pacote (Secção), é mostrado o impacto direto de cada medida na ótica da contabilidade pública e, partindo desta informação, a UTAO traduz esse impacto para a ótica de contas nacionais. Assim, cada secção é dividida em duas subsecções, uma para cada perspetiva contabilística.

113. O efeito em contas nacionais parte do resultado em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas, sendo a informação entre as duas óticas comparável. As diferenças entre as duas óticas contabilísticas decorrem de diferenças metodológicas entre os dois sistemas de reporte, sendo os ajustamentos identificados pela UTAO sempre que possível.

114. Os valores apurados têm como ponto de partida a CGE/2024, complementada com várias fontes adicionais e os julgamentos da UTAO. O valor apurado para o impacto da implementação das medidas de política nas duas óticas cruzam a execução apresentada pelo MF na Conta Geral do Estado de 2024 (Quadros 2.3, 2.4 e 3.7) com uma diversidade de fontes de informação: base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças (MF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Instituto Nacional de Estatística (INE), Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) e diplomas legais que criaram ou alteraram as medidas. Como em muitos exercícios de estimação e previsão, a metodologia envolve também julgamento da UTAO. Por estas várias razões, os impactos apresentados podem divergir dos dados primários.

3.1 Impacto global das medidas transitórias e da implementação do PRR sobre as finanças públicas entre 2020 e 2024

115. O conjunto das medidas transitórias (dos pacotes COVID-19 e inflação) e a implementação do PRR têm um efeito global significativo sobre a evolução orçamental entre 2020 e 2024, que se resume nesta Secção, tanto no referencial da contabilidade pública como no da contabilidade nacional. Os detalhes por tipologia de intervenção surgem nas secções seguintes.

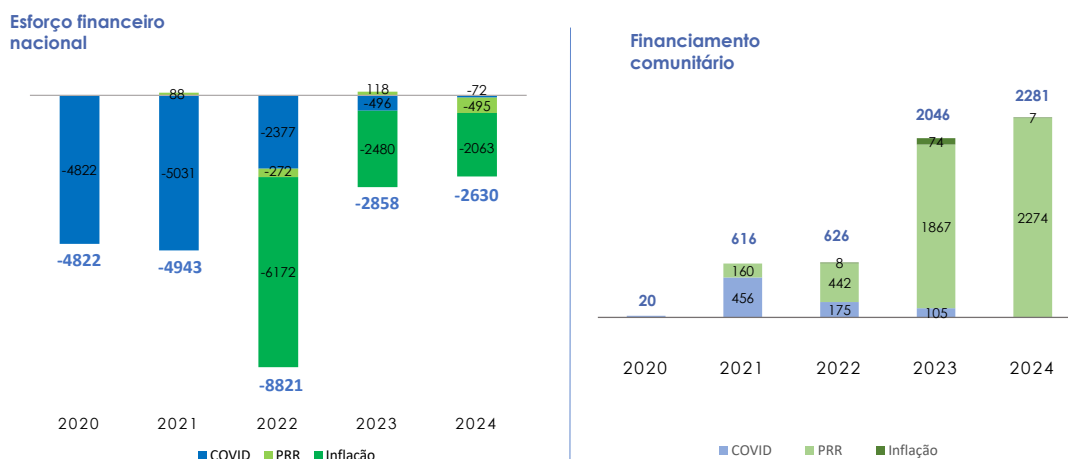
3.1.1 Ótica da Contabilidade Pública

116. Em contabilidade pública, o impacto total no saldo global das medidas de resposta à pandemia COVID-19, de mitigação da inflação e implementação do PRR, ascendeu a – 2630 M€ em 2024, repartido entre as medidas de mitigação da inflação (– 2063 M€), as medidas de resposta à pandemia (– 72 M€) e o impacto da implementação do PRR (– 495 M€). Desde o início da pandemia, o ano de 2022 foi o que representou o maior esforço nacional para as finanças públicas, uma vez que as medidas da inflação acresceram às medidas COVID-19 ainda em vigor. No ano de 2023, o feito de base decorrente da retirada das medidas COVID-19 e do abrandamento do surto inflacionista reduziram significativamente a necessidade de intervenção pública, com um novo recuo em 2024 — Gráfico 10 e Gráfico 11.

117. Em 2024 a redução do impacto com estas tipologias de intervenção foi modesta (– 228 M€), uma vez que a diminuição da necessidade de intervenção pública nos domínios da pandemia e inflação (– 846 M€) foi parcialmente absorvida pela aceleração na implementação do PRR (613 M€), decorrente da utilização da componente de empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e de encargos acrescidos com o cofinanciamento nacional — Gráfico 11.

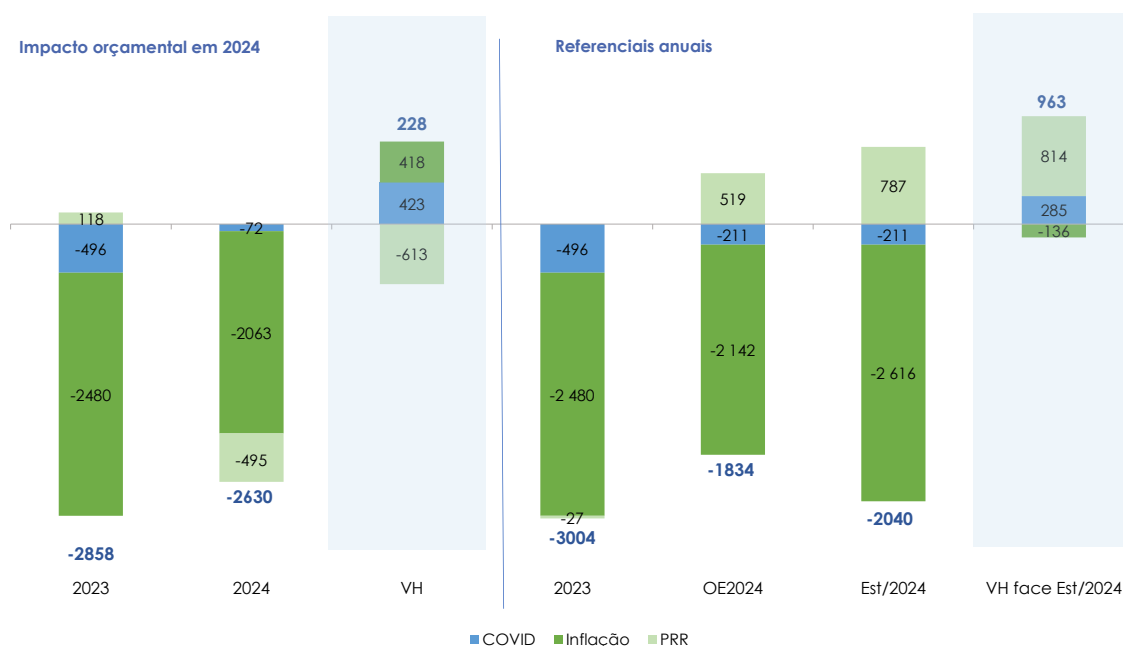
118. Neste ano as subvenções da UE ascenderam a 2281 M€, o valor máximo desde 2020, para financiamento do PRR. O impacto destes pacotes de medidas é apresentado líquido do financiamento comunitário, mas tem subjacente subvenções de 2274 M€, quase inteiramente destinado à execução do PRR, com origem no instrumento *NextGenerationEU* (painel direito do Gráfico 10).

Gráfico 10 – Impacto direto acumulado e financiamento comunitário das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024, em contabilidade pública
(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 1, Tabela 4 e Tabela 9. Cálculos da UTAO.

Gráfico 11 – Impacto direto acumulado no saldo orçamental das medidas COVID-19, inflação e PRR em 2023–2024 e comparação com a estimativa anual, em contabilidade pública
(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 1, Tabela 4 e Tabela 9. Cálculos da UTAO.

3.1.2 Ótica da Contabilidade Nacional

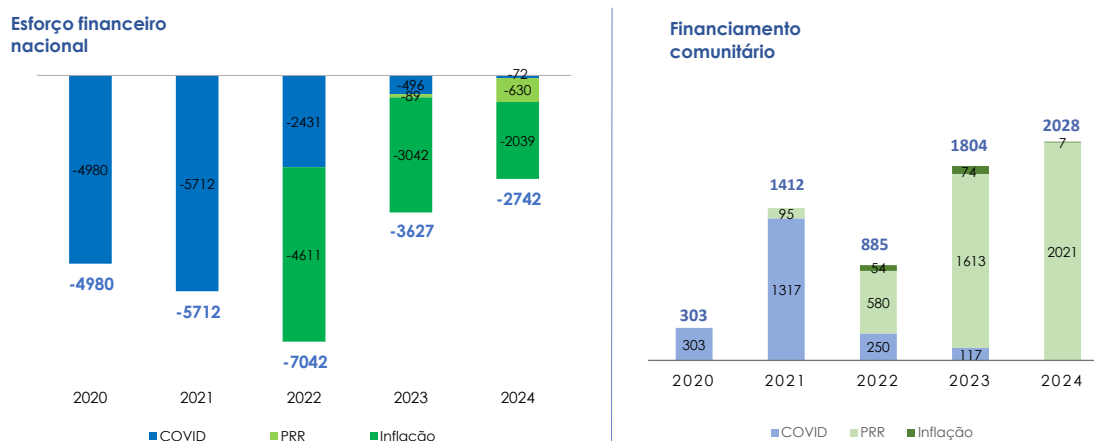
119. No ano de 2024, o conjunto das medidas de resposta à inflação, a execução do PRR e a despesa residual com as vacinas contra a COVID-19 agravaram o saldo orçamental em 2742 M€ (1,0% do PIB nominal). O impacto destas medidas em 2024 refletiu maioritariamente o pacote inflação (- 2039 M€), destacando-se também a aceleração da implementação do PRR, com recurso à componente de empréstimos do MRR e o cofinanciamento nacional (- 630 M€), bem como a despesa residual com a aquisição de vacinas contra o vírus da COVID-19 (- 72 M€) — Gráfico 12 e Gráfico 13.

120. Em 2023 e 2024 assistiu-se a um aumento expressivo do financiamento comunitário, com origem no instrumento *NextGenerationEU*, destinado à execução do PRR (painel direito do Gráfico 12).

121. O ano de 2022 registou o maior impacto das medidas transitórias, observando-se desde então uma redução da necessidade de intervenção pública nos domínios da pandemia e inflação. Entre 2020 e 2022 o esforço financeiro nacional com as medidas transitórias foi crescente, atingindo nesse ano a sua expressão máxima. A necessidade de intervenção no domínio da inflação e da pandemia oneraram as contas públicas em 7042 M€. No ano de 2023, o fim da crise de saúde pública permitiu uma redução muito significativa deste impacto (3415 M€), uma tendência que se manteve em 2024 (886 M€) — Gráfico 12.

Gráfico 12 – Impacto direto acumulado e financiamento comunitário das medidas COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2024, em contabilidade nacional

(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 2, Tabela 6, Tabela 10. Cálculos da UTAO.

122. No conjunto do ano 2024, o esforço financeiro com este conjunto de medidas reduziu-se em 886 M€ (0,4 p.p. do PIB), verificando-se que a diminuição da necessidade de intervenção pública nos domínios da pandemia e da inflação (1426 M€; 0,6 p.p. do PIB) foi parcialmente absorvida pela aceleração na utilização da componente de empréstimos na implementação do PRR (- 540 M€; 0,2 p.p. do PIB), conforme se pode observar no Gráfico 13. O impacto acumulado das medidas de resposta à pandemia, mitigação da inflação e execução do PRR reduziu-se em 886 M€ (0,4 p.p. do PIB) face ao período homólogo, refletindo maioritariamente o efeito de base gerado pela menor necessidade de intervenção pública na mitigação dos efeitos da inflação (1003 M€) e da pandemia (423 M€). Em sentido oposto, assinala-se a aceleração da implementação do PRR, particularmente o recurso à componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (- 480 M€) e o cofinanciamento nacional (- 150 M€) — Gráfico 13.

Gráfico 13 – Impacto direto acumulado no saldo orçamental das medidas COVID-19, inflação e PRR em 2023–2024 e comparação com a estimativa anual, em contabilidade nacional
(em milhões de euros)



Fontes: Tabela 2, Tabela 6, Tabela 10. Cálculos da UTAO.

3.2 COVID-19

123. Esta secção apresenta a análise do impacto direto das medidas de política COVID-19 na ótica da contabilidade pública (Subsecção 3.2.1) e na da contabilidade nacional (Subsecção 3.2.2), entre 2020 e 2024, cobrindo todo o período temporal em que decorreu a crise de saúde pública (2020 — 2022) e o período de retirada das medidas temporárias (2023 — 2024). No final de 2022, as entidades competentes declararam o fim da pandemia de COVID-19, cessando também a necessidade de intervenção pública destinada ao seu combate. Em 2023 o MF apenas previu despesa com a aquisição de vacinas para o vírus SARS-CoV-2. Em 2024, estas medidas não foram reportadas de forma autónoma pelo MF, nem pelo INE, mas geraram efeitos de base que influenciaram a comparabilidade entre períodos homólogos, razão pela qual foram evidenciados pela UTAO ao longo deste ano.¹⁰

¹⁰ Em rigor, o INE deixou de reportar as medidas COVID-19 no terceiro trimestre de 2022 (o Eurostat deixou de exigir esse quadro de reporte). No entanto, a UTAO entendeu ser relevante continuar a mostrar aos seus leitores a execução em contas nacionais deste pacote de medidas. Para que ele não se confundisse com a execução de medidas permanentes, passou a produzir a sua própria estimativa em contas nacionais do pacote COVID-19.

3.2.1 Ótica da Contabilidade Pública

124. A UTAO estima que, em 2024, os encargos líquidos com as medidas de política COVID-19 em contabilidade pública ascenderam a 72 M€, beneficiando a variação do saldo em 423 M€. Terminada a pandemia, cessou também a necessidade da intervenção pública associada ao seu combate e à mitigação das suas adversidades. Permaneceu a despesa com a aquisição de vacinas contra a COVID-19, que assumiu um carácter permanente e, em sentido oposto, continua a vigorar o imposto "Adicional de solidariedade sobre o sistema bancário", legislado em 2020 para ajudar a suportar os encargos com as medidas de apoio ao emprego, consignada desde o início ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). No ano de 2024 os encargos com as vacinas ascenderam a 107 M€, atenuados pela receita do imposto (34 M€). Durante este ano os encargos com a pandemia não foram individualizados pelo MF (Tabela 1 e Gráfico 10).

125. No final do ano de 2024, encontrava-se em dívida o montante de 6,2 mil € contratado pelo Estado português no contexto do mecanismo SURE, destinado a financiar medidas de apoio e preservação do emprego em contexto de emergência, como, por exemplo, o Layoff, em 2021 e 2022. O mecanismo SURE (acrónimo de *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) foi criado pela Comissão Europeia em 2020 para apoiar os EM na obtenção de financiamento para fazer face ao aumento súbito de despesas resultantes da implementação das medidas de apoio ao emprego, especialmente as destinadas à manutenção da laboração em contexto de emergência. Este instrumento permitiu à UE obter financiamento no mercado em condições mais favoráveis, canalizando depois a liquidez para os EM através de um sistema de garantias. O stock de dívida contraído no contexto do SURE encontra-se inalterado desde dezembro de 2022, não tendo sido feitas amortizações pelo Estado Português.

126. O financiamento obtido por via do SURE constitui receita não efetiva e a sua utilização em despesa agrava o saldo global. O financiamento obtido por esta via não é evidenciado na receita efetiva porque se trata de um empréstimo (e não de uma subvenção). Constitui receita de passivos financeiros (não efetiva) que agrava o saldo global quando se concretiza em despesa efetiva.

Tabela 1 – Impacto direto das medidas COVID-19, por classificação económica, 2020–2024
(em milhões de euros)

	Execução CGE			Referencial anual		Impacto desde o início da pandemia				
	2023	2024	VH	Estimativa 2024 Revista UTAO	Desvio	2020	2021	2022	2023	2024
	1	2	3=2-1	4	5=2-4	6	7	8	9	10
Receita efetiva	-145	-34	110	-39	4	1538	-189	-215	-145	-34
Impostos diretos	-39	-34	5	-39	4	704	32	-34	-39	-34
Impostos indiretos	0	0	0	0	0	148	-21	26	0	0
Contribuições sociais	0	0	0	0	0	702	255	8	0	0
Outras receitas correntes	-105	0	105	0	0	-16	-455	-215	-105	0
Despesa efetiva	640	107	-534	250	-143	3284	5220	2592	640	107
Despesas com pessoal	93	0	-93	0	0	234	628	298	93	0
Aquisição de bens e serviços	145	107	-39	250	-143	636	1 249	967	145	107
Transferências correntes	129	0	-129	0	0	1840	2 131	600	129	0
Subsídios	252	0	-252	0	0	361	814	372	252	0
Outras despesas correntes	0	0	0	0	0	20	24	10	0	0
Investimento	4	0	-4	0	0	139	225	13	4	0
Transferências capital	17	0	-17	0	0	54	149	331	17	0
Impacto (negativo) no saldo global	496	72	-423	211	-138	4 822	5 031	2 377	496	72
Despesa em ativos financeiros	118	0	-118			1260	1 129	47	118	0
Efeito direto (negativo) no saldo das AP	613	72	-541	211	-138	6 081	6 160	2 424	378	72
Despesa líquida em operações extra-orçamentais	15	0	-15	0	-15	-2	434	83	15	0
Efeito total direto (negativo)	599	72	-526	211	-124	6 079	6 594	2 507	364	72

Fontes: Conta Geral do Estado 2024: maio 2025, Lisboa: Entidade Orçamental. Relatórios da Conta Geral do Estado 2020-2023. Base de dados orçamental SIGO. Ministério das Finanças, AT e IGFSS. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O resumo por rubrica de classificação económica deve ser interpretado da seguinte forma: valores negativos melhoram o saldo (refletem a receita de fundos europeus ou a receita de impostos destinada ao financiamento de algumas medidas) e valores positivos correspondem a perda de receita (isenções de impostos, contribuições sociais, diferimento de receita) ou acréscimo de despesa. (iii) O impacto no saldo global é calculado da seguinte forma: Impacto saldo global = Receita efetiva – Despesa efetiva.

3.2.2 Ótica da Contabilidade Nacional

127. Esta secção complementa, em contas nacionais, o tratamento que a UTAO dispensa às medidas COVID-19 em contabilidade pública.

128. Em 2024 a despesa líquida residual da pandemia ascendeu a 72 M€, no sistema de contabilidade nacional. O pacote COVID-19 foi descontinuado, mas permaneceu a despesa permanente com as vacinas contra a COVID-19, atenuada pela receita do imposto “Adicional de solidariedade sobre o setor bancário”. A maioria das medidas de política não teve execução embora permaneçam algumas, poucas, em vigor. São os casos do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sistema bancário” (do lado da receita), do Programa Ativar e das vacinas contra o vírus SARS-CoV-2 (do lado da despesa). Ainda que esteja em curso uma nova edição do Programa Ativar e a aquisição de vacinas para a COVID-19 faça parte da vacinação sazonal, esta despesa já não surge associado ao pacote da pandemia, uma vez que a sua natureza não é transitória, mas permanente. Estas medidas já não são identificáveis na base de dados de execução orçamental da EO (SIGO) como medidas COVID, uma vez que deixaram de ter um identificador específico que, até 2023, permitia à UTAO isolá-las, conhecer e reportar o valor executado de cada uma delas. Analogamente, já não são publicadas de forma segregada pela EO, nem pelo INE, ao Eurostat. O impacto direto das medidas COVID-19 na ótica das contas nacionais entre 2020 e 2024, por rubrica de classificação económica, encontra-se na Tabela 2.

Tabela 2 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política COVID-19, por rubrica, 2020–2024

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	Execução			Referenciais anuais		Execução face ao referencial		Impacto desde o início da pandemia																
	2023		2024		VHA		OE/2024 (Revisão UTAO)		PE/2024-28 e Est/2024 (Revisão UTAO)		Exec vs OE/2024		Exec vs PE/2024-28 e Est/2024		2020		2021		2022		2023			
	1	2	3=2-1	4	5	6=2-4	7=2-5	8	9	10	10	8	9	10	10	8	9	10	10	8	9	10	10	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.D. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.D. PIB	M€	P.D. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
Receita total	-156	-0,1	-34	0,0	121	0,0	-39	0,0	-39	0,0	4	0,0	4	0,0	553	0,3	-1259	-0,6	-258	-0,1	-156	-0,1		
Impostos indiretos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	77	0,0	35	0,0	26	0,0	0	0,0		
Impostos diretos	-39	0,0	-34	0,0	5	0,0	-39	0,0	-39	0,0	4	0,0	4	0,0	700	0,3	32	0,0	-34	0,0	-39	0,0		
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	75	0,0	29	0,0	0	0,0	0	0,0		
Outra receita corrente	-117	0,0	0	0,0	117	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-299	-0,1	-1355	-0,6	-250	-0,1	-117	0,0		
Despesa total	652	0,2	107	0,0	-545	-0,2	0	0,0	250	0,1	107	0,0	-143	-0,1	4427	2,2	6971	3,2	2689	1,1	652	0,3		
Consumo intermédio	78	0,0	107	0,0	28	0,0	0	0,0	250	0,1	107	0,0	-143	-0,1	649	0,3	1218	0,6	850	0,3	78	0,0		
Despesas com pessoal	93	0,0	0	0,0	-93	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	234	0,1	628	0,3	298	0,1	93	0,0		
Prestações sociais	10	0,0	0	0,0	-10	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	668	0,3	929	0,4	414	0,2	10	0,0		
Subsídios	447	0,2	0	0,0	-447	-0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2113	1,1	3129	1,4	946	0,4	447	0,2		
Outras despesas correntes	9	0,0	0	0,0	-9	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	149	0,1	99	0,0	83	0,0	9	0,0		
FBCF	14	0,0	0	0,0	-14	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	139	0,1	245	0,1	15	0,0	14	0,0		
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	476	0,2	723	0,3	84	0,0	0	0,0		
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	496	0,2	72	0,0	-423	-0,2	-39	0,0	211	0,1	111	0,0	-139	0,0	4 980	2,5	5 712	2,6	2 431	1,0	496	0,2		

Fontes: Tabela 1, Relatórios da Conta Geral do Estado 2020-2024, INE, base de dados orçamental SIGO, EO e cálculos da UTAO.

3.3 Inflação

129. Esta secção apresenta o impacto direto das medidas de mitigação da inflação entre 2022 e 2024, nas óticas da contabilidade pública (Subsecção 3.3.1) e da contabilidade nacional (Subsecção 3.3.2).

130. O efeito em contas nacionais partiu do resultado em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas, utilizando informação adicional do INE. A informação entre as duas óticas contabilísticas é completamente comparável e os ajustamentos são identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 6.

3.3.1 Ótica da Contabilidade Pública

131. Em 2024 o impacto direto do pacote inflação agravou o saldo global em 2063 M€ na ótica da contabilidade pública, destacando-se a perda de receita inerente ao alívio fiscal temporário do IVA e do ISP (1 133 M€), encontrando-se a execução por medida e a previsão anual detalhada na Tabela 3.

- A perda de receita (– 917 M€) refletiu a diminuição da receita fiscal (– 1 133 M€) associada às medidas de redução temporária do ISP (– 986 M€) e do IVA (– 147 M€), atenuada pelas transferências comunitárias (7 M€) e pela devolução aos cofres do Estado de parte da medida de apoio extraordinário ao gás em 2022, que consistiu numa transferência para o Sistema Nacional de Gás (SNG), a título de adiantamento, para redução das tarifas suportadas pelo cliente final (208 M€).¹¹
- Na despesa, os encargos acrescidos com as medidas de política (1 145 M€), particularmente a transferência para o Sistema Elétrico Nacional (SEN) para redução das tarifas de acesso às redes suportadas pelo cliente final (566 M€), o apoio extraordinário à renda (308 M€) e a transferência para a Ucrânia (159 M€), todos registado como transferências correntes (Tabela 4).¹²

132. Numa análise por domínio de intervenção, o principal impacto deste pacote concentrou-se nas medidas de alívio fiscal temporário do IVA e do ISP (– 1 133 M€), seguindo-se a despesa líquida com as medidas de mitigação dos preços da energia (358 M€), os apoios à habitação (308 M€) e a categoria residual “Outras” (264 M€), na qual se destaca a transferência para a Ucrânia (159 M€) — Tabela 3.

- No aferimento do domínio de intervenção da energia, considerou-se o impacto da transferência para o SEN (566 M€), atenuado pela devolução aos cofres do Estado de parte da transferência para o SNG em 2023 (208 M€).
- O domínio da habitação reflete o apoio extraordinário à renda (308 M€), uma vez que os apoios habitacionais aos refugiados da Ucrânia são financiados através de verbas sobranes do REACT (3 M€) e não têm impacto orçamental.

133. A medida que representa o maior encargo é o alívio temporário do ISP (redução de receita de 1073 M€ em 2023 e 947 M€ em 2024), que é composta por duas parcelas. A primeira e mais significativa é a redução no montante equivalente à redução de 23% para 13% na taxa de IVA que incide sobre este imposto. A segunda é a suspensão da atualização da taxa de adicionamento sobre as emissões de dióxido de carbono. Esta taxa é atualizada anualmente e esteve congelada desde 2022, iniciando-se a reversão desta medida a partir de agosto de 2024, sendo completamente descontinuada em 2025. No entanto, historicamente a taxa de carbono representa apenas 15% da perda de receita previsional

¹¹ Desde 2022 foram feitas transferências para o SEN e o SNG, a título de adiantamento aos fornecedores de energia, para possibilitar a redução das tarifas de acesso às redes suportadas pelos clientes finais (particulares e empresariais). Em 2022 foi feita uma transferência de 1000 M€ para o SNG para redução das tarifas de acesso às redes dos clientes empresariais ([Decreto-Lei n.º 84-D/2022, de 9 de dezembro](#)). A evolução dos preços no mercado internacional foi mais favorável do que o esperado, tendo sido determinada a devolução da maior parte desta verba aos cofres do Estado, o montante de 712 M€ em 2023 e 208 M€ em 2024 ([Despacho n.º 10727/2023, de 20 de outubro](#), conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do Ambiente e da Ação Climática), registados como reposição de receita. Em contabilidade pública, a despesa da transferência inicial e a devolução subsequente aos cofres do Estado são registadas no momento da execução. Mas estas operações não têm efeito em contas nacionais, pois são consideradas adiantamentos de tesouraria. A despesa só é reconhecida em contas nacionais quando a redução tarifária tiver efeito.

¹² Idem.

associada às medidas de desagravamento fiscal deste imposto (169 M€ em 2023), permanecendo assim em vigor a maior fatia (85%) do alívio temporário do ISP — Tabela 3.

134. A UTAO procedeu à revisão do impacto orçamental associado à execução da medida de alívio temporário do ISP. O descongelamento da atualização da taxa de carbono gerou um efeito de base que beneficia a receita em 126 M€ em 2024, uma revisão em alta de 95 M€ face à informação do MF na CGE. A descontinuação da medida de suspensão da atualização da taxa de carbono foi abordada com maior detalhe na apreciação da UTAO à POE/2025.¹³ A taxa de carbono constitui um adição ao ISP, atualizada anualmente por portaria do Governo, resultando da média aritmética do preço de licenças de emissão de gases de efeito de estufa no mercado do carbono europeu (CELE).¹⁴ A suspensão da atualização da taxa de carbono constituiu uma medida discricionária do Governo, que vigorou entre 2022 e agosto de 2024, altura em que foi iniciado o seu descongelamento parcial. Esta medida teve um impacto anual de perda de receita de 169 M€ em 2023.¹⁵ No Relatório Anual de Progresso (RAP), apresentado em maio, o MF estimou que a descontinuação desta medida de política, em 2024, tem um impacto positivo de 338 M€ na receita, que é superior à perda apurada em 2023. O que tem de ser considerado para efeitos de impacto da medida é a recuperação da receita que resulta da reversão da medida de congelamento da taxa, entre agosto e dezembro de 2024 (tendo como referência o valor que seria fixado por portaria governamental). A UTAO considerou que o impacto da reversão desta medida terá um efeito positivo de 126 M€ sobre a receita em 2024, em consonância com a avaliação do CFP ao RAP (Tabela 3).¹⁶ A medida encontra-se assinalada a azul na Tabela 3.

135. A permanência em vigor desta medida genérica de apoio aos combustíveis fósseis contraria várias Recomendações reiteradas da UE, que instam Portugal a reverter, até ao final de 2024, as medidas transitórias adotadas em resposta ao agravamento dos encargos com a energia, em 2022, plasmadas na Recomendação do Conselho da UE (REP 1/2024, de 9 de julho)¹⁷, na Recomendação do Conselho da UE de 21 de outubro¹⁸, na apreciação da Comissão Europeia ao Projeto Orçamental Português para 2025¹⁹ e na Recomendação da Comissão Europeia no Relatório Específico para Portugal no contexto da coordenação de políticas económicas e orçamentais do Semestre Europeu (Primavera).²⁰

¹³ A análise detalhada da medida de suspensão da atualização da taxa de carbono vigorou entre 2022 e 2024 e a sua análise detalha encontra-se na apreciação da UTAO à POE/2025, [Relatório UTAO n.º 17/2024](#), de 14 de novembro, na Subsecção 4.4.2. (Medidas do Pacote inflação).

¹⁴ A taxa de adição sobre as emissões de dióxido de carbono encontra-se prevista no artigo 92.º-A do Código de Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho. A taxa de carbono constitui um adição ao ISP e o seu valor em cada ano t é publicado em novembro de $t-1$. Resulta da variação na média aritmética do preço das licenças de emissão de gases de efeito de estufa no mercado europeu do carbono (CELE), entre 01/10/ $t-2$ e 30/09/ $t-1$.

¹⁵ O impacto total da medida de suspensão do aumento da taxa de carbono foi 169 M€ em 2023 (tal como reportado na CGE), dos quais 138 M€ referentes à taxa de carbono e 32 M€ ao IVA que incide sobre este adição.

¹⁶ [Relatório da UTAO n.º 7/2025](#), de 27 de maio, "Apreciação do Relatório Anual de Progresso", Secção 3.1, detalhado na Tabela 6 deste documento.

¹⁷ 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](#)).

¹⁸ 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](#)).

¹⁹ *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Portugal*, 26 november, [[SWD\(2024\) 950 final](#)].

²⁰ 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](#)].

Tabela 3 – Impacto direto em 2024 das medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade pública
(em milhões de euros)

	2024 1	Estimativa 2024 (UTAO) 2	Desvio face à previsão 3=1-2	Por memória:	
				Execução provisória 4	Revisão face à execução provisória 5=1-4
Receita	917	1 416	-498	1 012	-95
Receita corrente	920	1 416	-495	1 015	-95
Impostos diretos	0	45	-45	0	0
Dedução à limitação do aumento das rendas	0	45	-45	0	0
Impostos indiretos	1 133	1 371	-238	1 227	-95
IVA Zero	57	0	57	57	0
Redução do IVA da eletricidade	90	90	0	90	0
ISP - Redução do ISP ¹	947	1 160	-213	1 042	-95
ISP - Redução gasóleo agrícola	39	36	3	39	0
Transição para o mercado regulado gás	0	60	-60	0	0
Mecanismo gasóleo profissional extraordinário	0	25	-25	0	0
Transferências correntes	-4	0	-4	-4	0
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-4	0	-4	-4	0
RNAPs	-208	0	-208	-208	0
Devolução aos cofres do Estado de parte da despesa da medida de Apoio Extraordinário ao Gás (de 2022)	-208	0	-208	-208	0
Receita de capital	-3	0	-3	-3	0
Transferências de capital	-3	0	-3	-3	0
Receita comunitária co-financiamento (REACT)	-3	0	-3	-3	0
Despesa	1 145	1 201	-56	1 142	3
Despesa corrente	1 145	1 201	-56	1 142	3
Transferências correntes	1 143	1 201	-57	1 141	2
Transferência adicional para o SEN para redução das tarifas de acesso às redes	566	566	0	566	0
Apoio extraordinário à renda	308	327	-18	308	0
Apoio à Ucrânia	159	220	-61	158	1
Apoio ao sector dos transportes públicos de passageiros	66	0	66	66	0
Complemento excecional de pensão (pensionistas e bancários)	24	0	23	24	0
Apoios ao sector das pescas	8	0	8	8	0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	6	15	-8	6,1	0
Apoio habitação refugiados Ucrânia: Porta de Entrada (IHRU)	3	3	0	3	0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	2	3	-1	2	0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	1	18	-17	1	0
Apoio extraordinário ao gás	0	17	-17	0	0
Bonificação de juros	0	32	-32	0	0
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	1	0	1	0	1
Outras despesas correntes	2	0	2	1	1
Outros encargos	2	0	2	1	1
Impacto direto (negativo) no saldo global	2 063	2 616	-554	2 154	-91

Fontes: Quadros 2.3, 2.4 e 3.7 da Conta Geral do Estado 2024: maio 2025, Entidade Orçamental. Base de dados orçamental SIGO, Ministério das Finanças e IGFSS. Cálculos da UTAO. | Notas: 1. O impacto da medida de redução temporária do ISP foi revisto pela UTAO, encontrando-se a explicação na Secção 3.1 do [Relatório UTAO n.º 7/2025](#), de 27 de maio e resumido no parágrafo 134, p. 31. (i) O resumo por rubrica de classificação económica deve ser interpretado da seguinte forma: valores negativos melhoram o saldo (refletem a receita de fundos europeus ou a receita de impostos destinada ao financiamento de algumas medidas) e valores positivos correspondem a perda de receita (isenções de impostos, contribuições sociais, diferimento de receita) ou acréscimo de despesa. (ii) O impacto no saldo global é calculado da seguinte forma: Impacto saldo global = Receita efetiva – Despesa efetiva.

136. O impacto direto das medidas de mitigação da inflação em 2024 (2063 M€) foi menor do que estimativa para o conjunto do ano (2616 M€), com um desvio positivo de 554 M€. No entanto, não foi disponibilizada informação sobre os encargos de um conjunto de medidas, destacando-se a suspensão do aumento da taxa de carbono, que vigorou até agosto de 2024 (Tabela 3 e Tabela 4).

- O OE/2024 previu um impacto de 2142 M€ para o pacote inflação (Tabela 4). Em outubro último, na POE/2025, a UTAO estimou a revisão em alta este impacto, para 2616 M€ (+ 136 € face ao ano anterior) — Tabela 3 e Tabela 4.
- O impacto direto apurado para este pacote de medidas no encerramento de contas de 2024 (2063 M€) encontra-se aproximadamente em linha com a previsão inicial do OE/2024 (Tabela 4).
- Quando comparado com a estimativa anual, apresenta um desvio favorável de 554 M€, com origem sobretudo na receita (498 M€) e, em menor escala, na despesa (56 M€) — Tabela 4.
 - Na despesa, o desvio reflete maioritariamente o menor valor da transferência para a Ucrânia face ao programado (61 M€).
 - Na receita, a estimativa do MF não contemplava o efeito benéfico da devolução aos cofres do

Estado de parte da despesa com a medida de Apoio Extraordinário ao Gás em 2023 (208 M€) e também não foi disponibilizada informação sobre a execução de um conjunto de medidas, designadamente sobre a transição para o mercado regulado de gás (60 M€), o direito à dedução em sede de IRS da limitação ao aumento das rendas (45 M€) e a perda de receita inerente ao congelamento da taxa de carbono, que incide sobre o ISP e vigorou até agosto de 2024.

Tabela 4 – Impacto orçamental acumulado direto do pacote inflação, por classificação económica, 2022–2024

(em milhões de euros)

	Execução			Referenciais anuais		Desvio face ao referencial		Por memória	
	2023	2024	VH	OE/2024 Revisto pela UTAO	Est/2024 (UTAO)	OE/2024	Est/2024	2022	2023
	1	2	3=2-1	4	5	6=2-4	7=2-5	8	9
Receita efetiva	1202	917	-284	1692	1416	-774	-498	2667	1202
Impostos diretos	6	0	-6	-205	45	205	-45	613	6
Impostos indiretos	1982	1133	-850	1897	1371	-764	-238	2059	1982
Contribuições sociais	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Outras receitas correntes	-782	-212	570	0	0	-212	-212	-8	-782
Receita de capital	-4	-3	1	0	0	-3	-3	0	-4
Despesa efetiva	1279	1145	-133	450	1201	695	-56	3505	1279
Despesas com pessoal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aquisição de bens e serviços	1	0	-1	0	0	0	0	2	1
Transferências correntes	1122	1143	22	450	1201	693	-57	3327	1122
Subsídios	97	0	-97	0	0	0	0	115	97
Outras despesas correntes	1	2	1	0	0	2	2	1	1
Investimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferências capital	57	0	-57	0	0	0	0	60	57
Impacto (negativo) no saldo global	2 480	2 063	-418	2 142	2 616	-79	-554	6 172	2 480

Fontes: Conta Geral do Estado 2024: maio 2025, Lisboa: Entidade Orçamental (Quadros 2.3, 2.4 e 3.7). Relatórios da Conta Geral do Estado 2022-2023. Base de dados orçamental SIGO. Ministério das Finanças e IGFSS. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O resumo por rubrica de classificação económica deve ser interpretado da seguinte forma: valores negativos melhoram o saldo (refletem a receita de fundos europeus ou a receita de impostos destinada ao financiamento de algumas medidas) e valores positivos correspondem a perda de receita (isenções de impostos, contribuições sociais, diferimento de receita) ou acréscimo de despesa. (iii) O impacto no saldo global é calculado da seguinte forma: Impacto saldo global = Receita efetiva – Despesa efetiva.

3.3.2 Ótica da Contabilidade Nacional

137. Esta secção complementa, em contas nacionais, o tratamento que a UTAO dispensa ao pacote inflação em contabilidade pública. Apresenta o impacto direto das medidas de política de mitigação da inflação na ótica da contabilidade nacional, partindo do resultado apurado pela UTAO na ótica da contabilidade pública. Os ajustamentos entre as duas óticas contabilísticas estão identificados na parte inferior “Por memória” da Tabela 5, decorrendo de diferenças metodológicas entre óticas contabilísticas e dos julgamentos da UTAO face à informação de base.

138. Na ótica da contabilidade nacional, no encerramento do ano de 2024, o pacote inflação teve um impacto de – 2039 M€ (– 0,7% do PIB). A medida de redução temporária do ISP representou um pouco mais de metade do total. Na despesa destacaram-se as medidas de política de mitigação do aumento dos preços da energia (460 M€), da habitação (308 M€) e a transferência para a Ucrânia (159 M€), na tipologia residual “Outros” (199 M€) — Tabela 5 e Tabela 6.

- A perda de receita (1069 M€) refletiu maioritariamente as medidas de redução temporária do ISP (986 M€) e do IVA da eletricidade (90 M€).
- O acréscimo de despesa (971 M€) repartiu-se entre as medidas de mitigação do aumento dos preços da energia (460 M€), da habitação (308 M€) e a tipologia residual “Outros” (199 M€). O maior encargo foram os subsídios para mitigação do aumento dos preços da energia e combustíveis, designadamente a transferência para o Sistema Elétrico Nacional (SEN) para redução das “tarifas de acesso às redes” suportadas pelo cliente final (366 M€), seguindo-se o apoio extraordinário à renda (308 M€) e a transferência para a Ucrânia (159 M€) — Tabela 5.²¹

²¹ Segundo [notícia no ECO](#), destes 366 M€, 66 M€ estavam previstos para subsidiar os clientes finais com potências contratadas até 20,7 quilovolts por ampere (kVA) e os restantes 300 M€ para os clientes com potências acima deste limiar. Não estava prevista discriminação com base na natureza jurídica dos clientes, apenas discriminação com base na potência contratada. A esmagadora maioria das famílias, para não dizer todas, tem contratos com potência até 20,7 kVA.

Tabela 5 – Efeito orçamental direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2024		Estimativa anual 2024 (Estimativa UTAO na POE/2025)		Desvio face à previsão		Por memória:			
					3=1-2		Execução provisória		Revisão face à execução provisória	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita Total	1 069	0,4	1 416	0,5	347	0,1	1 163	0,4	95	0,0
Receita corrente	1 071	0,4	1 416	0,5	344	0,1	1 166	0,4	95	0,0
Receita fiscal	1 076	0,4	1 416	0,5	340	0,1	1 170	0,4	95	0,0
Dedução à limitação do aumento das rendas	0	0,0	45	0,0	45	0,0	0	0,0	0	0,0
Redução do IVA da eletricidade	90	0,0	90	0,0	0	0,0	90	0,0	0	0,0
ISP - Redução do ISP ¹	947	0,3	1 160	0,4	213	0,1	1 042	0,4	95	0,0
ISP - Redução gasóleo agrícola	39	0,0	36	0,0	-3	0,0	39	0,0	0	0,0
Transição para o mercado regulado gás	0	0,0	60	0,0	60	0,0	0	0,0	0	0,0
Mecanismo gasóleo profissional extraordinário	0	0,0	25	0,0	25	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	-4	0,0	0	0,0	4	0,0	-4	0,0	0	0,0
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-4	0,0	0	0,0	4	0,0	-4	0,0	0	0,0
Receita de capital	-3	0,0	0	0,0	3	0,0	-3	0,0	0	0,0
Receita comunitária co-financiamento (REACT)	-3	0,0	0	0,0	3	0,0	-3	0,0	0	0,0
Despesa Total	971	0,3	1 001	0,4	30	0,0	961	0,3	-10	0,0
Despesa corrente	971	0,3	1 001	0,4	30	0,0	961	0,3	-10	0,0
Prestações sociais	346	0,1	362	0,1	16	0,0	341	0,1	-5	0,0
Apoio extraordinário à renda	308	0,1	327	0,1	18	0,0	308	0,1	0	0,0
Complemento excepcional de pensão (pensionistas e bancários)	29	0,0	0	0,0	-28	0,0	24	0,0	-5	0,0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	6	0,0	15	0,0	8	0,0	6	0,0	0	0,0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	2	0,0	3	0,0	1	0,0	2	0,0	0	0,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	1	0,0	18	0,0	17	0,0	1	0,0	0	0,0
Subsídios	440	0,2	398	0,1	-42	0,0	440	0,2	0	0,0
Transferência adicional para o SEN para redução das tarifas de acesso às redes	366	0,1	366	0,1	0	0,0	366	0,1	0	0,0
Apoio ao sector dos transportes públicos de passageiros	66	0,0	0	0,0	-66	0,0	66	0,0	0	0,0
Apoios ao sector das pescas	8	0,0	0	0,0	-8	0,0	8	0,0	0	0,0
Bonificação de juros	0	0,0	32	0,0	32	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas correntes	184	0,1	240	0,1	56	0,0	179	0,1	-5	0,0
Apoio à Ucrânia	159	0,1	220	0,1	61	0,0	155	0,1	-4	0,0
Apoio extraordinário ao gás	21	0,0	17	0,0	-4	0,0	21	0,0	0	0,0
Apoio habitação refugiados Ucrânia: Porta de Entrada (IHRU)	3	0,0	3	0,0	0	0,0	3	0,0	0	0,0
Outros encargos	2	0,0	0	0,0	-2	0,0	1	0,0	-1	0,0
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	2 039	0,7	2 416	0,9	377	0,1	2 124	0,7	85	0,0

Por memória:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade pública	2 063	0,7
Impacto direto (negativo) no saldo global em contabilidade nacional	2 039	0,7
Dif.º óticas Contabilidade pública - Contabilidade nacional (Impacto direto conhecido)	-23	0,0

Explicação da diferença:

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita	151	0,05
1. Impacto medida IVAZero, com efeitos de caixa em 2024, mas respeitante a operações de 2023 (ótica compromisso)	-57	-0,02
2. Diferença metodológica no tratamento da receita referente à devolução ao Estado de parte da despesa da medida de Apoio Extraordinário ao Gás, em 2022	208	0,07
Despesa	-174	-0,06
3. Anulação de parte da despesa da transferência adicional para o SEN para redução de tarifas ao consumidor final. Esta operação foi paga em 2024 (pelo valor de 566 M€), mas parte do valor (200 M€) foi reconhecido em 2023	-200	-0,07
4. Reconhecimento da despesa do apoio extraordinário ao gás, pago em 2022 e registado em contabilidade pública, mas com efeitos nas tarifas cobradas ao consumidor final em 2023 e 2024 (ótica compromisso)	21	0,01
5. Diferença metodológica no registo do Complemento excepcional de pensão (pensionistas e bancários)	5	0,00
6. Impacto medida Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social, com efeitos de caixa em 2024, mas respeitante a operações de 2023 (ótica compromisso)	1	0,00
Efeito sobre o saldo orçamental	-23	-0,01

Fontes: Tabela 4, Conta Geral do Estado 2024: maio 2025, Lisboa: Entidade Orçamental (Quadros 2.3, 2.4 e 3.7). Dados de Ministério das Finanças, INE, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: 1. O impacto da medida de redução temporária do ISP foi revisto pela UTAO, encontrando-se a explicação na Secção 3.1 do [Relatório UTAO n.º 7/2025](#), de 27 de maio e resumido no parágrafo 134, p. 31. (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política do pacote inflação em contas nacionais é a Tabela 4 (apuramento da UTAO, ótica da contabilidade pública).

139. O impacto direto do pacote inflação em 2024 representou 84,4% da estimativa anual atualizada, traduzindo um desvio positivo de 377 M€. No entanto, não foi disponibilizada informação sobre os encargos de um conjunto de medidas, destacando-se a suspensão do aumento da taxa de carbono, que vigorou até agosto. A POE/2025 reviu ligeiramente em baixa a estimativa de impacto do pacote inflação em 2024, para - 2416 M€ (Tabela 5 e Tabela 6). O impacto direto apurado na execução provisória (- 2039 M€) representa um desvio favorável de 377 M€ face à estimativa anual atualizada, com origem

sobretudo na receita (347 M€) e, residualmente, na despesa (30 M€). No entanto, não foi disponibilizada informação sobre o impacto de um conjunto de medidas previstas na estimativa para 2024, designadamente a transição para o mercado regulado de gás (60 M€) e a dedução à limitação do aumento das rendas (45 M€). Na despesa, não se conhecem os encargos associados à medida de bonificação de juros (32 M€). Também não se encontra especificada a perda de receita inerente ao congelamento da taxa de carbono, que incide sobre o ISP e vigorou até agosto (120 M€ reportados até essa altura) — coluna 3 da Tabela 5.

140. No ano de 2024 a intervenção pública no domínio da inflação reduziu-se em cerca de um terço (- 1003 M€), refletindo a descontinuação da medida do IVA Zero e o menor nível de prestações sociais. Esta evolução foi possibilitada pelo abrandamento do nível de preços ao longo do ano. No ano de 2024 o esforço financeiro com o pacote inflação reduziu-se em cerca de um terço (1003 M€; 33,0%). A tendência de desaceleração do nível de preços ao longo do ano reduziu as necessidades de intervenção pública neste domínio.²² Na receita (- 413 M€), destacou-se a descontinuação da medida IVA Zero a partir de janeiro. Na despesa (- 590 M€), a redução encontra-se patente nas prestações sociais (- 507 M€) e “Outras despesas correntes” (- 137 M€), constituindo o apoio a famílias mais vulneráveis (- 342 M€) e o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens (- 342 M€) os apoios mais importantes que cessaram ou diminuíram significativamente o seu impacto no ano de 2024. Em sentido oposto, aumentaram as solicitações no domínio da habitação (39 M€), refletidas no agravamento homólogo dos encargos com a medida de apoio à renda — Tabela 5 e Tabela 6.

Tabela 6 – Impacto orçamental acumulado direto das principais medidas de política do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional, por rubrica, 2022-2024
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Execução						Referenciais anuais				Desvio face ao referencial				Por memória			
	2023		2024		VHA		PE/2024-28 (Revisto UTAO)		Est/2024 (Estimativa UTAO)		PE/2024-28		Est/2024		2022		2023	
	1	2	3=2-1	4	5	6=2-4	7=2-5	8	9	M€	P.P.	M€	P.P.	M€	P.P.	M€	P.P.	
Receita total	1482	0,6	1069	0,4	-413	-0,2	1249	0,4	1416	0,5	-180	-0,1	-347	-0,1	1498	0,6	1482	0,6
Impostos indiretos	1556	0,6	1076	0,4	-480	-0,2	1204	0,4	1371	0,5	-128	-0,1	-295	-0,1	1550	0,6	1556	0,6
Impostos diretos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	45	0,0	45	0,0	-45	0,0	-45	0,0	2	0,0	0	0,0
Contribuições sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	-70	0,0	-4	0,0	66	0,0	0	0,0	0	0,0	-4	0,0	-4	0,0	-54	0,0	-70	0,0
Receita de capital	-4	0,0	-3	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	-3	0,0	-3	0,0	0	0,0	-4	0,0
Despesa total	1561	0,6	971	0,3	-590	-0,2	1317	0,5	1001	0,4	-347	-0,1	-30	0,0	3114	1,3	1561	0,6
Consumo intermédio	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	1	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	528	0,2	0	0,0	-527	-0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Prestações sociais	853	0,3	346	0,1	-507	-0,2	0	0,0	362	0,1	346	0,1	-16	0,0	1998	0,8	853	0,3
Subsídios	385	0,1	440	0,2	54	0,0	221	0,1	398	0,1	219	0,1	42	0,0	726	0,3	385	0,1
Outras despesas correntes	321	0,1	184	0,1	-137	-0,1	569	0,2	240	0,1	-384	-0,1	-56	0,0	388	0,2	321	0,1
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras despesas de capital	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Impacto (negativo) no saldo orçamental	3 042	1,1	2 039	0,7	-1 003	-0,4	2 566	0,9	2 416	0,9	-527	-0,2	-377	-0,1	4 611	1,9	3 042	1,1

Fontes: Conta Geral do Estado 2024; maio 2025, Lisboa: Entidade Orçamental (Quadros 2.3, 2.4 e 3.7). Relatórios da Conta Geral do Estado 2022-2023. Base de dados orçamental SIGO. Ministério das Finanças e IGFSS. Cálculos da UTAO. Dados de INE, AT, IGFSS e base de dados orçamental SIGO. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O ponto de partida para apuramento do impacto das medidas de política do pacote inflação em contas nacionais é a Tabela 4 (apuramento da UTAO, ótica da contabilidade pública).

3.4 PRR

141. Esta secção apresenta o impacto direto da implementação do PRR português, nas óticas da contabilidade pública (Subsecção 3.4.1) e da contabilidade nacional (Subsecção 3.4.2). O efeito em contas nacionais tem por base a execução em contabilidade pública, com as necessárias adaptações metodológicas. No entanto, no caso específico deste plano de investimentos, para além destas diferenças, destaca-se também a maior diversidade de fontes de informação a que a autoridade estatística acede, como por exemplo, a execução da Administração Regional e o acesso a contas patrimoniais detalhadas de algumas entidades, que melhoram o apuramento do impacto do PRR nas contas públicas.

²² De acordo com informação do INE, a variação média do IPC nos últimos 12 meses foi 2,42% no final de dezembro de 2024, 4,31% no conjunto de 2023 e 7,83% em 2022 e 1,27% em 2021). Esta série é a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor, com consulta da série estatística em 17-07-2025.

142. A UTAO apresenta a sua estimativa para o impacto do PRR em 2024, beneficiando neste relatório da informação apurada pelo INE, que permitiu apresentar o impacto (consolidado) no conjunto das Administrações Públicas, incluindo o subsector da Administração Regional, nas duas óticas contabilísticas. O PRR tem merecido destaque no espaço público de debate, mas com pouca informação sistematizada e transparente sobre o seu impacto nas finanças públicas. A UTAO iniciou em 2022 a publicação da sua estimativa sobre este plano de investimentos na execução orçamental e desde então assinala-se a melhoria na informação disponível e a colaboração prestada pelas entidades responsáveis pela publicação das contas públicas, destacando-se a EO, o IGFSS e o INE. Saúda-se o trabalho que tem vindo a ser realizado pela EO nesta matéria, designadamente no respeitante às fontes de financiamento (que permitem identificar de forma mais fina a natureza da despesa) e a publicação, desde o início de 2024, da conta do PRR na Administração Central. Esta informação é complementada pela informação da base de dados orçamental SIGO relativamente à execução da Administração Central, que permitiu à UTAO estimar o cofinanciamento nacional e coligir informação adicional sobre os principais projetos e medidas de política. Na ótica da contabilidade nacional, a UTAO beneficiou de informação complementar do INE, que acrescenta fiabilidade à sua estimativa do PRR. A informação do INE permitiu também conhecer o impacto na Administração Regional e apresentar a conta consolidada do PRR nas Administrações Públicas. Toda a informação foi sujeita a análise crítica e julgamento da UTAO, podendo os resultados abaixo divergir dos constantes nas fontes primárias.

3.4.1 Ótica da Contabilidade Pública

143. No conjunto do ano de 2024, a implementação do PRR português em contabilidade pública (numa perspetiva consolidada e não ajustada) prejudicou o saldo global das Administrações Públicas em 411 M€. A despesa efetiva ascendeu a 2769 M€, tendo sido cobrada receita comunitária de 2274 M€, com origem no instrumento *NextGenerationEU*, encontrando-se a conta não ajustada do PRR na Tabela 7. A despesa executada continuou a acelerar (+ 58,3%) face ao ano anterior, traduzindo um aumento nominal de 1020 M€ (Tabela 7).

144. A despesa apurada no encerramento de contas anual totalizou 2769 M€ e representa 68,2% da estimativa do MF para o conjunto do ano, continuando a verificar-se atrasos face ao programado. Traduz um desvio nominal de – 1292 M€ face à estimativa anual, com expressões mais avultadas em aquisição de bens e serviços (– 543 M€), investimento (– 274 M€) e transferências de capital (– 226 M€). Apenas as transferências correntes superaram ligeiramente o previsto (57 M€) — Tabela 7.

145. A despesa executada concentrou-se na componente de capital (2037 M€), que representou 74% do total e, em menor escala, na componente corrente (732 M€) — Tabela 7 e Tabela 9.

- A maior fatia da despesa de capital destinou-se a transferências (1179 M€) para empresas privadas não financeiras, instituições sem fins lucrativos e empresários em nome individual (695 M€), para apoiar as transições climática e digital (567 M€), e a transferências para a Administração Local (449 M€), para implementação da componente de habitação do PRR.
 - No apoio às transições climática e digital, destacaram-se as agendas mobilizadoras e verdes para inovação empresarial (322 M€), a descarbonização da indústria (180 M€) e a iniciativa Empresa 4.0 (65 M€), geridas pelo IAPMEI.
 - A componente de capital também regista o investimento (858 M€) em construção e modernização de infraestruturas públicas. Salientam-se os projetos da Infraestruturas de Portugal (88 M€), designadamente o projeto *Missing Links*, das Forças Armadas (90 M€), o Metro do Porto (67 M€) e o IHRU, na componente residencial (56 M€).
 - A UTAO estima que a componente da despesa do PRR respeitante à política de habitação ascendeu a 528 M€ em 2024, com um peso de 19% no total. É maioritariamente gerida pelo IHRU e substanciou-se no Programa 1.º Direito e na expansão do parque habitacional público, através da criação de uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, do Parque público de habitação a preços acessíveis e do Programa Nacional de Alojamento do Ensino Superior (operacionalizado pelo Erasmus +). Repartiu-se entre o investimento, na Administração Central (200 M€) e as transferências de capital, para implementação na Administração Local (328 M€).
- A componente corrente da despesa (732 M€) distribuiu-se entre as transferências correntes (315 M€), aquisições de bens e serviços (240 M€), os subsídios (83 M€) e as "Outras despesas correntes" (37 M€).

- As transferências correntes (315 M€) destinaram-se aos sectores externos às AP: famílias (167 M€), empresas não financeiras privadas (53 M€) e Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL, 16 M€). Financiaram as transferências do fundo Ambiental para as famílias e empresas para apoiar a eficiência energética dos edifícios (79 M€) e os e os incentivos destinados a aumentar o nível de qualificações via ensino superior, através dos programas Impulso STEAM e Impulso Adultos (27 M€), e via ensino profissional (14 M€).
- A rubrica de subsídios (83 M€) apoiou a medida Compromisso Emprego Sustentável e o Programa Emprego + Digital 25, geridos pelo IEFP.

146. A utilização da componente de empréstimos do PRR ascendeu a 778 M€, dos quais 220 M€ em operações de capitalização de empresas do Fundo de Capitalização e Resiliência e os restantes 556 M€ em despesa efetiva com os apoios às empresas na transição climática e digital, política de habitação e investimento nas AP. O recurso à componente de empréstimos do MRR totalizou 778 M€ em 2024. Na componente financeira, avultam as operações de capitalização de empresas do Fundo de Capitalização e Resiliência (220 M€), com uma utilização marginal de 2,5 M€ em políticas de habitação. A despesa efetiva ascendeu a 556 M€, excedendo a previsão do OE/2024 em 51% (+ 189 M€), tendo sido mobilizada para implementação das seguintes medidas (Tabela 8):

- Foi utilizada pelo IAPMEI no apoio às empresas na transição climática e digital (154 M€);
- Destinou-se à política de habitação (166 M€), gerida pelo IHRU e Erasmus +, destinando-se, entre outros fins, à construção de edifícios (55 M€), apoios no âmbito do programa 1.º Direito (16 M€) e a transferências para a AdL na sua qualidade de entidade executora (52 M€);
- Finalmente, financiou investimentos da Marinha (63 M€) e das Infraestruturas de Portugal (25 M€);

Tabela 7 – Conta consolidada não ajustada do PRR nas Administrações Públicas
(em milhões de euros e em percentagem)

	Jan-dezembro			Referenciais anuais			Taxa de execução
	2023	2024	Variação homóloga	2023	Est/2024	Variação homóloga	Est/2024
1. Receita efetiva	1 868,7	2 358,0	489,3	1 868,7	3 274,7	1 406,0	72,0
Transferências correntes	547,5	772,0	224,6	547,5	1 248,1	700,6	61,9
Dos quais:							
Next GenerationEU	545,5	759,0	213,4	545,5	1 248,1	702,6	60,8
Outras receitas correntes	1,9	13,1	11,1	1,9	6,9	5,0	188,0
Diferenças de consolidação	0,0	73,2	73,2	0,0	0,0	0,0	-
Transferências de capital	1 319,3	1 502,0	182,7	1 319,3	2 019,6	700,3	74,4
Dos quais:							
Next GenerationEU	1 319,3	1 502,0	182,7	1 319,3	2 019,6	700,3	74,4
Outras receitas de capital	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-
Diferenças de consolidação	0,0	10,7	10,7	0,0	0,0	0,0	-
2. Despesa efetiva	1 748,9	2 769,3	1 020,4	1 748,9	4 061,6	2 312,7	68,2
Despesa corrente	422,1	731,9	309,8	422,1	1 468,9	1 046,8	49,8
D.01 - Despesas com pessoal	28,2	56,9	28,6	28,2	70,5	42,2	80,7
D.02 - Aquisição de bens e serviços	133,1	240,3	107,3	133,1	783,1	650,0	30,7
D.04 - Transferências correntes	124,3	314,9	190,6	124,3	258,0	133,7	122,0
Dos quais:							
Empresas não financeiras públicas	0,0	1,9	1,9	0,0	-	0,0	-
Empresas não financeiras privadas	50,1	53,1	3,1	50,1	-	-50,1	-
Para ISFL	4,5	16,0	11,6	4,5	-	-4,5	-
Para as Famílias	65,5	166,5	101,0	65,5	-	-65,5	-
Para a Administração Local	4,2	77,1	72,9	4,2	-	-4,2	-
Para a Administração Regional	0,0	0,2	0,2	0,0	-	0,0	-
D.05 - Subsídios	114,4	83,2	-31,2	114,4	132,4	18,0	62,8
Dos quais:							
Empresas não financeiras privadas	94,9	65,2	-29,7	94,9	-	-94,9	-
Para ISFL	9,2	11,0	1,7	9,2	-	-9,2	-
Para Empresários em nome individual	9,1	5,9	-3,2	9,1	-	-9,1	-
Para a Administração Local	0,1	0,0	0,0	0,1	-	-0,1	-
Para a Administração Regional	0,1	-	-0,1	0,1	-	-0,1	-
D.06 - Outras despesas correntes	22,2	36,7	14,5	22,2	62,3	40,1	58,8
Diferenças de consolidação	0,0	-	0,0	-	162,6	162,6	0,0
Despesa de capital	1 326,8	2 037,4	710,6	1 326,8	2 592,7	1 265,9	78,6
D.07 - Investimento	380,8	858,3	477,5	380,8	1 132,0	751,2	75,8
D.08 - Transferências capital	946,0	1 179,1	233,1	946,0	1 405,3	459,3	83,9
Dos quais:							
Empresas não financeiras públicas	7,3	0,8	-6,5	7,3	-	-7,3	-
Empresas não financeiras privadas	494,7	460,2	-34,5	494,7	-	-494,7	-
Para ISFL	231,0	227,7	161,2	231,0	-	-231,0	-
Para as Famílias	3,2	7,3	4,1	3,2	-	-3,2	-
Para a Administração Local	191,6	449,5	257,9	191,6	-	-191,6	-
Para a Administração Regional	-	-	0,0	-	-	0,0	-
D.11 - Outras despesas de capital	-	-	0,0	-	0,0	0,0	-
Diferenças de consolidação	-	-	0,0	-	55,3	55,3	-
3. Impacto no saldo global (3) = (1)-(2)	119,8	-411,4	-531,1	119,8	-786,9	-906,7	
4. Receita não efetiva	823,0	1 281,3	0,0	823,0	1 024,0	201,0	
R.11 - Receita de ativos financeiros	129,1	31,3	-97,8	129,1	0,0	-129,1	
R.12 - Empréstimos de M/L prazo com origem nas instituições europeias	694,0	1 250,0	556,0	694,0	1 024,0	330,1	
5. Despesa não efetiva	123,7	222,1	98,4	123,7	736,6	612,9	
D.09 - Despesa com ativos financeiros	123,7	222,1	98,4	123,7	736,6	612,9	
6. Receita extraorçamental	5 028,0	4 694,4	-333,5	5 028,0	3 182,1	-1 845,9	
R.17 - Receita extraorçamental	5 028,0	4 694,4	-333,5	5 028,0	3 182,1	-1 845,9	
7. Despesa extraorçamental	2 185,7	2 262,7	77,1	2 185,7	3 182,1	996,4	
D.12 - Despesa extraorçamental	2 185,7	2 262,7	77,1	2 185,7	3 182,1	996,4	
8. Receita do exercício (8) = (1)+(4)+(6)	7 719,7	8 333,7	614,0	7 719,7	7 480,8	-238,9	
9. Despesa do exercício (9)=(2)+(5)+(7)	4 058,3	5 254,1	1 195,8	4 058,3	7 980,3	3 922,0	
10. Saldo do exercício (10)=(8)-(9)	3 661,4	3 079,5	-581,8	3 661,4	-499,5	-4 160,9	

Fontes: Base de dados SIGO, IGFSS, INE. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho](#) e a [Circular n.º 1400 da DGO](#) densificaram o tratamento estatístico das operações respeitantes ao PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). (ii) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (iii) – Existe uma diferença de 84 M€ entre o saldo não ajustado de 2024 apresentado na Tabela 7 (- 411 M€) e na Tabela 8 (- 495 M€), que corresponde às diferenças de consolidação da receita (73 M€ na componente corrente e 11 M€ na componente de capital). As diferenças de consolidação são erros contabilísticos que emergem de diferenças de registo entre organismos das AP. Neste caso, existe uma diferença entre a despesa de transferências registada pela ETF para organismos das AP e a receita registada pelos organismos beneficiários. Esta diferença acontece na fonte de financiamento 31B, respeitante a empréstimos de receitas de impostos entre organismos (para execução do PRR). Assim, deve ser considerada na perspetiva da conta consolidada do PRR nas AP (Tabela 7), mas não se trata de uma subvenção. Como tal, não deve ser objeto de ajustamento (na Tabela 9).

Tabela 8 – Conta do PRR da Administração Central — Empréstimos
(em milhões de euros)

	Jan-dezembro			Referenciais anuais			Taxa de execução %
	2023	2024	VH	2023	OE/2024	VH	2024
Receita	823,0	1 281,3	458,3	823,0	1 024,0	201,0	125,1
Receita não efetiva	823,0	1 281,3	458,3	823,0	1 024,0	201,0	125,1
R.11 - Receita de ativos financeiros	129,1	31,3	-97,8	129,1	-	129,1	-
R.12 - Empréstimos de M/L prazo mecanismo <i>NextGenerationEU</i>	694,0	1 250,0	556,0	694,0	1 024,0	330,1	122,1
Despesa	182,2	778,1	595,9	182,2	604,5	422,3	128,7
Despesa efetiva	59,2	556,0	496,9	59,2	367,1	307,9	151,5
D.01 - Despesas com pessoal	0,8	0,8	0,0	0,8	-	-0,8	-
D.02 - Aquisição de bens e serviços de estudos e consultoria	7,5	8,6	1,1	7,5	93,4	85,9	9,2
Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (IHRU)	5,0	5,9	0,9	5,0	-	-5,0	-
Instituições do Ensino Superior	2,5	2,7	0,1	2,5	-	-2,5	-
Outros	-	0,02	0,0	-	-	-	-
D.04 - Transferências correntes	0,1	61,5	61,4	0,1	-	-0,1	-
Transferência Administração Local	-	55,8	55,8	-	-	-	-
Outros	0,1	5,7	5,6	0,1	-	-0,1	-
D.06 - Outras despesas correntes	15,7	16,6	0,9	15,7	41,1	25,4	40,5
Apoios habitação (Componente C2): 1.º Direito - Programa de apoio no acesso à habitação, Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário e Parque público de habitação a preços acessíveis - IHRU (entidade gestora)	15,7	15,8	0,1	15,7	-	15,7	-
Outros	0,0	0,9	0,8	0,0	-	0,0	-
D.07 - Investimento em terrenos e habitações	26,6	183,6	156,9	26,6	218,8	192,2	83,9
Edifícios, habitações e terrenos	24,2	92,2	68,0	24,2	-	24,2	-
Investimentos militares	-	63,0	63,0	-	-	-	-
Investimentos incorpóres (Infraestruturas de Portugal)	-	25,5	25,5	-	-	-	-
Outros	2,4	2,9	0,5	2,4	-	2,4	-
D.08 - Transferências de capital	8,5	285,0	276,5	8,5	13,8	5,3	2 064,3
Agendas/ Alianças Mobilizadoras e Verdes para a Inovação Empresarial (empresas e ISFL)	-	153,8	153,8	-	-	-	-
Transferência AdL - Erasmus +: aumento oferta alojamento estudantil	8,5	25,3	16,8	8,5	-	8,5	-
Transferência AdL - IHRU: habitação	-	26,5	26,5	-	-	-	-
Transferência AdL - Outros	-	73,7	73,7	-	-	-	-
Outros	-	5,7	5,7	-	-	-	-
Despesa não efetiva	123,0	222,1	99,0	123,0	237,4	114,4	93,5
D.09.06 - Ativos financeiros: Empréstimos M/L Prazo	0,7	2,5	1,8	0,7	50,0	49,3	5,0
Transferência AdL - IHRU: habitação	0,7	2,5	1,8	0,7	50,0	49,3	5,0
D.09.07 e D.09.08 - Participações financeiras	122,3	219,6	97,2	122,3	187,4	65,1	117,2
Participação capital social empresas não financeiras privadas (Fundo de Capitalização e Resiliência)	122,3	219,6	97,2	122,3	187,4	65,1	117,2
Impacto no saldo global	-59,2	-556,0	-496,9	-59,2	-367,1	-307,9	
Operações financeiras	570,9	1 027,9	457,0	570,9	786,6	215,7	

Fontes: Base de dados SIGO, Ministério das Finanças, INE, IGCP. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) Consideraram-se fontes de financiamento de empréstimos a 717, 718, 719 e 31B, em linha com o praticado pelo INE e consensualizado informalmente entre a Entidade Orçamental e o INE. (ii) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base.

147. Após ajustamento para assegurar a neutralidade dos fundos comunitários, o PRR onerou o saldo em 717 M€. A despesa foi maioritariamente financiada por subvenções do mecanismo *NextGenerationEU* (2052 M€), também com recurso à componente de empréstimos (556 M€) e cofinanciamento nacional (161 M€). A UTAO ajusta a receita do PRR para assegurar a neutralidade dos fundos comunitários recebidos da UE. A receita de subvenções comunitárias só é reconhecida quando é realizada a despesa que se destina a financiar, conforme detalhado na Tabela 9. Após ajustamentos, a implementação do PRR reduziu o saldo global em 717 M€, refletindo o aumento da utilização da componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (556 M€) e o cofinanciamento nacional (161 M€).²³

148. A execução deste plano de investimentos concentrou-se na Administração Central (89%; 2471 M€), seguindo-se a Segurança Social (151 M€) e a Administração Regional (148 M€). No entanto, a despesa da Administração Central inclui 527 M€ de transferências para a Administração Local, destinadas maioritariamente à implementação das medidas da componente habitação. Não existindo informação disponível sobre a execução do PRR na AdL, esta forma de apuramento indireta não permite conhecer a natureza económica da despesa final — Tabela 9.

²³ O cofinanciamento nacional apresentado reflete, sobretudo, a devolução aos destinatários finais da receita de IVA (fonte de financiamento 484). Na implementação de programas comunitários, este imposto não é financiado, cabendo aos Estados-Membros a sua devolução aos beneficiários finais.

Tabela 9 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector: da perspetiva não ajustada à perspetiva ajustada (ótica contabilidade pública)
(em milhões de euros)

	2024 Jan- dezembro não ajustado 1=2+3+4	Não ajustado						Ajustamento			2024 Jan- dezembro ajustado 11=1+8+9+10
		Decomposição por tipo de financiamento			Decomposição por subsector			Subvenções			
		Subvenções	Financiamento Nacional	Empréstimos Next Generation EU	AdC	AdR	SS	AdC	AdR	SS	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Receita efetiva	2 274	2 274	-	-	1 987	148	140	-233	-	11	2 052
Outras receitas correntes	772	772	-	-	615	17	140	-160	-	-19	593
Receita de capital	1 502	1 502	-	-	1 371	131	-	-74	-	31	1 459
Despesa efetiva	2 769	2 052	161	556	2 471	148	151				2 769
Despesas com pessoal	57	54	2	1	57	0	-				57
Aquisição de bens e serviços	240	203	29	9	211	15	14				240
Juros	0	0	-	-	0	-	-				0
Transferências correntes	315	251	2	61	209	-	106				315
Subsídios	83	83	-	-	82	1	-				83
Outras despesas correntes	37	1	19	17	36	1	-				37
Investimento	858	568	107	184	722	105	31				858
Transferências capital	1 179	891	3	285	1 154	26	-				1 179
Diferenças de consolidação	-	-	-	-	-	-	-				-
Impacto no saldo global	-495	222	-161	-556	-484	0	-11	-233	-	11	-717

Por memória:

Despesa por tipo de financiamento	2024
Efetiva	2 213
Subvenções NextGeneration EU	2 052
Financiamento nacional	161
Não efetiva	556
Financiamento NextGeneration EU	556
Despesa total	2 769

Fontes: SIGO, INE, IGFSS (Quadro CSS2 do Relatório da CGE2024) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – (iii) – Existe uma diferença de 84 M€ entre o saldo não ajustado de 2024 apresentado na Tabela 7 (- 411 M€) e na Tabela 8 (- 495 M€), que corresponde às diferenças de consolidação da receita (73 M€ na componente corrente e 11 M€ na componente de capital). As diferenças de consolidação são erros contabilísticos que emergem de diferenças de registo entre organismos das AP. Neste caso, existe uma diferença entre a despesa de transferências registada pela ETF para organismos das AP e a receita registada pelos organismos beneficiários. Esta diferença acontece na fonte de financiamento 31B, respeitante a empréstimos de receitas de impostos entre organismos (para execução do PRR). Assim, deve ser considerada na perspetiva da conta consolidada do PRR nas AP (Tabela 7), mas não se trata de uma subvenção. Como tal, não deve ser objeto de ajustamento (na Tabela 8).

3.4.2 Ótica da Contabilidade Nacional

149. Esta secção complementa em contas nacionais o tratamento que a UTAO dispensa ao PRR em contabilidade pública. Apresenta o impacto direto da implementação do PRR português na ótica das contas nacionais, partindo da informação disponibilizada pelo INE. Beneficia também do detalhe proporcionado pela base de dados orçamental SIGO relativamente à execução da Administração Central, que permite à UTAO estimar o cofinanciamento nacional e apurar informação adicional sobre medidas.

150. No conjunto do ano de 2024, o PRR executou despesa de 2651 M€ (0,9 % do PIB), dos quais 2501 M€ (96%) com origem em fontes comunitárias. A maior parte desta despesa foi financiada por subvenções comunitárias (2021 M€; 76%), mas também com recurso à componente de empréstimos do mecanismo NextGenerationEU (480 M€; 18%). O cofinanciamento nacional estimado pela UTAO ascendeu a 6% (150 M€) do total. A execução totalmente financiada por subvenções comunitárias não tem impacto no saldo orçamental, mas influencia significativamente os níveis da receita e da despesa totais. A despesa total por fonte de financiamento encontra-se detalhada na Tabela 10, devendo esclarecer-se que a componente de cofinanciamento nacional foi estimada pela UTAO, com base na informação constante na base de dados orçamental SIGO (utilizando a despesa). Inclui os reembolsos de IVA, a receita de impostos e receita própria mobilizada para o PRR.²⁴ O MF só apresenta previsões e execução para a despesa financiada por fontes comunitárias (subvenções e empréstimos), mas a UTAO considera útil dar a conhecer também a sua estimativa de cofinanciamento nacional, que permite apurar o esforço total

²⁴ Os fundos europeus não reembolsam a despesa relativa ao IVA. Para beneficiários finais exteriores às Administrações Públicas, esta receita é financiada por cada Estado-Membro. Este reembolso do IVA é considerado cofinanciamento nacional para efeitos desta estimativa.

para as finanças públicas com a implementação deste plano de investimentos. A Tabela 11 apresenta apenas a despesa financiada pelas duas fontes de financiamento comunitárias (subvenções e empréstimos do MRR), permitindo comparar a execução com os objetivos anuais divulgados pelo MF (OE/2024, PE/2024-28 e estimativa anual da POE/2025).

151. Em 2024, a execução do PRR acelerou em termos homólogos (+ 948 M€), situando-se 56% acima do ano anterior, verificando-se um crescimento expressivo do financiamento com recurso à componente de empréstimos (+ 426 M€), que representou cerca de nove vezes o nível de 2023. Neste período, verificou-se uma aceleração na execução de despesa do PRR, face ao período homólogo (+ 56%; + 948 M€), particularmente no último trimestre do ano. No respeitante ao financiamento, as subvenções cresceram 25% (+ 408 M€), mas a utilização dos empréstimos do MRR (+ 426 M€) representou cerca de nove vezes o nível de 2023, enquanto o cofinanciamento nacional mais do que triplicou (+ 115 M€) — Tabela 10.

152. No conjunto do ano de 2024, a implementação do PRR continuou a registar atrasos, uma vez que a despesa financiada por fontes comunitárias representou apenas 63% do programado pelo MF. No entanto, o financiamento com recurso à componente de empréstimos superou a previsão anual em 54% (167 M€). Na estimativa atualizada para 2024, que acompanhou a POE/2025, o MF manteve inalterado o objetivo anual para a execução das fontes comunitárias do PRR: 3995 M€ (1,4% do PIB). Na execução preliminar para o ano de 2024 apurou-se despesa de 2501 M€ (0,9% do PIB) com financiamento comunitário, representando 63,2% (- 1454 M€) do previsto para o conjunto do ano. O desvio mais significativo é na FBCF (- 1294 M€), cuja execução representa apenas 35% do programado. No entanto o recurso à componente de empréstimos (480 M€) foi superior ao previsto (313 M€), situando-se 54% acima da previsão anual — Tabela 11.

153. A despesa total do PRR em 2024 ascendeu a 2651 M€, com um peso de 74% da componente de capital (1955 M€), destacando-se as ajudas ao investimento (1137 M€), destinadas a apoiar as empresas nas transições climática e digital, e à implementação da componente de habitação do PRR na Administração Local. A maior parte das ajudas ao investimento destinam-se a setores externos às AP (679 M€), sobretudo para apoiar as empresas nas transições climática e digital (567 M€), designadamente através das medidas: agendas/alianças mobilizadoras e verdes para a inovação empresarial (322 M€), descarbonização da indústria (180 M€) e Empresa 4.0 (65 M€), sendo operacionalizadas pelo IAPMEI, I.P.. Na componente pública, a grande parte das ajudas ao investimento destinam-se à Administração Local (448 M€), tendo como finalidade a implementação da componente de habitação do PRR, designadamente a execução do Programa 1.º Direito (302 M€), a expansão do Parque público de habitação a custos acessíveis e o reforço da oferta de alojamento estudantil a preços acessíveis (25 M€). No respeitante à FBCF (803 M€), salientam-se os projetos da Infraestruturas de Portugal (88 M€), designadamente o projeto *Missing Links* e a melhoria das acessibilidades rodoviárias das áreas de acolhimento empresarial, o Metro do Porto (67 M€) e o IHRU, na componente residencial (56 M€), bem como a modernização dos estabelecimentos de ensino superior e a ampliação da oferta pública habitacional para estudantes, através do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES), atomizado por uma diversidade de instituições do ensino superior e gerido pelo Erasmus + (27 M€) — Tabela 10.

154. A UTAO estima que em 2024 a despesa destinada à execução da componente de habitação do PRR ascenda a 559 M€, representando 29% da despesa de capital e 21% da despesa total deste plano. Apela-se à divulgação de informação que permita apurar o impacto individualizado de cada uma das medidas que compõem a componente de habitação do PRR. A componente de habitação do PRR tem uma vertente privada e outra pública. No domínio privado, pretende-se apoiar as famílias de menores rendimentos na reabilitação de habitações indignas, através do Programa de apoio ao acesso à habitação, consubstanciado no reforço do Programa 1.º Direito. No domínio público, pretende-se reforçar a oferta habitacional pública, através da construção do Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, da criação de uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário e aumentar o alojamento estudantil a custos acessíveis, entre outros. A gestão desta componente é realizada maioritariamente pelo IHRU, mas a Administração Local tem um papel muito importante na implementação, efetuando o diagnóstico das necessidades locais, vertidas na Estratégia Local de Habitação (ELH) e constituindo-se

como executora da despesa final. O reforço do alojamento estudantil é gerido pelo Erasmus + e operacionalizado através do Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES), com recurso a parcerias com as instituições de ensino superior e com a Administração Local. A informação sobre a implementação da componente de habitação do PRR encontra-se muito dispersa na execução orçamental e a estimativa da UTAO foi apurada de forma indireta, com base na despesa das entidades gestoras, em edificado e transferências de capital, para a Administração Local, para as instituições de ensino superior e para os setores institucionais das famílias e das empresas. Não é possível apurar o impacto individual de cada uma das medidas. Tratando-se de um tema com relevância social, apela-se a uma divulgação mais detalhada da componente habitação do PRR.

Tabela 10 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por classificação económica e tipo de financiamento (ótica contas nacionais)
(em milhões de euros)

	2023			2024			Variação					
	Total	Decomposição por tipo de financiamento		Total	Decomposição por tipo de financiamento		Total	Decomposição por tipo de financiamento				
		Subvenções	Empréstimos Next Generation EU		Financiamento nacional	Subvenções		Empréstimos Next Generation EU	Financiamento nacional			
1=2+3+4	2	3	4	5=6+7+8	6	7	8	9=5-1	10=6-2	11=7-3	12=8-4	
Receita total	1613	1613	-	-	2021	2021	-	-	408	408	-	-
Outras receitas correntes	375	375	-	-	574	574	-	-	199	199	-	-
Receita de capital	1238	1 238	-	-	1447	1447	-	-	208	208	-	-
Despesa total	1703	1613	54	35	2651	2021	480	150	948	408	426	115
Consumo intermédio	117	96	7	14	220	183	8	29	103	87	2	15
Despesas com pessoal	28	28	-	0	53	50	0	2	25	23	0	2
Prestações sociais	-	-	-	-	5,9	6	-	-	6	6	0	0
Subsídios	123	123	-	-	92	92	-	-	-32	-32	0	0
Outras despesas correntes	131	128	0	3	326	244	61	21	195	116	61	18
FBCF	407	350	39	18	803	589	118	96	396	240	79	77
Outras despesas capital	897	889	8	0	1152	857	292	3	255	-31	283	3
Ajudas ao investimento	892	883	8	-	1137	849	285	3	245	-35	277	3
Outras despesas capital	5,2	5	-	-	14,7	9	6	-	9	3	6	0
Impacto no saldo orçamental	-89	0	-54	-35	-630	0	-480	-150	-540	0	-426	-115

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – As subvenções e os empréstimos foram apurados com base em informação do INE. (iii) – O montante de cofinanciamento nacional foi estimado pela UTAO de acordo com a informação constante na base de dados orçamental SIGO (utilizando a despesa). Inclui os reembolsos de IVA, a receita de impostos e receita própria mobilizada para o PRR.²⁵

155. Na componente corrente (677 M€), avultaram as “Outras despesas correntes” (326 M€), o consumo intermédio (220 M€) e os subsídios às empresas (92 M€). O primeiro caso reflete transferências da Segurança Social para as famílias (106 M€), e da Administração Central para a Administração Local (76 M€), os apoios do Fundo Ambiental a famílias e empresas na eficiência energética dos edifícios (81 M€) e os incentivos destinados a aumentar o nível de qualificações, tanto pela via do ensino superior, através dos programas Impulso STEAM e Impulso Adultos (27 M€), como pela via do ensino profissional (15 M€). A rubrica de subsídios (92 M€) apoiou a medida Compromisso Emprego Sustentável, o Programa Emprego + Digital 25, geridos pelo IEFP — Tabela 10.

156. No conjunto ano de 2024 cerca de 60% do PRR destinou-se às Administrações Públicas, mas este apuramento encontra-se subestimado pela falta de informação sobre a repartição entre os sectores privado e público na Administração Local. No conjunto do ano de 2024, cerca de 60% da despesa total do PRR (2651 M€) destinou-se às AP (1577 M€) e o remanescente (1074 M€) aos restantes subsectores da economia. No entanto, a despesa que tem como beneficiário final o sector público inclui as transferências para a Administração Local (524 M€), não se conhecendo a natureza económica da despesa final neste subsector. Esta insuficiência de informação dificulta a repartição entre os diferentes sectores da economia e subestima as ajudas ao investimento ao sector privado. Uma parte significativa da despesa registada como ajudas ao investimento à Administração Local (448 M€) destina-se ao Programa 1.º Direito, um apoio público a pessoas em situação de carência económica e residencial, sabendo-se que tem como beneficiário final o sector privado, mas sem possibilidade de apuramento deste montante — Tabela 10.

²⁵ Os fundos europeus não reembolsam a despesa relativa ao IVA. Para beneficiários finais exteriores às Administrações Públicas, esta receita é financiada por cada Estado-Membro. Este reembolso do IVA é considerado cofinanciamento nacional para efeitos desta estimativa.

Tabela 11 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR: subvenções e empréstimos (ótica contas nacionais)

(em milhões de euros e em percentagem do PIB)

	2023		2024		VHA		2023		OE/2024		PE/2024-28 e Est/2024		VHA OE/2024		VHA PE/2024-28 e Est/2024	
	1	2	3=2-1	4	5	6	7=5-4	8=6-4	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p.
Receita total	1 613	0,6	2 021	0,7	408	0,1	1 613	0,6	5 243	1,9	3 643	1,3	3 629	1,3	2 029	0,7
Outra receita corrente	375	0,1	574	0,2	199	0,1	375	0,1	1 888	0,7	981	0,3	1 513	0,5	606	0,2
Receita de capital	1 238	0,5	1 447	0,5	208	0,0	1 238	0,5	3 355	1,2	2 661	0,9	2 116	0,8	1 423	0,5
Despesa total	1 667	0,6	2 501	0,9	833	0,3	1 667	0,6	5 555	2,0	3 955	1,4	3 888	1,4	2 288	0,8
Consumo intermédio	103	0,0	191	0,1	88	0,0	103	0,0	662	0,2	462	0,2	559	0,2	359	0,1
Despesas com pessoal	28	0,0	51	0,0	23	0,0	28	0,0	57	0,0	57	0,0	29	0,0	29	0,0
Prestações sociais	0	0,0	6	0,0	6	0,0	0	0,0	27	0,0	27	0,0	27	0,0	27	0,0
Subsídios	123	0,0	92	0,0	-32	0,0	123	0,0	107	0,0	107	0,0	-17	0,0	-17	0,0
Outras despesas correntes	128	0,0	305	0,1	177	0,1	128	0,0	1 128	0,4	328	0,1	1 001	0,4	201	0,1
FBCF	388	0,1	707	0,2	319	0,1	388	0,1	2 301	0,8	2 001	0,7	1 912	0,7	1 612	0,6
Outras despesas capital	897	0,3	1 149	0,4	252	0,1	897	0,3	1 273	0,5	973	0,4	376	0,1	76	0,0
Ajudas ao investimento	892	0,3	1 134	0,4	242	0,1	892	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras despesas capital	5	0,0	15	0,0	9	0,0	5	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Impacto no saldo orçamental	-54	0,0	-480	-0,2	-426	-0,1	-54	0,0	-313	-0,1	-313	-0,1	-258	-0,1	-258	-0,1

Por memória:

Despesa total PRR financiada por subvenções e empréstimos

	Subvenções		Empréstimos		Despesa total		Variação anual	
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB
2021	95	0,0	-	-	95	0,0	-	-
2022	580	0,2	-	-	580	0,2	485	0,2
2023	1 613	0,6	54	0,0	1 667	0,6	1 087	0,4
2024	2 021	0,8	480	0,2	2 501	0,9	833	0,3
Despesa total PRR 2021 -2024	4 310	1,6	534	0,2	4 844	1,8		
2025 (RAP)	6 752	2,3	1 049	0,3	7 801	2,6	5 300	1,8

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – Os anos de 2023 e 2024 foram apurados pela UTAO, tendo como fonte a informação fornecida pelo INE, no 1.º PDE, em março de 2025. (iii) – Os referenciais anuais para o ano de 2024 são os divulgados pelo MF no OE/2024, no PE/2024–28, na estimativa para 2024 atualizada pelo Relatório da POE/2025 e em cálculos da UTAO.

157. A Administração Central constitui-se como a principal executora do PRR, sendo responsável por 69% da despesa em 2024, seguindo a Administração Local (20%) e a Administração Regional e a Segurança Social, ambas com um peso de 6%. A Administração Central executou despesa de 2352 M€, o que representa 89% do PRR no conjunto do ano de 2024 (Tabela 12). No entanto, este apuramento inclui 524 M€ de transferências para a Administração Local, repartidas entre a componente corrente (76 M€) e as ajudas ao investimento (448 M€). Se considerarmos estas transferências, o peso da Administração Central na execução do PRR reduz-se para 69%, constituindo a Administração Local o segundo subsector (20%), seguindo-se a Segurança Social (6%) e a Administração Regional (6%) — Tabela 12.

158. No apuramento dos efeitos do PRR, persiste a insuficiência de informação sobre o subsector da Administração Local, o que impede o apuramento da natureza económica da despesa final, constituindo este o segundo subsector mais importante na execução deste plano e o principal implementador da sua componente de habitação. É importante notar a inexistência de informação sobre a execução do PRR na Administração Local, o que constitui uma falta de transparência a assinalar. Mesmo a autoridade estatística (INE) apenas consegue aceder à informação das transferências feitas pela Administração Central (AdC) para a Administração Local (AdL). No entanto, este método de apuramento não permite apurar a natureza final da despesa e dificulta a consolidação da informação e a avaliação futura dos efeitos do PRR. A AdL constitui um importante executor da componente de habitação neste plano de investimentos, tendo beneficiado em 2024 de ajudas ao investimento de 327 M€ para este efeito, embora este detalhe não transpareça na informação disponível. A parte deste montante que deve ser evidenciada nas contas das AP como ajudas ao investimento é a que se destina aos apoios às famílias de menores rendimentos para reabilitação de habitações, no contexto do Programa 1.º Direito. No entanto, devem ser registados como FBCF os montantes destinados ao aumento da oferta pública habitacional, no contexto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, do parque Público de Habitação a Preços Acessíveis e do aumento da oferta pública de alojamento estudantil a preços acessíveis. A insuficiência de informação sobre este subsector não permite fazer esta distinção.

Tabela 12 – Impacto orçamental acumulado direto do PRR, por fonte de financiamento e subsector (ótica das contas nacionais)

(em milhões de euros)

	2023				2024				Variação			
	Total	Decomposição por subsector			Total	Decomposição por subsector			Total	Decomposição por subsector		
		AdC	AdR	SS		AdC	AdR	SS		AdC	AdR	SS
1=2+3+4	2	3	4	5=6+7+8	6	7	8	9=5-1	13	14	15	
Receita total	1613	1472	73	69	2021	1722	148	151	408	250	75	82
Outras receitas correntes	375	313	14	48	574	437	17	120	199	124	3	73
Receita de capital	1238	1159	59	21	1447	1285	131	31	208	127	72	10
Despesa total	1703	1561	73	69	2651	2352	148	151	948	791	75	82
Consumo intermédio	117	97	10	10	220	190	15	14	103	93	5	5
Despesas com pessoal	28	28	0	0	53	53	0	-	25	25	0	0
Prestações sociais	-	0	-	0	5,9	6	-	-	6	6	0	0
Subsídios	123	122	1	0	92	91	1	-	-32	-31	0	0
Outras despesas correntes	131	90	2	38	326	219	1	106	195	128	-1	68
FBCF	407	345	40	21	803	667	105	31	396	322	65	10
Outras despesas capital	897	879	19	0	1152	1126	26	-	255	248	7	0
Ajudas ao investimento	892	876	16	-	1137	1117	20	-	245	241	5	0
Outras despesas capital	5,2	2	2,8	-	14,7	10	5,1	-	9	7	2	0
Impacto no saldo orçamental	-89	-89	0	0	-630	-630	0	0	-540	-540	0	0

Fontes: INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) – O impacto orçamental apurado pode divergir de publicações anteriores, devido a revisões aos dados de base. (ii) – As subvenções e os empréstimos foram apurados com base em informação do INE e na base de dados orçamental SIGO. (iii) – O montante de cofinanciamento nacional foi estimado pela UTAO de acordo com a informação constante na base de dados orçamental SIGO (utilizando a despesa). Inclui os reembolsos de IVA, a receita de impostos e receita própria mobilizada para o PRR.²⁶ (iv) – O apuramento para o subsector Administração Central inclui as transferências para a Administração Local, uma vez que não existe informação disponível para este subsector.

²⁶ Os fundos europeus não reembolsam a despesa relativa ao IVA. Para beneficiários finais exteriores às Administrações Públicas, esta receita é financiada por cada Estado-Membro. Este reembolso do IVA é considerado cofinanciamento nacional para efeitos desta estimativa.

4 Execução orçamental em Contabilidade Nacional

159. Este capítulo analisa a conta das Administrações Públicas na ótica da Contabilidade Nacional.

Procede, por um lado, a uma apreciação dos resultados orçamentais de 2024 nessa mesma ótica e, por outro, à avaliação da variação das componentes que justificam a evolução do saldo entre 2023 e 2024. As medidas de política anunciadas na proposta de Orçamento do Estado para 2024, bem como aquelas divulgadas pelo novo Governo ao longo do ano, são comparadas com a respetiva execução. Identifica-se ainda o papel da política orçamental na estabilização do ciclo económico.

160. A informação de contas nacionais utilizada neste capítulo é a apresentada pelo Ministério das Finanças (MF) no Relatório da CGE/2024 e é coincidente com os elementos que constam da 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2025.

Os dados de contas nacionais apresentados no Relatório da CGE de 2024 são os disponíveis à data da sua entrega e são coincidentes com a 1.ª Notificação dos Défices Excessivos, de março de 2025. A UTAO utiliza, no presente capítulo, os respetivos dados incluídos na CGE/2024, tendo em conta que se trata da informação mais recente. As revisões seguem um calendário regular de divulgação e resultam da incorporação de informação pelo compilador de estatística.

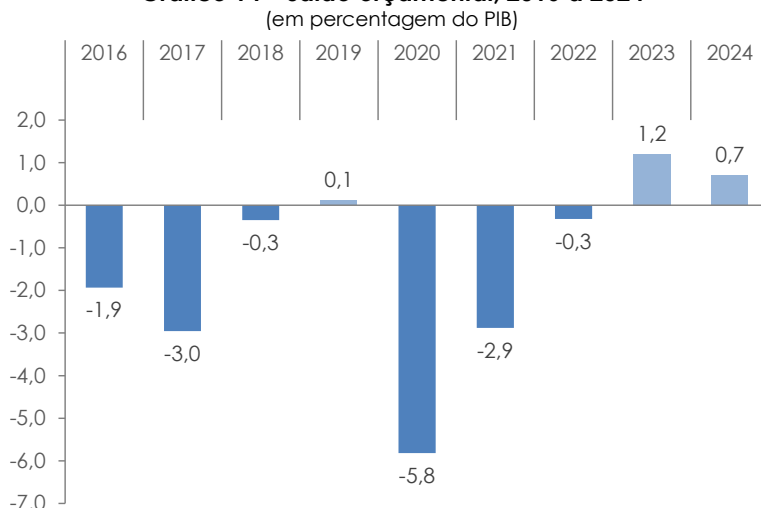
161. O capítulo está estruturado em seis secções. A Secção 161 analisa o saldo orçamental de 2024, com e sem o expurgo do contributo das medidas temporárias ou não-recorrentes para o resultado apurado no conjunto do ano. A Secção 4.1 informa sobre o cumprimento do objetivo para 2024 que se encontrava projetado em sede de Orçamento do Estado inicial e a Secção 4.2 identifica os fatores da variação do saldo orçamental entre 2023 e 2024. A Secção 4.3 procede à comparação do saldo orçamental em contas nacionais com o saldo global em contabilidade pública que lhe está subjacente e analisa os principais ajustamentos que justificam, em 2024, a diferença entre as duas óticas contabilísticas. A Secção 4.4 faz luz sobre a evolução dos principais agregados da receita total e da despesa primária, comparando-os com o referencial do PE/2024-28 e com a estimativa anual divulgada na POE/2025. A Secção 4.5 escrutina a concretização financeira das principais medidas de política orçamental anunciadas na POE/2024 e pelo XXIV Governo para ter execução nesse ano. Por fim, a Secção 4.6 avalia a orientação da política orçamental em 2024.

4.1 Saldo orçamental em 2024

162. No conjunto do ano de 2024, o saldo das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, registou um excedente orçamental equivalente a 0,7% do PIB. Este resultado apenas foi superado pelo registado em 2023 e assinala, pela primeira vez, dois anos consecutivos com excedente orçamental. Em valor nominal, o saldo orçamental (não ajustado) ascendeu a 1994 milhões de euros (M€). Entre os anos 1995 e 2024, só existiram três excedentes orçamentais (em 2019, 2023 e 2024). O excedente orçamental obtido em 2024 é o segundo maior e largamente superior ao registado em 2019 (0,1% do PIB) — Gráfico 14. Este desempenho foi impulsionado, essencialmente, pelo excedente do subsetor Fundos de Segurança Social (+5 825 M€). Adicionalmente, o subsetor Administração Regional e Local registou um saldo positivo de 421 M€, enquanto o saldo apurado no subsetor Administração Central foi negativo (- 4 252 M€).

163. Face a idêntico período de 2023, a deterioração do saldo orçamental justifica-se com o crescimento da despesa a um nível acima do verificado com a receita. O excedente orçamental registado supera objetivo orçamental para 2024. No entanto, o resultado apurado em contas nacionais em 2024 situou-se 0,5 p.p. do PIB abaixo do saldo registado em 2023 (Gráfico 14). Para este resultado, concorreu, de forma decisiva, o crescimento na despesa corrente (9,1%) mais significativo do que o registado na receita (6,3%). A Secção 4.1 desenvolve esta análise.

Gráfico 14 – Saldo orçamental, 2016 a 2024

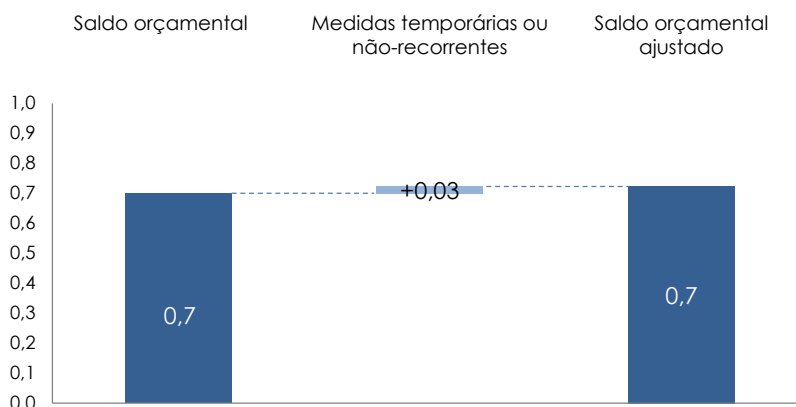


Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO.

164. As medidas temporárias e as medidas não-recorrentes decorrem de princípios normativos definidos a nível comunitário. A definição de medidas de política como sendo temporárias ou não recorrentes decorre da aplicação de princípios normativos estabelecidos a nível comunitário. Visam esses princípios inibir a manipulação do saldo estrutural através da classificação arbitrária pelos EM de medidas que melhorem falsamente o saldo expurgado dos efeitos do ciclo económico. As regras comuns para a classificação de medidas temporárias ou não recorrentes (também conhecidas na gíria anglo-saxónica como *one-off measures*) estão sistematizados no Capítulo II.3 [Report on Public Finances in EMU](#), de dezembro de 2015. É de salientar que as medidas de política dos pacotes COVID-19 e “Inflação”, embora tenham uma duração limitada no tempo, não cabem no conceito de medidas temporárias ou não-recorrentes.

165. O impacto no saldo orçamental das medidas temporárias ou não-recorrentes em 2024 foi diminuto e acentuadamente inferior ao registado em 2023. No ano 2023, foram identificados efeitos decorrentes de quatro medidas temporárias ou não-recorrentes (Caixa 1). As operações apuradas foram classificadas como despesa de capital e totalizaram 1299 M€ (0,5% do PIB) e correspondem: i) reconhecimento de despesa de capital das AP por via da conversão de ativos por impostos diferidos (AID) do Novo Banco em crédito tributário no montante de 117 M€; ii) Indemnização do Estado à EDP – Energias de Portugal com base na decisão judicial do Supremo Tribunal Administrativo que determinou o pagamento de 227,6 M€, como devolução do montante pago em 2009 pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão; iii) registo de perdas adicionais (915,9 M€) de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, acima das perdas estimadas inicialmente para a carteira do BPN; iv) decisão judicial que obriga à devolução aos operadores de telecomunicações de taxas de regulação cobradas pela ANACOM (38,6 M€). No ano 2024, foram identificados efeitos decorrentes de medidas temporárias ou não-recorrentes no último trimestre do ano. A operação apurada foi classificada como despesa de capital e totalizou 72 M€ (0,03% do PIB) e corresponde a: i) decisão judicial referente à devolução pela ANACOM aos operadores de telecomunicações de taxas de regulação. Assim, o impacto de medidas temporárias ou não-recorrentes em 2024, face a 2023, corresponde a uma variação positiva de 0,4 p.p. do PIB (Gráfico 15 Gráfico 18).

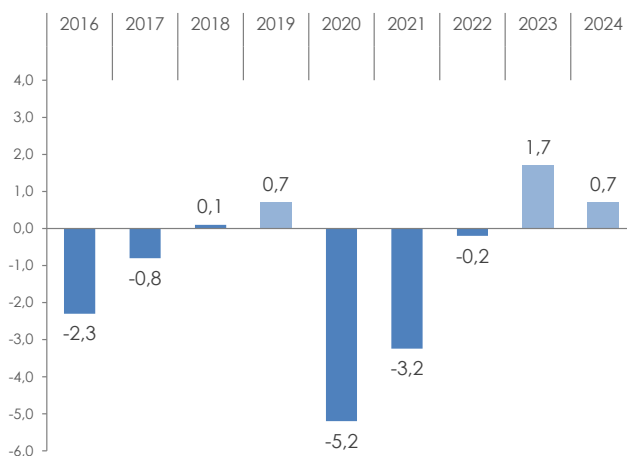
Gráfico 15 – Saldo orçamental e medidas temporárias ou não-recorrentes em 2024
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: As percentagens apresentadas são arredondadas a uma casa decimal.

166. O saldo orçamental ajustado do efeito de medidas temporárias e não recorrentes registou, em 2024, uma deterioração de 1,0 p.p. do PIB, ou seja, uma variação negativa duas vezes superior à observada no saldo não ajustado. O saldo orçamental ajustado de 2024 traduz-se num excedente de 0,7% do PIB, refletindo uma redução de 1,0 p.p. face ao excedente de 1,7% do PIB apurado em 2023, invertendo a trajetória de melhoria orçamental observada desde 2020 (Gráfico 16).

Gráfico 16 – Saldo orçamental ajustado do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2024
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores apresentados correspondem aos do Gráfico 14, mas expurgados dos efeitos diretos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO no período apresentado, as quais estão identificadas na Caixa 1.

Caixa 1 – Medidas temporárias ou não-recorrentes, 2016 a 2024

A UTAO classificou como temporárias ou não-recorrentes as seguintes medidas:

- 2016: Efeito total sobre o saldo orçamental: + 0,4 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Devolução de *pre-paid margins* do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF) (+ 0,2 p.p.);
 - (ii) Acerto de contribuições para a União Europeia (+ 0,0 p.p.);
 - (iii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,1 p.p.);
 - (iv) Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) (+ 0,2 p.p.).

- 2017: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 2,2 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:
- (i) Recapitalização da CGD (– 2,0 p.p.);
 - (ii) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);
 - (iii) Swaps da STCP e da Carris (– 0,1 p.p.);
 - (iv) Recuperação da garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
 - (v) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,0 p.p.);
 - (vi) Inconstitucionalidade da taxa de proteção civil de Lisboa (– 0,0 p.p.);

(vii) Entrega de F-16 à Roménia (+ 0,0 p.p.).

2018: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,1 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,4 p.p.);
- (iii) Indemnizações e reconstrução na sequência dos incêndios de 2017 (– 0,1 p.p.);
- (iv) Pagamento de indemnização pela Câmara Municipal de Lisboa por decisão judicial (– 0,0 p.p.);
- (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,0 p.p.).

2019: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,6 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- (iii) Compensação do Estado à concessionária AEDL (Autoestradas do Douro Litoral) (– 0,1 p.p.).

2020: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,7 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:

- (i) Transferência da vertente de garantia do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo para o Fundo de Garantia de Depósitos (– 0,0 p.p.);
- (ii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,5 p.p.);
- (iii) Obrigação de pagamento de retroativos referentes a suplementos de férias não pagos a forças de segurança resultante de uma decisão judicial (– 0,1 p.p.);
- (iv) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (v) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.).

2021: Efeito total sobre o saldo orçamental: + 0,3 p.p. do PIB, resultante das seguintes medidas:

- (i) Recuperação de garantia do BPP (+ 0,0 p.p.);
- (ii) Devolução de margens pagas antecipadamente ao FEEF (+ 0,5 p.p.);
- (iii) Acionamento do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco (– 0,2 p.p.);

2022: Efeito total sobre o saldo orçamental: – 0,1 p.p. do PIB, resultante da seguinte medida:

- (i) Conversão de ativos por impostos diferidos (AID) (– 0,1 p.p.);

2023: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,5 p.p. do PIB

- (i) Decisão judicial barragens EDP (– 0,1 p.p.);
- (ii) Ativos por impostos diferidos (– 0,0 p.p.);
- (iii) Perdas de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem no âmbito do processo de nacionalização do BPN (– 0,3 p.p.);
- (iv) Decisão judicial Anacom — devolução aos operadores de telecomunicações de taxas regulação (– 0,0 p.p.);

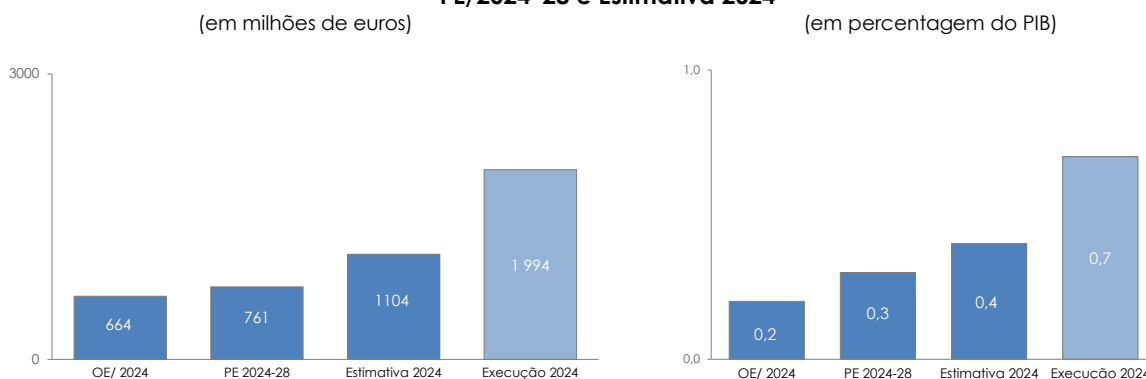
2024: Efeito sobre o saldo orçamental: – 0,03 p.p. do PIB

- (i) Decisão judicial Anacom — devolução aos operadores de telecomunicações de taxas regulação (– 0,03 p.p.).

4.2 Do saldo orçamental em 2023 ao saldo orçamental em 2024

167. O resultado registado em 2024, apurado na ótica de Contas Nacionais, foi superior às diversas previsões do MF para o conjunto do ano, apresentadas em distintos momentos do ano, e corresponde a um ponto de partida para 2025 mais favorável do que o estimado. **O excedente orçamental de 0,7 % do PIB apurado pelo INE para 2024 revela uma melhoria no resultado orçamental, face ao inicialmente previsto.** De notar que o excedente orçamental obtido em 2024 dista 0,5 p.p. do excedente de 0,2% do PIB previsto no OE/2024. O resultado apurado em 2024 é superior à previsão para o conjunto do ano (excedente de 0,4% do PIB em 2024) apresentada na estimativa pelo MF na Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025). A diferença situa-se em 0,3 p.p. do PIB. É de referir que esta meta orçamental foi revista em alta pelo MF em dois momentos ao longo do ano. A primeira vez sucedeu no Programa de Estabilidade 2024–28 (abril de 2024) e a segunda na estimativa da execução em 2024 incluída no relatório da POE/2025 (outubro de 2024)— ver Gráfico 17.

Gráfico 17 – Saldo orçamental de 2024 (não ajustado): execução versus programação em OE/2024, PE/2024–28 e Estimativa 2024



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: a estimativa 2024 é a estimativa para a execução orçamental no conjunto do ano de 2024 apresentada pelo MF no relatório que acompanhou a POE/2025, divulgada a 10/10/2024.

168. O saldo orçamental em 2024 foi excedentário em 0,7% do PIB, mas inferior em 0,5 p.p. ao alcançado no período homólogo. A deterioração do saldo resultou de evoluções de sinal contrário. O ano foi marcado pelo impacto das medidas de política permanentes (– 3,1 p.p. do PIB). A atualização regular e intercalar de pensões onerou as medidas antigas, enquanto o alívio fiscal do IRS constituiu a marca distintiva da política orçamental em 2024, num contexto de agravamento das condições de financiamento das AP (– 0,12 p.p. do PIB) e de aceleração do recurso à componente de empréstimos do PRR (– 0,2 p.p. do PIB). Em sentido oposto, a evolução orçamental beneficiou do dinamismo da economia e do mercado de trabalho, que impulsionaram a receita fiscal (2,1 p.p.) e contributiva (1,1 p.p.), da diminuição da intervenção pública nos domínios da inflação e pandemia (+ 0,5 p.p. do PIB) e do efeito de base das medidas temporárias (+ 0,4 p.p.). O Gráfico 18 decompõe a variação no saldo não-ajustado entre 2023 e 2024, evidenciando o contributo de cada uma das variáveis. Os parágrafos seguintes são uma súmula da contribuição destes fatores. As secções seguintes aprofundam as razões por detrás da evolução destes agregados.

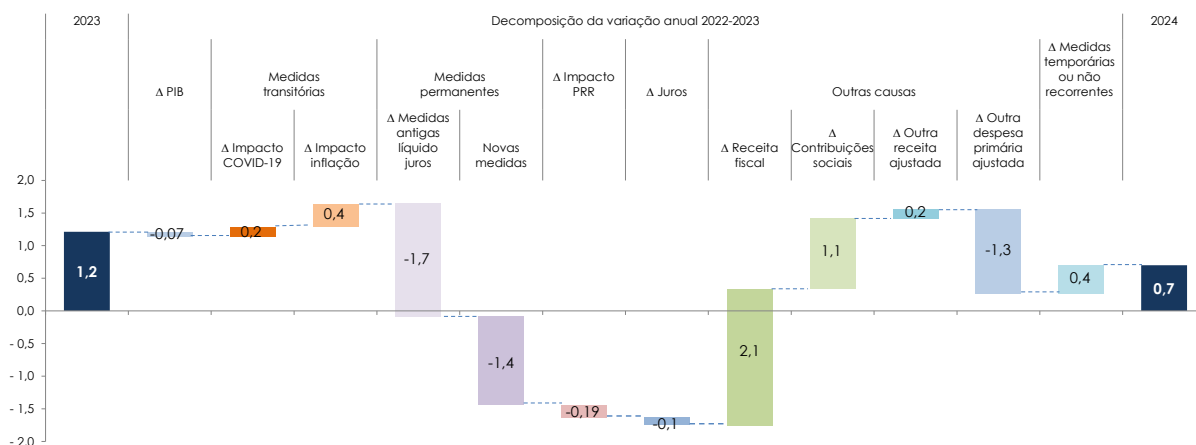
- **O esforço financeiro com as medidas transitórias (os pacotes COVID-19 e inflação) reduziu-se em 1431 mil M€,** gerando um efeito de base que impulsionou a melhoria do saldo orçamental em 0,6 p.p. do PIB. A análise destes pacotes encontra-se detalhada no Capítulo 3, nas Subsecções 3.1.2, 3.2.2 e 3.3.2.²⁷
- **Em sentido oposto, destacou-se o impacto orçamental das medidas de política permanentes, tanto as antigas (– 1,7 p.p.), como as que entraram em vigor com o OE/2024 (– 1,4 p.p.).**
 - As medidas permanentes produzem efeitos duradouros sobre a execução orçamental e agravam o saldo mesmo na ausência de medidas de política adicionais (efeito de inércia). São analisadas na Secção 4.5, encontrando-se listadas na Tabela 21.
 - Em 2024, as medidas de política permanente antigas (sem considerar os encargos com juros) oneraram o saldo em 1,7 p.p. (– 4924 M€), traduzindo quase inteiramente despesa estrutural (– 4714 M€). A atualização regular e intercalar de pensões representou cerca de dois terços (62,3%) deste impacto.²⁸
 - As novas medidas de política permanentes, que entraram em vigor com o OE/2024 tiveram um impacto adicional de 1,4 p.p. (– 3860 M€), com maior expressão na receita fiscal (– 2598 M€), refletindo quase inteiramente o alívio fiscal do IRS (– 2409 M€).

²⁷ Os pacotes COVID-19 e inflação estão agregados sob a denominação “Medidas transitórias” no Gráfico 18. A designação comum decorre da idêntica natureza das medidas que os constituem. São respostas de política pública a choques de natureza transitória, 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, o alívio fiscal 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 e deverá vigorar apenas enquanto o nível de preços da energia não normalizar. Estas medidas devem ter uma duração limitada no tempo, sendo retiradas quando cessa a causa da sua adoção.

²⁸ A barra “Δ Medidas antigas líquido de juros” vale – 4924 M€ (contributo de – 1,7 p.p. para a variação do saldo orçamental) e exclui os encargos com a dívida pública. Esses são medidos na barra “Δ Juros” (– 349 M€, contributo de – 0,1 p.p.). Estes dois contributos são iguais ao total da coluna (4) da Tabela 21 (– 5273 M€).

- **A despesa com a implementação do PRR acelerou (+ 948 M€), situando-se 56% acima do período homólogo, verificando-se um crescimento expressivo do recurso à componente de empréstimos do MRR para financiamento, com um contributo de - 0,19 p.p. para a variação do saldo orçamental.** No conjunto do ano de 2024, o PRR executou despesa de 2651 M€ (0,9 % do PIB). A maior parte desta despesa foi assegurada por subvenções comunitárias (2021 M€; 76%), mas também pelo recurso à componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (480 M€; 18%) e ao cofinanciamento nacional (150 M€; 6%).²⁹ Neste período evidenciou-se um maior recurso à componente de empréstimos e aumento do peso do cofinanciamento nacional para financiamento deste plano de investimentos, que em conjunto oneraram o saldo orçamental em 630€ — Gráfico 13 e Tabela 12.
- **A receita, sem considerar os efeitos das medidas de política (transitórias e permanentes) e do PRR, teve um contributo agregado de 3,3 p.p. para a melhoria do resultado orçamental, alicerçado na receita fiscal e contributiva. Este impulso superou o da despesa primária em 2,0 p.p..** A receita, sem considerar os efeitos das medidas de política (transitórias e permanentes) e do PRR, acelerou em todas as suas componentes, destacando-se o contributo da receita fiscal (2,1 p.p.) e da receita contributiva (1,1 p.p.). Beneficiaram dos desenvolvimentos favoráveis da economia e do mercado de trabalho, tanto no respeitante ao emprego, como ao ritmo de crescimento das remunerações, destacando-se o dinamismo do IRC, do IVA e das contribuições sociais. O recuo do IRS refletiu o alívio fiscal — Gráfico 24 a Gráfico 28;
- **As medidas temporárias ou não recorrentes reduziram 1,2 mil M€, com um contributivo de 0,4 p.p. do PIB para a variação do saldo.** O ano de 2023 caracterizou-se por operações financeiras de elevado montante não previstas (1,3 mil M€), que penalizaram o saldo. Em 2024 as medidas temporárias (72 M€), identificadas na Caixa 1, reduziram-se substancialmente. Este efeito de base (1228 mil M€) beneficiou a evolução orçamental em 0,4 p.p. do PIB;
- Finalmente, **o crescimento nominal da atividade económica desacelerou face ao período homólogo (para 6,4%),** agravando o rácio do saldo orçamental em 0,07 p.p..

Gráfico 18 – Contributos para a variação homóloga do saldo orçamental (não-ajustado)
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Neste gráfico, as variações nominais nos agregados são ponderadas pelo PIB nominal de 2024. (ii) O símbolo grego "Δ" significa "variação". (iii) A contribuição do PIB nominal para a variação do saldo orçamental em percentagem do PIB é medida pela barra Δ PIB. (iv) As barras agrupadas sob o separador "Outras causas" estão expurgadas do efeito das Medidas transitórias, do PRR e das Medidas permanentes. (v) O número em cada barra mede a contribuição da respetiva rubrica para a variação do saldo não-ajustado em pontos percentuais do PIB. Por exemplo, o número 2,1 p.p., na barra da receita fiscal, informa que a receita fiscal cobrada no conjunto do ano de 2024 explica 2,1 p.p. do aumento do saldo não-ajustado entre os dois anos (de um total de -0,5 p.p.).

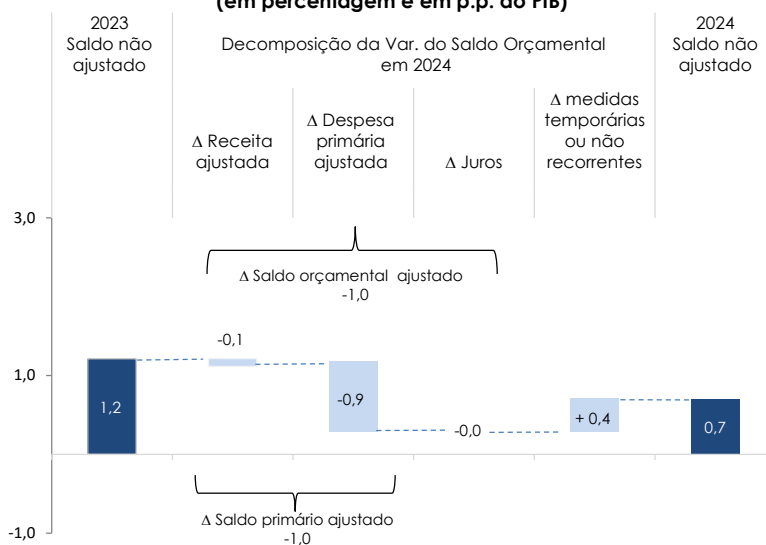
169. O excedente orçamental registado em 2024 superou a previsão do MF, uma possibilidade sinalizada pela UTAO ao longo do ano. Este desempenho resultou da contenção da despesa primária, que mais do que compensou a subexecução global da receita. Os dados preliminares apurados pelo INE sobre a execução orçamental de 2024 apontam para um excedente de 0,7% do PIB, superando todas as previsões do MF, incluindo a estimativa apresentada no POE/2025, que fixava um excedente

²⁹ No respeitante ao PRR, apenas a despesa financiada por subvenções tem um impacto nulo no saldo orçamental. Os empréstimos constituem receita de passivos financeiros (abaixo da linha), que não é contabilizada para efeitos de apuramento do saldo orçamental. Assim, a despesa financiada com recurso à componente de empréstimos do *NextGenerationEU* agrava o saldo orçamental.

anual de 0,4% do PIB. Ao longo do ano, a UTAO, nas suas análises intercalares sobre a execução orçamental em contas nacionais e na apreciação da POE/2025, assinalou a plausibilidade de um saldo superior ao estimado pelo Governo. Esta evolução mais favorável do que o antecipado teve origem na contenção da despesa primária, cujo ritmo de crescimento (8,9%) ficou aquém do programado (11,2%), originando um desvio favorável (2423 M€), que permitiu compensar a subexecução global da receita (- 1756 M€), na componente não fiscal nem contributiva.

170. O saldo orçamental apurado em 2024 constitui um ponto de partida mais favorável para 2025, embora impendam riscos orçamentais descendentes sobre o ano em curso. O resultado orçamental apurado em 2024 constitui um ponto de partida mais favorável para alcançar as metas anuais de receita e despesa estabelecidas na POE/2025 e atualizadas no RAP, em maio. No entanto, emergem maioritariamente riscos orçamentais descendentes, alguns dos quais não se encontravam contemplados nestes documentos de programação orçamental. O plano internacional, caracteriza-se por um contexto de elevada incerteza e adensamento de tensões geopolíticas, tendo já sido alcançado um acordo para antecipação do cumprimento do critério de alocação de 2,0% do PIB à Defesa no ano de 2025, no quadro da participação nas instituições europeias e na NATO. No plano nacional, destacam-se pressões adicionais sobre a despesa e diminuição da receita, designadamente acordos de valorização salarial negociados já em 2025, medidas adicionais de alívio fiscal do IRS e a eventual adoção de medidas decorrentes de promessas eleitorais. Finalmente, o PRR continuou a registar atrasos em 2024 e o cumprimento das metas acordadas com a UE até 2026 implica a aceleração da realização de despesa, com a possibilidade de um maior recurso à componente de empréstimos, que agrava o saldo orçamental.

Gráfico 19 – Do saldo orçamental de 2023 ao saldo orçamental de 2024 (em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) São usados números das contas ajustadas e não ajustadas presentes na Tabela 19 e na Tabela 18, respetivamente. (ii) As barras são calculadas através da diferença entre rácios de duas variações nominais no PIB, em que a primeira tem o PIB nominal de 2024 como denominador e a segunda o PIB nominal de 2023.

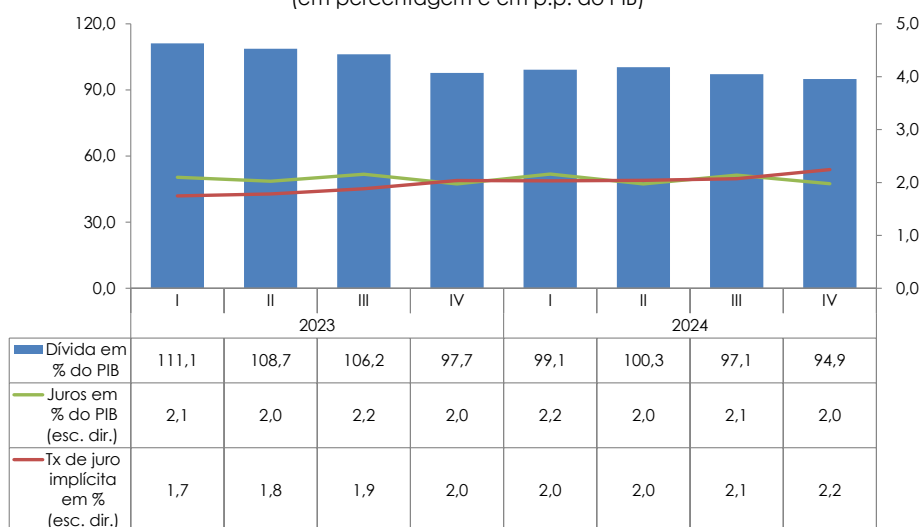
171. A deterioração do saldo orçamental em percentagem do PIB, quando ajustado de medidas de natureza temporária ou não-recorrente, refletiu o efeito conjugado da diminuição no peso da receita e do aumento da despesa primária ajustada (Gráfico 19):

- A receita ajustada das AP evidenciou uma diminuição do seu peso no PIB (- 0,1 p.p.), e um crescimento homólogo de 6,3%, ou seja, a um ritmo ligeiramente inferior ao crescimento do PIB nominal (6,4%). A conta ajustada das AP está na Tabela 19. O aumento nominal da receita total é explicado pela variação positiva da atividade económica com efeitos na evolução do mercado de trabalho. Destacam-se o crescimento da receita fiscal (5,7%), impulsionado pelo aumento na receita de impostos indiretos (7,2%), assim como o incremento significativo de 9,3% na receita com contribuições sociais. Outro contributo para a deterioração do saldo orçamental adveio do crescimento do peso da despesa primária ajustada face ao PIB. A despesa primária ajustada das AP evidenciou um incremento do seu peso no PIB (+ 0,9 p.p.) para 40,7%, por via do crescimento homólogo de 8,9%, superior ao crescimento do PIB nominal. Este incremento foi

influenciado pelo crescimento homólogo registado — acima do referencial anual estabelecido na estimativa para 2024 —, essencialmente nas rubricas despesas com pessoal (+ 8,5%) e prestações sociais (+ 10,4%).

- A despesa nominal com juros, em 2024, cresceu face ao período anterior. Em termos nominais, a despesa com juros cresceu 349 M€, embora mantendo o seu peso no PIB. No entanto, ao comparar o ano de 2024 com o período homólogo de 2023, a taxa de juro implícita na dívida pública no final de 2024 (2,2%) excedeu em 0,2 p.p. o nível registado no final do período homólogo de 2023 (Gráfico 20). O nível de dívida pública, por sua vez, registou um aumento nominal e uma redução em percentagem do PIB. Entre o final de 2023 e o final de 2024, a dívida pública aumentou 8 874 M€ em termos nominais, sendo que em percentagem do PIB registou-se uma redução em 2,8 p.p., para 94,9% do PIB. O crescimento do denominador do PIB nominal (+ 6,4%, em termos homólogos) deu um contributo relevante para a queda no rácio da dívida.

Gráfico 20 – Despesa com juros e dívida pública em 2024
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: No gráfico apresenta-se a despesa com juros em percentagem do PIB apurada em cada trimestre.

4.3 Explicação da diferença entre perspetivas contabilísticas sobre o saldo de 2024

172. O saldo em contas nacionais apurado em 2024 situou-se 0,7 p.p. de PIB acima do saldo apurado em contabilidade pública para o mesmo período. A diferença entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional é o resultado de contributos positivos e negativos na passagem de uma perspetiva contabilística a outra. Esta comparação usa a versão não ajustada das duas óticas contabilísticas. A diferença entre os dois indicadores ascendeu a + 1893,3 M€, refletindo os ajustamentos na passagem de contabilidade pública a contabilidade nacional documentados, sintetizados na Tabela 13.

173. Nesta análise, o valor do saldo global (100,9 M€), na ótica da contabilidade pública é o divulgado na 1.ª Notificação do PDE, em março de 2025. Este saldo (na Tabela 13) difere do saldo global apresentado na CGE/2024, nesta ótica contabilística (405,2 M€).³⁰ Respeitou-se o apuramento do INE, uma vez que esta autoridade estatística é responsável pelo reporte às entidades europeias. O saldo em ambas as óticas contabilísticas é provisório e será revisto na 2.ª Notificação do PDE, a ser divulgada em setembro de 2025. Esta diferença resulta da incorporação de informação mais atualizada e de ajustamentos realizados pelo INE ao saldo global apurado pela EO, com o propósito de o tornar comparável com o de outros Estados-Membros, no quadro de passagem de Contabilidade Pública a Contabilidade Nacional, incluído nas Notificações do PDE.

³⁰ Este valor do saldo global (em contabilidade pública) é o que foi publicado na 1.ª Notificação do PDE, em 26 de março de 2025, e ainda não foi atualizado pelo INE à data desta publicação. Este saldo será revisto pela autoridade estatística em setembro de 2025, na 2.ª Notificação do PDE. Difere do saldo apurado no Quadro 3.1, p. 69 do Volume I, Tomo I, da [Conta Geral do Estado 2024](#), encontrando-se ambos corretos.

Tabela 13 – Passagem do saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública (saldo global) ao saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental), ano de 2024

	Milhões de euros	% PIB
Saldo em contabilidade pública (saldo global)	100,9	0,0
Ajustamento <i>accrual</i> e delimitação sectorial em Contas Nacionais ^{1,2}	-272,0	-0,1
Diferença entre juros pagos e devidos	471,6	0,2
Ajustamento temporal de impostos e contribuições	1 035,7	0,4
Outros efeitos	658,0	0,2
Saldo em contabilidade nacional (saldo orçamental)	1 994,2	0,7

Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Ajustamento *accrual* relativo a empresas públicas, ao SNS e à CGA. Este ajustamento consiste em adicionar os encargos assumidos e não pagos no período e em subtrair os pagamentos nele realizados, respeitantes a encargos assumidos noutros períodos. 2) Este ajustamento agrega as operações que envolvem entidades classificadas no sector das AP numa ótica e noutro sector institucional na ótica alternativa. O efeito da delimitação sectorial foi ajustado das injeções de capital em empresas pertencentes ao sector das AP pelo facto destas operações consolidarem em termos agregados, não produzindo efeito no saldo orçamental das AP.

174. O ajustamento entre o saldo em contabilidade pública e o saldo em contabilidade nacional incorporou o contributo negativo proveniente do ajustamento *accrual* e de efeitos da delimitação sectorial em Contas Nacionais. Estes dois ajustamentos penalizaram o saldo orçamental em 272 M€ (– 0,1 do PIB). Inclui as injeções de capital realizadas em empresas públicas pertencentes ao sector das AP (3 471,9 M€). Em 2024, o valor das injeções de capital ou assunção de dívidas foi destinado a entidades dentro do perímetro das AP.

175. O ajustamento relativo ao diferencial entre juros pagos e juros devidos deu um contributo positivo. O efeito deste ajustamento avultou 471,6 M€, ou seja, + 0,2% do PIB (vide Tabela 13). A razão deste ajustamento reside no perfil intra-anual de pagamento de juros da dívida pública, refletindo, assim, o facto de se terem verificado, no período em análise, pagamentos (registo em contabilidade pública) de juros superiores ao montante imputável segundo o critério da especialização do exercício. Para a dimensão deste ajustamento contribuiu o diferencial dos juros decorrentes de Obrigações do Tesouro (OT), diferencial valorizado em 589 M€.

176. O impacto positivo do ajustamento por via de “outros efeitos” contribuiu para que o saldo orçamental em 2024 em contas nacionais apresentasse um resultado superior, face ao apurado em contabilidade pública. O ajustamento proveniente do agregado “outros efeitos”, em 2024, contribuiu positivamente com 658 M€, ou seja, 0,2% do PIB para incrementar o saldo na passagem às contas nacionais (Tabela 13). Este fator de ajustamento agrega um conjunto vasto e muito diverso de operações assim classificadas pelo INE, umas com contributo positivo e outras com contributo negativo, e cujo somatório se reflete em + 658 € na passagem do saldo global ao saldo orçamental. Nesta linha da tabela, importa referenciar o impacto positivo (545 M€) no saldo orçamental de duas medidas com efeitos orçamentais temporários ou não-recorrentes e uma medida transitória inserida no pacote “inflação”.³¹ Esta inclusão nos ajustamentos à contabilidade pública justifica-se por se tratar de compromissos assumidos e registados com impacto em contas nacionais em 2023, mas que só em 2024 foram objeto de pagamento efetivo (e, como tal, incluídas no saldo global).

177. Com base nas diferenças metodológicas entre as duas óticas, na passagem da contabilidade pública à nacional é ainda executado um ajustamento temporal na receita fiscal e contributiva. O ajustamento referente a 2024 incrementou o saldo orçamental em 1035,7 M€. Este ajustamento também decorre da aplicação do princípio da especialização do exercício, próprio das contas nacionais e que não existe na ótica de caixa da contabilidade pública. A receita é reconhecida em contabilidade pública no momento em que é recebida e em contabilidade nacional no momento em que nasce, para os contribuintes, a obrigação de pagar. Por exemplo, no caso do IVA, os pagamentos efetuados em

³¹ i) Reconhecimento ao Novo Banco de Ativos por Impostos Diferidos (117 M€); ii) devolução à EDP, em cumprimento de sentença judicial, de receita que esta pagara às AP há muitos anos pela concessão da barragem do Fridão (228 M€); e iii) alocação suplementar de verbas ao Sistema Eléctrico Nacional para redução das tarifas de eletricidade (200 M€).

janeiro de 2025 (em contabilidade pública) incluem encaixes originados em transações realizadas ainda no 4.º trimestre de 2024 e são contabilizados neste período em contabilidade nacional. No agregado de todos os impostos, em certas situações o ajustamento pode resultar em parcelas positivas e noutras em parcelas negativa na passagem de uma ótica à outra. Em 2024, a soma de todos os ajustamentos temporais na receita fiscal e contributiva ascendeu a 1 035,7 M€ (+ 0,4% do PIB), sendo a maior parte deste montante referente ao ajustamento temporal do IVA (1016 M€) — Tabela 13, Tabela 14 e Gráfico 21.

178. No conjunto dos quatro trimestres, a receita de IVA apurada em contas nacionais é 1016 M€ superior ao registo em contabilidade pública, resultando do efeito cumulativo dos ajustamentos estatísticos. Este valor está incluído no ajustamento total de impostos. Desde 2020, têm vigorado sucessivas medidas de flexibilização do pagamento de receita fiscal e contributiva, primeiramente no contexto da pandemia COVID-19 e depois incluídas no pacote de mitigação dos efeitos da inflação, que permaneceram em vigor. Vieram exigir um tratamento estatístico especial para garantir que o registo da receita respetiva em contabilidade nacional não fosse afetado pela alteração do ritmo de recebimento da receita, continuando a respeitar o princípio da especialização do exercício. O ajustamento total neste imposto valeu + 1016 M€ face ao registado em contabilidade pública, resultando de dois efeitos cumulativos (Tabela 14 e Gráfico 21):

- a) Cálculo da receita de caixa modificada, acrescentando à receita cobrada os valores diferidos, assegurando que a série de caixa não é alterada pelas medidas de flexibilização de pagamentos: – 520 M€ no 4.º trimestre e nulo no conjunto do ano. Este resultado significa que no final do 4.º trimestre a receita de IVA cobrada em contabilidade pública foi superior (em 520 M€) ao que seria sem o diferimento. O sinal nulo no conjunto do ano é explicado pelo facto dos planos vigorarem a partir de janeiro e deverem ser liquidados até ao final de dezembro, afetando apenas, em contabilidade pública, o ritmo de cobrança intra-anual.
- b) Esta série de caixa modificada serviu de base ao cálculo do ajustamento temporal habitual: + 580 M€ no 4.º trimestre e 1016 M€ no conjunto do ano.

179. O tratamento estatístico da receita diferida assume a inexistência de incumprimento nos planos prestacionais das medidas de flexibilização de obrigações fiscais e contributivas, e este tem assumido uma reduzida expressão desde 2020. As medidas de prorrogação de obrigações fiscais e contributivas constituem um risco descendente para as finanças públicas, relacionado com a perda de capacidade financeira do contribuinte entre o momento do diferimento da receita e o do seu pagamento. No entanto, historicamente, o incumprimento associado à flexibilização de obrigações fiscais e contributivas foi pouco expressivo no conjunto dos anos de 2020 (46 M€), 2021 (51 M€), 2022 (51 M€) e 2023 (133 M€).

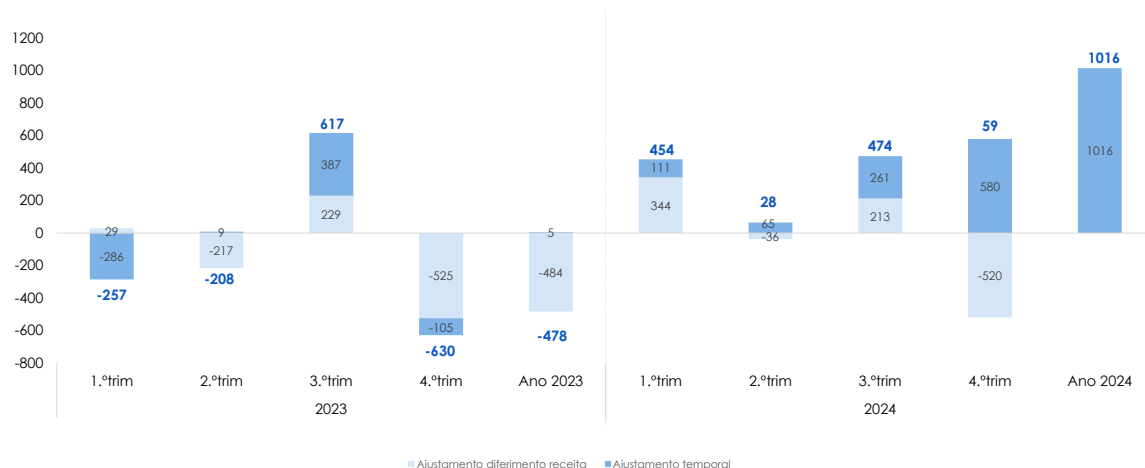
Tabela 14 – Ajustamentos relativos à flexibilização de obrigações fiscais em 2024
(em milhões de euros)

	Em milhões de euros	Em % do PIB
Receita fiscal	1016	0,4
Impostos indiretos	1016	0,4
IVA	1016	0,4
Receita total	1016	0,4

Fontes: INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 21 – Impacto orçamental nas séries de impostos e contribuições das medidas de flexibilização de obrigações fiscais

(em milhões de euros, valores acumulados desde o início de cada ano)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: Os dados no gráfico podem diferir dos apresentados em publicações da UTAO anteriores. Eventuais diferenças resultam de alterações introduzidas retroativamente nos dados pelo INE após aquelas publicações.

4.4 Receita Total e Despesa Primária

180. Esta secção apresenta a evolução da receita e da despesa primária por rubrica de classificação económica. A comparação com o período homólogo tem por base a informação provisória de 2023 e a informação preliminar de 2024, apurada pelo INE no 1.º PDE (divulgado a 26 de março). Compara-a com os referenciais anuais e enquadra-a nos principais desenvolvimentos macroeconómicos. Os principais indicadores macroeconómicos foram atualizadas a 24 de junho de 2025. Esta Secção disponibiliza assim a informação estatística mais recente. É de salientar que, em setembro de 2024, o INE reviu as séries de contas públicas e do PIB em termos nominais até 2023. Com efeito, os objetivos anuais expressos em percentagem do PIB para as variáveis orçamentais nos referenciais anuais apresentadas neste relatório foram reescritas pela UTAO com base na nova série do PIB (base 2021). Os valores nominais de 2024 das variáveis orçamentais do PE/2024–28 permanecem os mesmos, mas a análise neste relatório teve de usar os novos valores nominais para o ano 2023. Por estes motivos, as revisões do ano 2023 efetuadas pela autoridade estatística INE tiveram implicações nas taxas de crescimento do ano 2024 porque mudaram os valores nominais de PIB e os agregados orçamentais referentes a 2023.

181. A aferição da execução orçamental em contas nacionais privilegia a comparação com a estimativa para 2024, divulgada no relatório da POE/2025, apresentando-se também nesta secção as previsões do PE/2024–28. No presente relatório, compara-se a execução orçamental preliminar das AP do conjunto do ano de 2024 com os objetivos implícitos na estimativa atualizada para 2024, que integrou o relatório da POE/2025. Nas subsecções seguintes, manteve-se o referencial do PE/2024–28 para melhorar a contextualização da evolução orçamental ao longo do ano.

182. A análise nesta secção é apresentada em termos ajustados, isto é, excluindo o efeito de medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas na Caixa 1. A conta das AP em valores ajustados consta da Tabela 18. Apresenta-se também a conta não ajustada, na Tabela 19.

183. A presente análise relaciona a evolução dos principais agregados orçamentais com as variáveis macroeconómicas tipicamente identificadas como explicativas da evolução nas componentes de receita e despesa, bem como com as medidas transitórias do pacote inflação, o efeito de base da retirada do pacote COVID-19 e a implementação do PRR. No seu conjunto, estes pacotes impactaram em – 2737 M€ (– 1,0% do PIB) o saldo orçamental do conjunto do ano de 2024, um desagravamento homólogo de 890 M€ (0,4 p.p. do PIB) — Gráfico 13 (Subsecção 3.1.2). O PRR agravou o saldo orçamental em 630 M€, tendo subjacente níveis expressivos de receita (2021 M€; 0,7% do PIB) e despesa (2651 M€; 0,9% do PIB). Estes efeitos foram analisados com maior detalhe no Capítulo 3. A expressão material destes pacotes influencia a interpretação da variação dos agregados orçamentais e será evidenciada sempre que pertinente.

4.4.1 Receita Total

184. Em 2024, o ritmo de crescimento da receita (6,3%) manteve-se aproximadamente em linha com o da atividade económica, mantendo-se o seu peso no PIB constante, em 43,5%. A receita total aumentou 6,3% no conjunto do ano de 2024, traduzindo uma variação nominal homóloga de 7353 M€. Neste período, o ritmo de crescimento da receita foi muito próximo do verificado na atividade económica a preços correntes (6,4%), mantendo-se o seu peso no PIB inalterado, em 43,5% (Tabela 15).

185. A receita continuou a evoluir favoravelmente, beneficiando do ciclo económico e dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, embora se tenha verificado uma desaceleração no último trimestre, em virtude das medidas de alívio fiscal do IRS. A receita fiscal e contributiva aumentou o seu peso, representando 93,3% do incremento total. A receita de capital recuou 20,9%. O crescimento global da receita (6,3%; 7353 M€) beneficiou da evolução da atividade económica e da expansão do emprego, que impulsionaram a receita fiscal e contributiva, verificando-se uma desaceleração no último trimestre, em virtude do alívio fiscal do IRS, materializado através do acerto anual das retenções na fonte em outubro e novembro. A receita fiscal e contributiva representou 93,3% do aumento nominal total, com os seguintes contributos: contribuições sociais (9,3%; 3066 M€), impostos indiretos (6,9%; 2795 M€) e impostos diretos (3,5%; 1002 M€). A componente não fiscal nem contributiva aumentou na componente corrente (8,4%; 1136 M€), refletindo as vendas, os dividendos de participações sociais, os subsídios à produção e as transferências da cooperação internacional. Apenas a receita de capital recuou (-20,9%; -646 M€), em virtude de um menor nível de ajudas ao investimento da UE — Tabela 15 e Tabela 18.

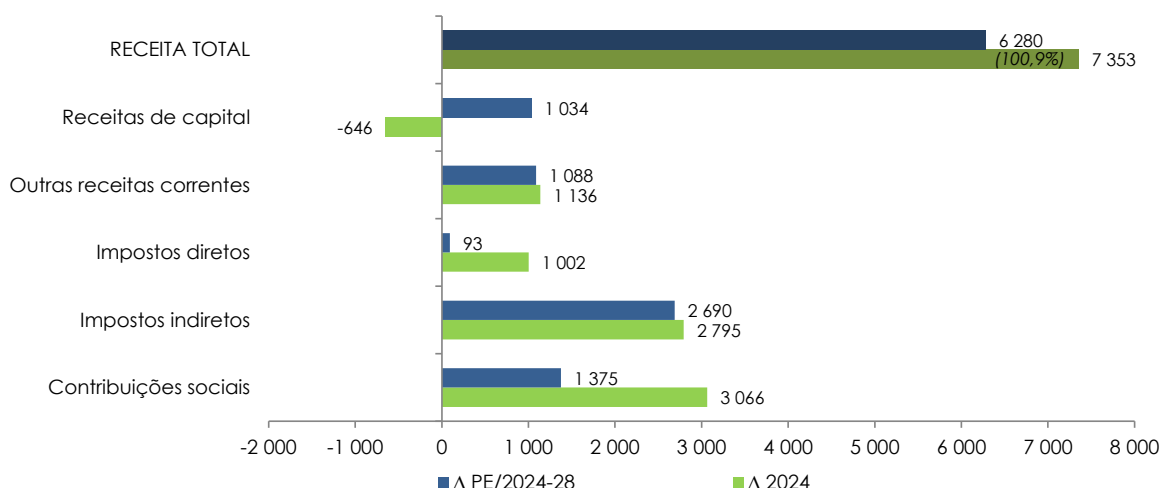
Tabela 15 – Receita das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes

	2023 Jan-dez		2024 Jan-dez				PE 2024-28		Est 2024	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	116 609	43,5	123 961	43,5	-0,1	6,3	44,0	5,4	44,8	7,8
Receita corrente	113 509	42,4	121 508	42,6	0,2	7,0	42,5	4,6	43,3	7,0
Receita fiscal	67 166	25,1	70 963	24,9	-0,2	5,7	25,0	4,1	25,0	4,6
Impostos indiretos	38 712	14,4	41 507	14,6	0,1	7,2	14,8	6,9	14,5	5,0
Impostos diretos	28 454	10,6	29 456	10,3	-0,3	3,5	10,2	0,3	10,6	4,2
Contribuições sociais	32 819	12,2	35 886	12,6	0,3	9,3	12,2	4,2	12,7	8,7
Outras receitas correntes	13 523	5,0	14 659	5,1	0,1	8,4	5,2	8,0	5,5	14,2
Vendas	8 371	3,1	8 894	3,1	0,0	6,2	3,0	-0,1	3,1	5,0
Outra receita corrente	5 152	1,9	5 766	2,0	0,1	11,9	2,2	21,2	2,4	29,2
Receitas de capital	3 100	1,2	2 453	0,9	-0,3	-20,9	1,5	33,4	1,5	38,9
<i>Por memória:</i>										
PIB nominal	267 923		285 181			6,4		4,3		4,8

Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Notas: Os impostos indiretos correspondem a impostos sobre a produção e a importação e os impostos diretos correspondem a impostos sobre o rendimento e o património. Nas outras receitas correntes, estão incluídas as vendas. Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas na Caixa 1.

186. No conjunto do ano de 2024, o ritmo de crescimento da receita (6,3%) superou em 0,9 p.p. a previsão do PE/2024-28 (5,4%) para o conjunto do ano, originando um desvio nominal positivo de 1073 M€. Destacaram-se os contributos da receita de impostos diretos e contribuições sociais e, em sentido oposto, a subexecução da receita de capital. O crescimento da receita (6,3%) ultrapassou a previsão do PE/2024-28 (5,4%) em 0,9 p.p., traduzindo um desvio nominal positivo de 1073 M€ (Gráfico 22), destacando-se o contributo das contribuições sociais (+1691 M€) e dos impostos diretos (+909 M€), designadamente do IRC. Os impostos indiretos e as "Outras receitas correntes" evoluíram aproximadamente em linha com o previsto (+153 M€). Apenas as receitas de capital ficaram muito aquém do esperado (-1680 M€) — Gráfico 22 e Tabela 15.

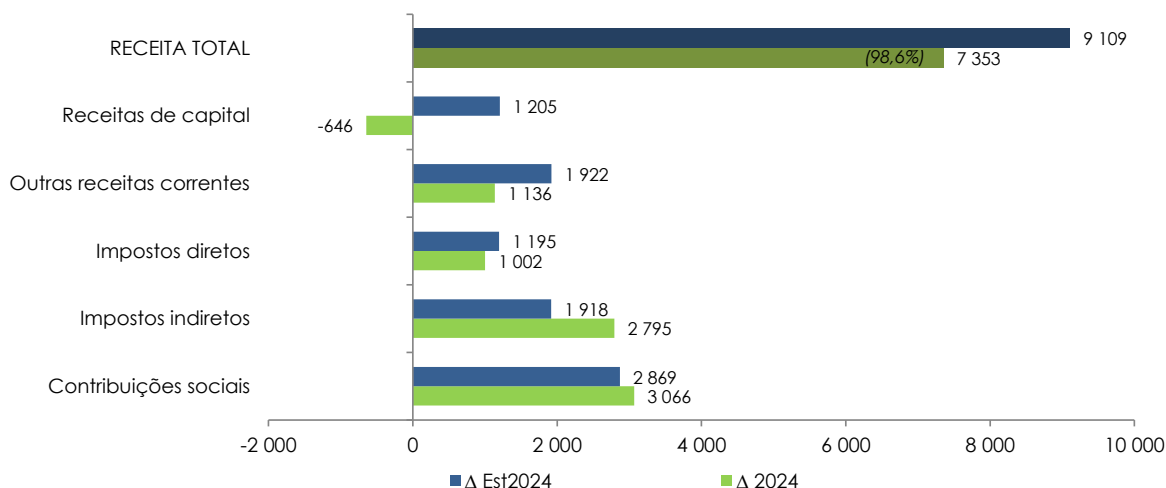
Gráfico 22 – Variação nominal da receita das Administrações Públicas face ao PE/2024–28, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: 1. Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. 2. A variação total da receita em 2024 situou-se acima do objetivo do PE/2024-28 (+ 1073 M€), com um desvio percentual de 0,9%.

187. A receita foi revista em alta na estimativa para o ano de 2024 (7,8%), mas o seu desempenho fechou o ano aquém do novo objetivo em quase todas as rubricas, com um desvio nominal global de - 1756 M€ (- 1,4%). Apenas os impostos indiretos (+ 877 M€) e as contribuições sociais (+ 197 M€) ultrapassaram o referencial anual atualizado. As restantes componentes permaneceram subexecutadas, particularmente as receitas de capital (- 1851 M€) — Gráfico 23 e Tabela 15.

Gráfico 23 – Variação nominal da receita das Administrações Públicas face à estimativa anual para 2024, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias ou medidas não-recorrentes
(em milhões de euros e percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (Relatório da POE/2025) e cálculos da UTAO. | Notas: 1. Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1. 2. A variação total da receita em 2024 situou-se abaixo da estimativa anual do MF (apresentada na POE/2025), com um desvio nominal de - 1756 M€, que representa um desvio percentual de - 1,4%.

188. A receita fiscal aumentou 5,7% em termos homólogos, com o contributo dos impostos diretos (3,5%) e indiretos (7,2%), permanecendo resiliente após as medidas de desagravamento fiscal do IRS. O seu ritmo de crescimento ficou abaixo do da atividade económica (6,4%). Superou os referenciais anuais, mesmo a da estimativa, revista em alta para 4,6%. A receita fiscal desacelerou para 5,7% (+ 3797 M€) em termos homólogos, enquanto a atividade económica cresceu nominalmente 6,4% no conjunto do ano de 2024. Em termos agregados, superou os referenciais anuais, tanto o objetivo do PE/2024–28 (4,1%), como o da estimativa atualizada para 2024 (4,6%). As sucessivas medidas de desagravamento fiscal do IRS e o acerto das tabelas de retenção deste imposto em outubro e novembro

fizeram recuar ligeiramente o peso da componente fiscal na receita no conjunto do ano, representando um pouco mais de metade (51,6%) do seu incremento homólogo. Esta alteração fiscal alterou o contributo relativo das categorias tributárias, com uma redução do peso relativo dos impostos diretos (para 41,5%) e um aumento dos impostos indiretos (58,5%) — Gráfico 24, Gráfico 25 e Tabela 15.

189. Em 2024, os impostos indiretos aumentaram 7,2%, impulsionados pela aceleração do IVA (9,1%), que representou mais de metade (57,6%) do impulso da receita fiscal. O ritmo de crescimento deste imposto foi aproximadamente o dobro da estimativa anual (4,8%) em contas nacionais, beneficiando no conjunto do ano da evolução da atividade económica, mas também do efeito de base de redução das medidas de alívio fiscal do pacote inflação, designadamente o fim do IVA Zero. Os impostos indiretos aceleraram no último trimestre, com um incremento homólogo de 7,2% (2795 M€) no conjunto do ano, superando o objetivo anual do PE/2024–28 (6,9%) e da estimativa atualizada para 2024 (5,0%). O ritmo de crescimento desta categoria tributária ultrapassou o da atividade económica (6,4% a preços correntes) e o do consumo privado (5,8%), uma evolução que também beneficiou do efeito de base da diminuição do impacto das medidas de alívio fiscal do pacote inflação (480 M€) — Gráfico 24, Gráfico 26 e Tabela 6. O principal impulso para esta evolução veio do IVA (9,1%; 2186 M€), com um peso de 78,2% na evolução anual da sua categoria tributária e 57,6% na receita fiscal. Merecem também destaque os impostos especiais sobre o consumo (9,0%; 367 M€), o imposto do selo (10,0%; 189 M€) e o imposto sobre os jogos e lotarias (11,1%; 43 M€). Desde o início deste ano, o IVA beneficiou da descontinuação da medida IVA Zero (323 M€) e o ISP do descongelamento parcial da taxa de carbono, iniciada em agosto.³² No entanto, a perda de receita de ISP inerente ao pacote inflação reduziu-se apenas 126 M€ em termos homólogos, pois o descongelamento da taxa de carbono vigorou apenas a partir de agosto, permanecendo em vigor o desconto equivalente à redução da taxa de IVA de 13% para 6% — Tabela 6 e Tabela 5.

190. Em 2024 o maior contributo para o aumento do consumo privado nominal, principal base macroeconómica da receita de impostos indiretos, veio do efeito volume. O crescimento homólogo dos impostos indiretos em 2024 (7,2%) superou o do consumo privado nominal (5,8%), a sua principal base macroeconómica (Gráfico 26). A evolução do consumo privado nominal resultou do efeito combinado do aumento do volume de transações (3,2%) e do nível de preços (2,5%), destacando-se o maior peso relativo do primeiro. O nível de preços abrandou significativamente em 2023, uma tendência que se manteve ao longo de 2024 (variação média dos últimos 12 meses de 2,42% do IPC no final de dezembro, 4,31% no conjunto de 2023 e 7,83% em 2022 e 1,27% em 2021).³³ A aceleração do consumo privado no contexto de desaceleração do nível de preços é explicada pelo aumento do peso da componente volume nesta variação.

Gráfico 24 – Receita fiscal e contributiva e PIB: tvha desde o início do ano
(em percentagem)

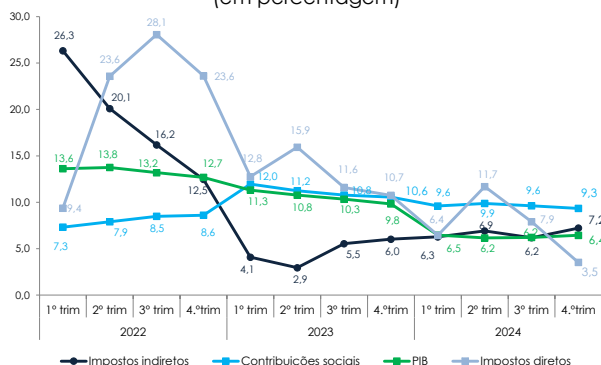
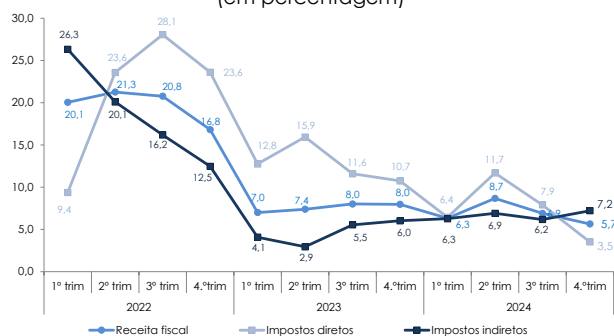


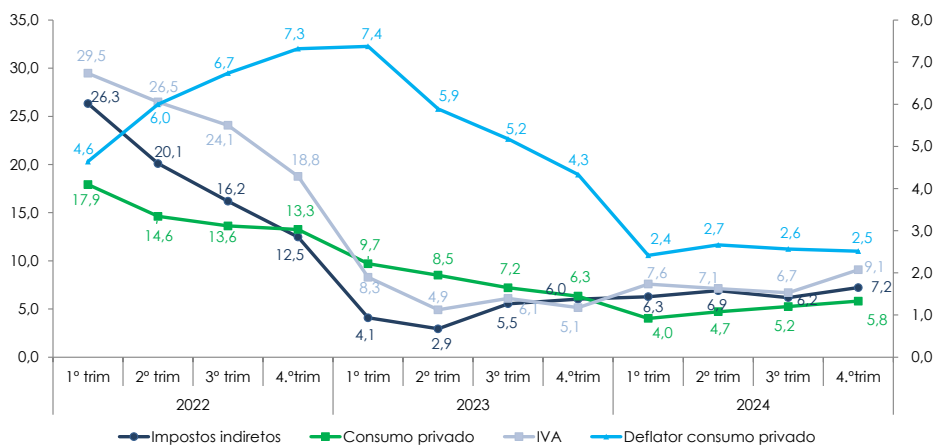
Gráfico 25 – Receita fiscal, impostos indiretos e diretos: tvha desde o início do ano
(em percentagem)



³² A taxa de carbono encontra-se prevista no artigo 92.º-A do Código de Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho. A taxa de carbono constitui um adicionamento ao ISP e o seu valor em cada ano *t* é publicado em novembro de *t*-1. Resulta da variação na média aritmética do preço das licenças de emissão de gases com efeito de estufa no mercado europeu do carbono (CELE), entre 01/10/*t*-2 e 30/09/*t*-2. Esteve congelado entre 1 de janeiro de 2022 e agosto de 2024 (com um interregno de um breve período, entre maio e agosto de 2023), altura em que o Governo iniciou o seu descongelamento progressivo. Maior detalhe explicativo encontra-se na Caixa 1 do [Relatório UTAO n.º 17/2024](#), de 14 de novembro.

³³ Variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor, acesso à série estatística em 17-07-2025.

Gráfico 26 – IVA, impostos indiretos, consumo privado e seu deflator de preços: tva desde o início do ano (em percentagem)



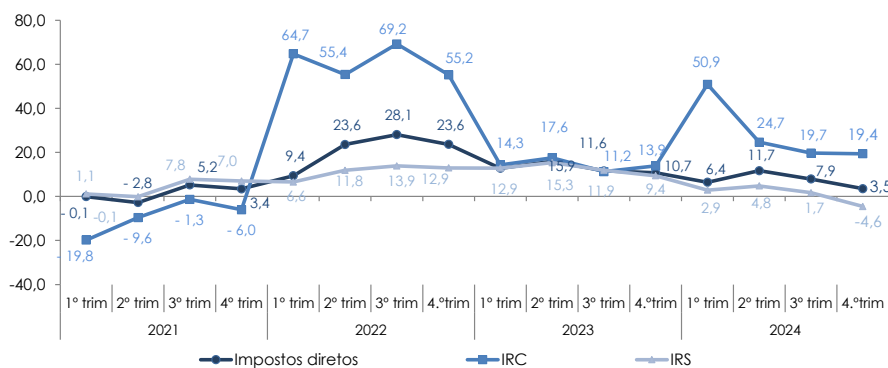
Fontes: INE e cálculos da UTAO.

191. Os impostos diretos aumentaram 3,5%, refletindo evoluções divergentes dos seus principais tributos. Em sentido ascendente, destacou-se o dinamismo do IRC (19,4%), que representou quase metade (47,0%) do incremento da receita fiscal. Em sentido descendente, as sucessivas medidas de alívio fiscal do IRS e o acerto das tabelas de retenção no último trimestre determinaram a contração do imposto (-4,6%) no conjunto de ano. A receita de impostos diretos aumentou 3,5% (1002 M€) no conjunto do ano, com um peso de 41,5% na variação nominal da receita total (Tabela 15). Este ritmo de crescimento superou o objetivo anual do PE/2024-28 (0,3%), mas ficou aquém da estimativa atualizada para 2024 (4,2%) — Gráfico 22 e Gráfico 23. O comportamento global desta categoria tributária resultou de evoluções contrárias dos seus dois principais impostos: IRC e IRS (Gráfico 27). O IRC (19,4%; 1785 M€) evidenciou um dinamismo assinalável em 2024, representando 47,0% do incremento da receita fiscal e ultrapassando a previsão do MF na estimativa anual atualizada (16,6%). O IRS (-4,6%; -848 M€) beneficiou dos desenvolvimentos das suas principais bases macroeconómicas, tanto no respeitante ao nível de emprego como às remunerações, mas a receita foi muito penalizada pelas medidas de alívio fiscal, tanto as previstas no OE/2024, como as legisladas ao longo do ano, pelo Governo e pelo Parlamento (-2099 M€) e o IRS Jovem (-200 M€).^{34, 35} O acerto anual das tabelas de retenção em outubro e novembro teve um efeito significativo no último trimestre, provocando uma contração homóloga do imposto no conjunto do ano (-4,6%), que representou mais do dobro da estimativa do MF para 2024 (-2,0%) — Gráfico 27 e Tabela 21. Deve notar-se que este acerto anual das tabelas de retenção não é objeto de ajustamento em contas nacionais. Ainda que os reembolsos de IRS relativamente a 2024 sejam menores no acerto de liquidação anual, estes só terão reflexos na receita de 2025.

³⁴ A medida "Pacote IRS/2024" inclui o aumento do mínimo de existência para acompanhar o aumento da RMMG, atualização da dedução específica, redução transversal de taxas, redução adicional decidida pelo Parlamento e apoio do limite à rendas). A medida "IRS Jovem" constitui uma redução parcial de IRS para jovens até aos 26 anos que tenham concluído os seus estudos superiores. Este limiar aumenta para os 30 anos para quem obteve um grau de doutoramento.

³⁵ De acordo com as estatísticas de emprego do INE (acesso à série de população empregada em 17-07-2025), no último trimestre de 2024 a população empregada aumentou 1,3% em termos homólogos. No conjunto do ano, as remunerações cresceram 9,0% em termos homólogos, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (6,4% a preços correntes) e ao da inflação (no conjunto do ano de 2024, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 2,42%). Acesso à série estatística em 17-07-2025.

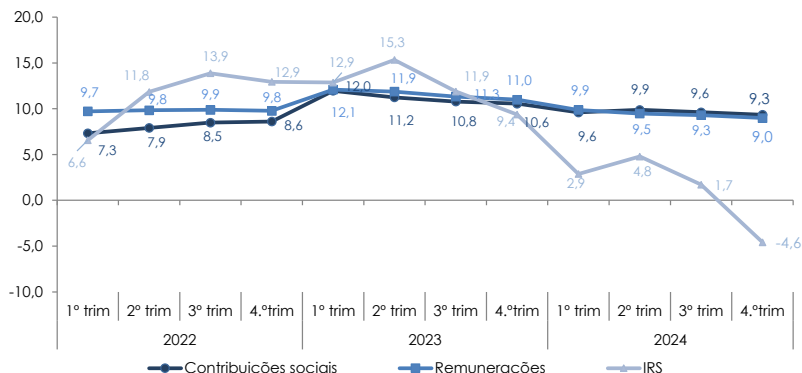
Gráfico 27 – Impostos diretos, IRS e IRC: tvha acumulada desde o início do ano (em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

192. A receita de contribuições sociais aumentou 9,3% em 2024, constituindo o maior contributo individual para a variação nominal da receita total. A receita de contribuições sociais cresceu 9,3% (3066 M€) no conjunto do ano, constituindo o maior contributo individual (41,7%) para o aumento nominal da receita total. Esta variação superou a estimativa anual revista em outubro (8,7%). Beneficiou dos desenvolvimentos favoráveis no mercado de trabalho, tanto no referente ao nível de emprego (+ 1,3% na população empregada) como ao nível das remunerações (9,0%). No entanto, deve ressaltar-se que este aumento das remunerações inclui o duplo efeito do n.º de pessoas empregadas e da remuneração média — Gráfico 28 e Tabela 15.³⁶

Gráfico 28 – Remunerações, contribuições sociais e IRS: tvha desde o início do ano (em percentagem)



Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Notas: tvha — taxa de variação homóloga anual.

193. As “Outras receitas correntes” cresceram 8,4%, com origem em vendas, subsídios à produção, dividendos de participações sociais e transferências da cooperação internacional. A receita do PRR representou cerca de um terço na variação deste agregado. O crescimento das “Outras receitas correntes” (8,4%; 1136 M€) teve origem nas Vendas (6,2%; 523 M€) e em “Outra receita corrente” (11,9%; 613 M€), particularmente “Outros subsídios à produção” (295 M€), rendimentos de participações sociais (251 M€), destacando-se neste âmbito o dividendo da CGD, e transferências recebidas da cooperação internacional (223 M€). Foi reconhecida receita de transferências de 574 M€ destinada ao financiamento do PRR, representando cerca de um terço (32,5%) da variação deste agregado — Tabela 10, Tabela 15 e Tabela 16. As “Outras receitas correntes” foram revistas em alta na estimativa atualizada (para 14,2%), fechando o ano muito aquém do referencial atualizado (- 786 M€), mas aproximadamente em linha com o PE/2024-28 (+ 48 M€) — Gráfico 23 e Gráfico 22.

194. A receita de capital recuou 646 M€ (- 20,9%), em virtude de um menor nível de ajudas ao investimento da UE, apesar do acréscimo em 208 M€ nas subvenções de capital do PRR. Excluindo este efeito, a contração seria de 45,9%. A receita de capital registou, no conjunto do ano, uma contração de 20,9%

³⁶ Idem.

(- 646 M€), que decorreu da diminuição das ajudas ao investimento recebidas das instituições da União Europeia. Foram reconhecidas receitas de capital sob a forma de subvenções do PRR de 1238 M€ em 2023 e 1447 M€ em 2024 (+208 M€). Sem este efeito, o recuo seria de 45,9% (- 855 M€). A evolução desta receita contrasta com o aumento previsto no PE/2024-28 (33,4%) e na estimativa anual (38,9%), uma sobreorçamentação habitual das transferências comunitárias que se se repete há vários anos.

Tabela 16 – Peso do PRR na variação de “Outras receitas correntes” e receita de capital
(em milhões de euros e percentagem)

	VHA 2024		
	Receita total 1	PRR 2	Peso do PRR 3=(2/1-1)*100
Outra receita corrente	613	199	32,5
Receita de capital	-646	208	-32,2

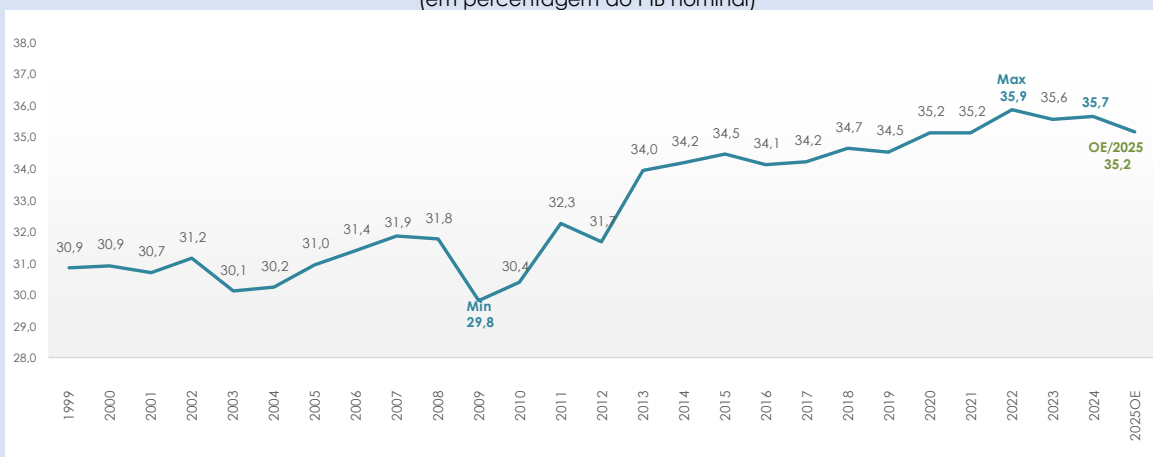
Fontes: INE, Tabela 10, Tabela 15 e cálculos da UTAO. | Notas: VHA — Variação homóloga anual.

Caixa 2 – Carga fiscal

Em 2024, a carga fiscal ascendeu a 35,7% do PIB, o que representa uma aceleração de 0,1 p.p. face ao ano anterior. Este indicador mede o peso da receita fiscal e das contribuições sociais efetivas na atividade económica e o valor apurado tem subjacente receita nominal de impostos e contribuições sociais efetivas de 101,753 mil M€. O peso destas receitas na economia registou em 2024 uma aceleração de 0,1 p.p. do PIB face a 2023, uma vez que o ritmo de crescimento da receita nominal de contribuições efetivas e impostos (6,7%) foi globalmente superior ao da atividade económica a preços correntes (6,4%) — Gráfico 29.

$$Carga\ fiscal\ indicador_t = \frac{Receitas\ tributárias_t + Contribuições\ sociais\ efetivas_t}{PIB\ nominal_t} * 100$$

Gráfico 29 – Carga fiscal
(em percentagem do PIB nominal)

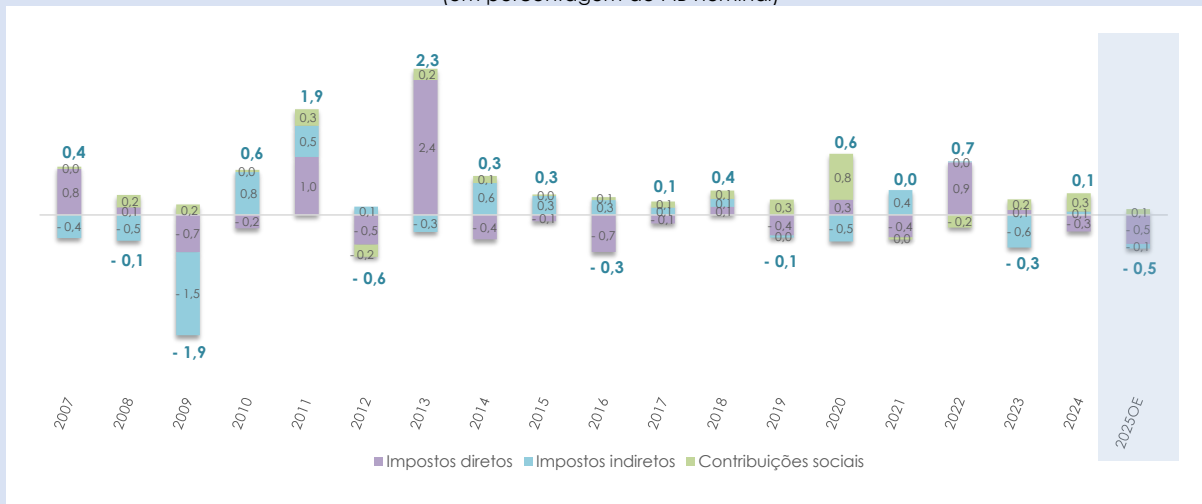


Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

O Gráfico 29 permite analisar a carga fiscal no primeiro quartel do século XXI. **Observa-se, desde 2003, uma tendência crescente do peso da receita fiscal e de contribuições sociais no rendimento interno gerado na economia.** O Gráfico 30 evidencia a variação anual do mesmo indicador desde 2007 (total e por componentes), permitindo constatar a subida da carga fiscal em 11 dos 18 anos observados. A inflexão de 2009 refletiu a crise financeira global e a aceleração subsequente durante a implementação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Após o forte agravamento de 2013, e findo este programa, a carga fiscal manteve uma trajetória ascendente sustentada, atingindo o máximo histórico de 35,9% do PIB em 2022. O resultado de 2024 situa-se 0,2 p.p. abaixo deste patamar (Gráfico 29).

No ano de 2024 assistiu-se a novo incremento anual, em 0,1 p.p. do PIB, no indicador da carga fiscal, embora esta evolução global reflita comportamentos heterogéneos das suas componentes. Os números no interior das barras ilustram a variação anual das três componentes. Neste ano, o recuo no peso da tributação direta (- 0,3 p.p. do PIB) não foi suficiente para compensar o aumento das contribuições sociais (0,3 p.p. do PIB) e dos impostos indiretos (0,1 p.p. do PIB) — Gráfico 30.

Gráfico 30 – Variação anual da carga fiscal por componentes
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

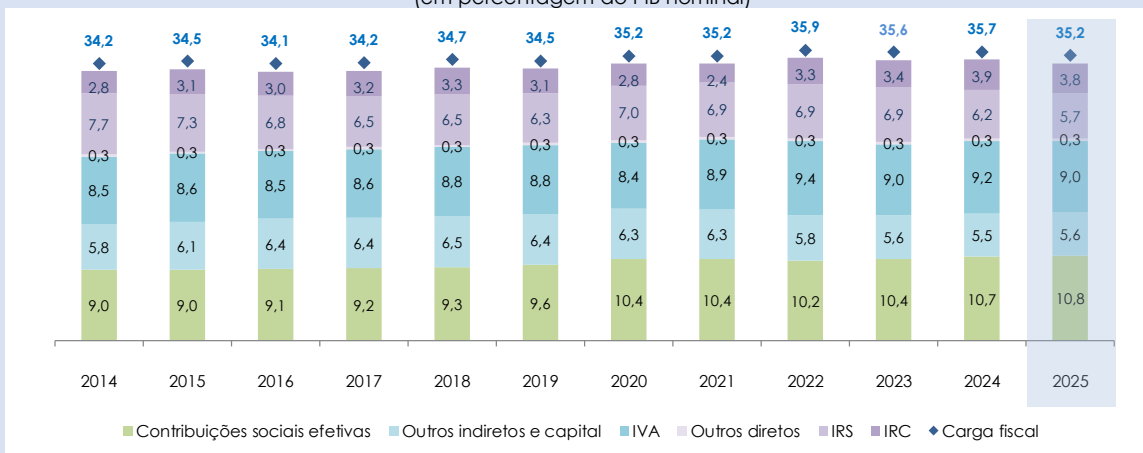
Também é possível apreciar a trajetória da carga fiscal por instrumentos, individualizando em cada ano, os contributos dos principais impostos e contribuições sociais, tal como ilustrado no Gráfico 31. Permite uma melhor compreensão da evolução desde indicador e das suas parcelas em 2024, à luz dos desenvolvimentos da atividade económica e das medidas de política que vigoraram durante o ano.

O dinamismo das contribuições sociais (+ 0,3 p.p.) teve origem nos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, com um incremento superior ao da atividade económica, no referente às remunerações (+ 9,0%) e ao emprego — Gráfico 31 (na barra verde).³⁷

As medidas de política de alívio fiscal do IRS determinaram a evolução deste imposto, cujo peso na economia reduziu 0,7 p.p., para 6,2% do PIB, constituindo o maior contributo individual para a variação do indicador da carga fiscal em 2024. O emprego e as remunerações constituem também a base macroeconómica do IRS (a lilás claro no Gráfico 31), mas a receita deste imposto foi muito penalizada pelas medidas de alívio fiscal, tanto as previstas no OE/2024, como as aprovadas ao longo do ano, tanto as de iniciativa do Governo como do Parlamento, com um efeito cumulativo anual de – 2159 M€. Os restantes impostos diretos cresceram aproximadamente em linha com a atividade económica, mantendo o seu peso inalterado.

Em sentido oposto, o IRC aumentou o seu peso em 0,4 p.p., para 3,9% do PIB a preços correntes, mas esta receita reflete os resultados fiscais das empresas no ano anterior, em que a atividade económica se expandiu 9,8% a preços correntes. A receita nominal do IRC (a lilás escuro no Gráfico 31) cresceu 19,4% em 2024, um ritmo muito superior ao da atividade económica, mas deve notar-se que o comportamento deste imposto apresenta algum desfaseamento face à economia. A cobrança de 2024 refletiu os resultados das empresas em 2023, ano em que a atividade económica registou uma expansão de 9,8% a preços correntes. Foi composta pelo acerto de liquidação (em maio) e pelos pagamentos por conta (em julho, setembro e dezembro), um adiantamento de imposto calculado de acordo com os resultados fiscais do ano anterior.

Gráfico 31 – Carga fiscal por instrumentos: contribuições sociais e principais impostos
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO.

O IVA constitui o tributo com maior peso na economia, aumentando 0,2 p.p., para 9,2% do PIB em 2024, refletindo a expansão do consumo privado e o efeito de base da cessação do IVA Zero para um cabaz de produtos alimentares. O IVA cresceu 9,1% em 2024, um ritmo superior ao do consumo privado (5,8%), beneficiando do efeito de base da medida IVA Zero, que vigorou em 2023 para um conjunto de bens alimentares. Os restantes impostos indiretos (3,4%) cresceram globalmente a um ritmo inferior ao da atividade económica (6,4%).

O indicador da carga fiscal inclui as receitas tributárias que Portugal cobra em nome da UE, com um peso de 0,1% do PIB em 2024. O indicador da carga fiscal inclui também os tributos que Portugal cobra em nome da União Europeia, sendo os mais significativos as taxas alfandegárias sobre mercadorias que entram no espaço europeu e, desde 2016, as contribuições dos bancos portugueses para o Fundo Único de Resolução Europeu (FUR). Em 2024, estas receitas reduziram o seu peso em 0,1 p.p., para 0,1% do PIB, uma vez que neste ano o FUR atingiu (desde o final de 2023) o montante de recursos desejáveis, deixando de ser necessárias contribuições adicionais por parte da banca portuguesa.

Em síntese, numa análise global à carga fiscal em 2024, pode afirmar-se que o aumento de 0,1 p.p. do PIB no peso da receita fiscal e das contribuições sociais face ao ano anterior refletiu evoluções distintas. **As medidas de alívio do IRS deram um contributo significativo para a redução do peso deste imposto na economia (– 0,7 p.p. do PIB), mas não foram suficientes para compensar o impulso ascendente das restantes componentes:** IRC (+ 0,4 p.p. do PIB), IVA (+ 0,2 p.p. do PIB) e contribuições sociais (+ 0,3 p.p. do PIB), conduzindo a um agravamento deste indicador (Gráfico 31).

Em 2025, o OE prevê uma redução de 0,5 p.p. na carga fiscal, para 35,2%, a que somam o recente desagravamento adicional do IRS, proposto pelo Governo e aprovado recentemente na Assembleia da República. Esta evolução previsional assenta nas medidas adicionais de desagravamento do IRS, designadamente o alargamento do IRS Jovem (– 0,5 p.p. do PIB), a par de uma desaceleração do IVA (– 0,2 p.p. do PIB). Em sentido oposto, as contribuições sociais deverão registar um incremento superior ao da atividade económica, aumentando o seu peso em 0,1 p.p. do PIB (Gráfico 31).

4.4.2 Despesa Primária

195. Em 2024, a taxa de variação homóloga da despesa primária (8,9%) foi superior à prevista no objetivo do PE/2024–28 (8,4%), mas inferior à do objetivo da estimativa (11,2%). Este resultado reflete desvios de 522 M€ e de – 2422 M€, respetivamente.³⁸ A despesa primária, ajustada do efeito de medidas temporárias e não recorrentes, aumentou em 2024 em 9484 M€ face ao ano anterior. No ano 2024, a taxa de crescimento da despesa primária (8,9%) foi superior à da atividade económica a preços correntes (6,4%), o que se materializou numa subida do seu peso no PIB nominal, de 39,8% para 40,7% (Tabela 17).

196. O crescimento da despesa corrente primária (9,2%) em 2024 foi superior ao previsto no objetivo anual constante no PE/2024–28 (6,6%), mas inferior à meta anual da estimativa (9,9%). Em sentido contrário, o crescimento da despesa de capital em 2024 ficou abaixo dos objetivos para o conjunto do ano. O desvio da despesa corrente primária face ao previsto no objetivo anual do PE/2024–28 foi determinado pelas prestações sociais, despesas com pessoal, subsídios e outras despesas correntes. Relativamente à despesa de capital, esta cresceu abaixo dos objetivos anuais do ano 2024, devido, essencialmente, ao contributo da FBCF — Tabela 17, Gráfico 32 e Gráfico 33. A despesa primária encontra-se influenciada por alguns fatores como, por exemplo, o efeito de base das medidas COVID-19 e das medidas transitórias de resposta à inflação, bem como o efeito do PRR.

³⁷ De acordo com as estatísticas de emprego do INE (acesso à série de população empregada em 17-07-2025), no último trimestre de 2024 a população empregada aumentou 1,3% em termos homólogos. No conjunto do ano, as remunerações cresceram 9,0% em termos homólogos, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (6,4% a preços correntes) e ao da inflação (no conjunto do ano de 2024, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 2,42%). Acesso à série estatística em 17-07-2025.

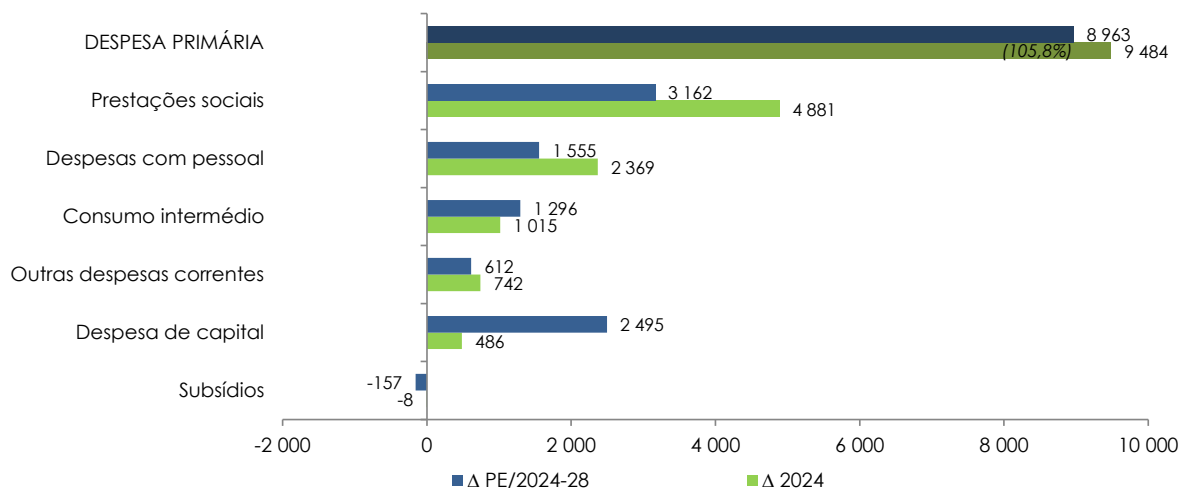
³⁸ Neste relatório o desvio corresponde à diferença entre o valor observado e o valor previsto. Com efeito, um desvio com sinal positivo significa que a despesa ficou acima do previsto no objetivo anual. Em sentido contrário, um desvio com sinal negativo significa que a despesa ficou abaixo do previsto.

Tabela 17 – Despesa primária das Administrações Públicas em contas nacionais ajustada dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes

	2023 Jan-dez		2024 Jan-dez				PE 2024-28		Est 2024	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Despesa Primária	106 536	39,8	116 020	40,7	0,9	8,9	41,3	8,4	42,2	11,2
Despesa corrente primária	97 345	36,3	106 343	37,3	1,0	9,2	37,1	6,6	38,1	9,9
Consumo intermédio	13 908	5,2	14 923	5,2	0,0	7,3	5,4	9,3	5,4	9,9
Despesas com pessoal	27 919	10,4	30 288	10,6	0,2	8,5	10,5	5,6	10,8	8,6
Prestações sociais	46 906	17,5	51 787	18,2	0,7	10,4	17,9	6,7	18,3	9,3
Subsídios	2 156	0,8	2 148	0,8	-0,1	-0,4	0,7	-7,3	0,8	4,3
Outras despesas correntes	6 456	2,4	7 198	2,5	0,1	11,5	2,5	9,5	2,8	22,1
Despesa de capital	9 191	3,4	9 677	3,4	0,0	5,3	4,2	27,1	4,1	24,5
FBCF	6 953	2,6	7 709	2,7	0,1	10,9	3,4	35,0	3,3	34,4
Outras despesas de capital	2 238	0,8	1 968	0,7	-0,1	-12,1	0,8	2,7	0,7	-6,1
Por memória:										
PIB nominal	267 923		285 181			6,4		4,3		4,8

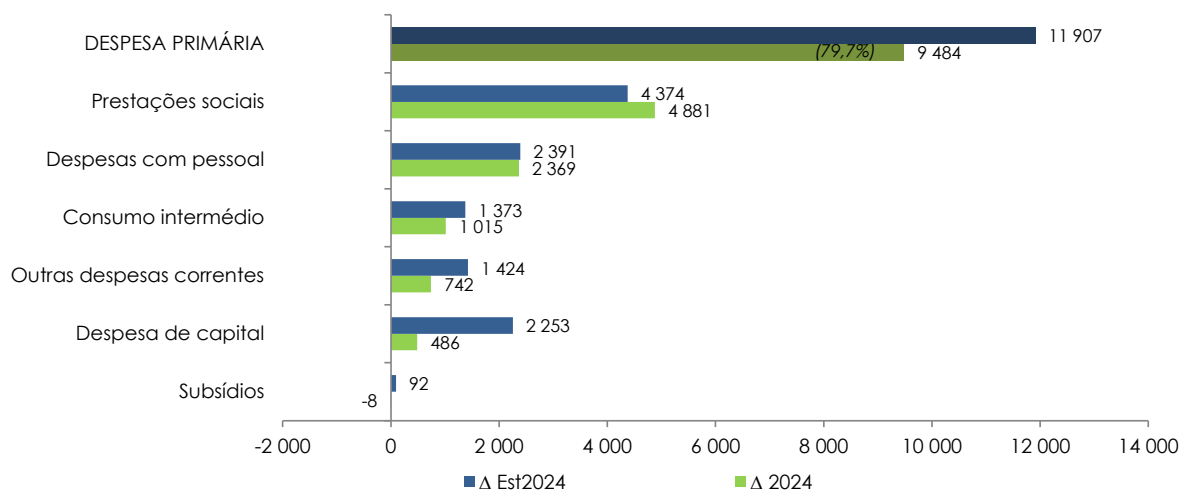
Fontes: INE, MF e cálculos da UTAO. | Nota: Os dados foram ajustados do efeito das medidas temporárias ou não-recorrentes.

Gráfico 32 – Variação nominal da despesa primária face ao PE/2024-28, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes (em pontos percentuais)



Fontes: INE, PE/2024-28 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes.

Gráfico 33 – Variação nominal da despesa primária face à estimativa anual para 2024, valores ajustados dos efeitos de medidas temporárias e medidas não-recorrentes (em pontos percentuais)



Fontes: INE, Estimativa anual de 2024 da POE/2025 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os dados foram ajustados dos efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes.

197. Em 2024, o acréscimo homólogo do consumo intermédio foi de 7,3%, ficando abaixo da taxa de crescimento previsto nos objetivos anuais do PE/2024–28 (9,3%) e da estimativa (9,9%). A despesa com o consumo intermédio ascendeu a 14 923 M€ em 2024, o que reflete uma variação de 1015 M€. A taxa de crescimento nominal (7,3%) foi superior à do ritmo de crescimento da atividade económica (6,4% a preços correntes), o que contribuiu para a subida residual do peso do consumo intermédio no PIB nominal. O consumo intermédio engloba um conjunto heterogéneo de componentes do consumo público, como, por exemplo, despesas com medicamentos para o Serviço Nacional de Saúde, encargos com Parcerias Público-Privadas rodoviárias, aquisições de serviços e rendas imobiliárias e de locação de máquinas — Tabela 17, Gráfico 32 e Gráfico 33.

198. As despesas com pessoal subiram 8,5% em 2024, ficando acima do objetivo anual do PE/2024–28 (5,6%) e ligeiramente abaixo da estimativa (8,6%). Este resultado reflete desvios de 814 M€ e de – 23 M€ respetivamente. Em 2024, as despesas com pessoal ascenderam a 30 288 M€ (10,6% do PIB), o que corresponde a um acréscimo homólogo de 2369 M€ — Tabela 17, Gráfico 32 e Gráfico 33. Esta evolução engloba uma diversidade de fatores: as progressões, as promoções, as novas contratações e as valorizações remuneratórias das Administrações Públicas em 2024.³⁹ É de referir que o Decreto-Lei n.º 108/2023, de 22 de novembro, determinou um incremento da remuneração base entre 6,8% (52,63€ sobre 769,20€) e 3% (para casos de remuneração base superior a 1754,50€). Os programas orçamentais Saúde e Educação registaram os principais contributos para o crescimento homólogo das despesas com pessoal em 2024.

199. As prestações sociais cresceram 10,4% em 2024, acima dos objetivos anuais do PE/2024–28 (6,7%) e da estimativa (9,3%). Os desvios foram de 1719 M€ e de 507 M€, respetivamente. Esta evolução tem o contributo do efeito do suplemento de pensões pago em outubro de 2024. A despesa com prestações sociais situou-se em 51 787 M€ em 2024 (18,2% do PIB), o que reflete um aumento homólogo de 4881 M€ — Tabela 17, Gráfico 32 e Gráfico 33. Em outubro de 2024 foi pago um suplemento extraordinário de pensões na Segurança Social e na Caixa Geral de Aposentações com montantes de 100€, 150€ e 200€, consoante o nível da pensão recebida por pensionista.⁴⁰ Além disso, é de destacar o efeito de base decorrente da atualização intercalar das pensões que teve efeitos a partir de 1 de julho de 2023. O montante das pensões encontra-se influenciado pelo facto de ter ocorrido uma subida intercalar das pensões em 3,57% na Segurança Social e na Caixa Geral de Aposentações com efeitos a partir de 1 de julho de 2023.⁴¹

200. Em 2024, a despesa com subsídios diminuiu 0,4% face ao ano anterior, refletindo uma descida menos acentuada do que a projetada no PE/2024–28 (– 7,3%), mas em sentido oposto à subida prevista na estimativa (4,3%).⁴² A despesa com subsídios foi de 21 48 M€ (0,8% do PIB), o que corresponde a uma diminuição de 8 M€. Para esta evolução (Tabela 17, Gráfico 32 e Gráfico 33), contribuíram alguns fatores:

- As medidas de política de resposta à inflação, essencialmente, a transferência (366 M€) para o SEN para redução das tarifas (Tabela 3 e Tabela 4);
- A despesa no âmbito do PRR de 92 M€, o que representa uma redução homóloga (Tabela 11);
- Em sentido oposto, o efeito de base da despesa no âmbito das medidas de política COVID-19 em 2023 no montante de 447 M€ (Tabela 1).

201. Em 2024, a despesa de capital cresceu a um ritmo aquém dos objetivos anuais constantes no PE/2024–28 (27,1%) e na estimativa (24,5%), devido ao contributo da formação bruta de capital fixo (FBCF). Em 2024, a despesa de capital teve um incremento de 5,3% (+486 M€), representando graus de execução de 82,8% do PE/2024–28 e 84,6% da estimativa — Tabela 17.

³⁹ O [Decreto-Lei n.º 108/2023, de 22 de novembro](#), aprovou medidas de valorização remuneratória dos trabalhadores que exercem funções públicas.

⁴⁰ O [Decreto-Lei n.º 50-B/2024, de 23 de agosto](#), determinou os montantes do suplemento extraordinário de pensão.

⁴¹ O aumento intercalar de pensões foi legislado no [Decreto-Lei n.º 28/2023, de 28 de abril](#).

⁴² A definição de subsídios em contas nacionais refere-se a transferências correntes das Administrações Públicas ou das instituições da União Europeia para os produtores residentes com a finalidade de influenciar i) o nível de preços ao consumidor, ii) o nível de produção de bens e serviços, ou iii) a remuneração dos fatores produtivos.

202. A despesa com FBCF aumentou 10,9% (756 M€) em 2024 face ao ano anterior, o que reflete uma taxa de crescimento homóloga muito inferior aos objetivos anuais do PE/2024–28 (35,0%) e da estimativa (34,4%). Os desvios foram de 1680 M€ e de 1634 M€, respetivamente. O grau de execução da FBCF em foi de 82,1% e de 82,5% da previsão do PE/2024–28 e da estimativa, respetivamente — Tabela 17. A componente PRR situou-se em 707 M€, o que corresponde a um acréscimo homólogo de 319 M€ (Tabela 11) e respresenta 42% do aumento homólogo total. O investimento público no âmbito do PRR (707 M€) representou cerca de 9,2% do total da FBCF das AP. A subexecução no investimento e na despesa de capital é um padrão recorrente ao longo dos anos. O baixo grau de execução da FBCF terá relação com o baixo grau de execução do financiamento comunitário desta despesa. O PRR também se encontra fortemente executado na FBCF, com um desvio desfavorável de 1294 M€, próximo do desvio total da FBCF das AP.

203. A rubrica “Outras despesas de capital” caiu 12,16% em 2024, aquém do ritmo previsto no PE/2024–28 (2,7%) e na estimativa (– 6,1%).⁴³ As “Outras despesas de capital” situaram-se em 1968 M€ em 2024, o que corresponde a uma variação negativa de 270 M€ — Tabela 17, Gráfico 32 e Gráfico 33.

Tabela 18 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional, ajustadas do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes

	2023 Jan-dez		2024 Jan-dez				PE 2024-28		Est 2024	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	116 609	43,5	123 961	43,5	-0,1	6,3	44,0	5,4	44,8	7,8
Receita corrente	113 509	42,4	121 508	42,6	0,2	7,0	42,5	4,6	43,3	7,0
Receita fiscal	67 166	25,1	70 963	24,9	-0,2	5,7	25,0	4,1	25,0	4,6
Impostos indiretos	38 712	14,4	41 507	14,6	0,1	7,2	14,8	6,9	14,5	5,0
Impostos diretos	28 454	10,6	29 456	10,3	-0,3	3,5	10,2	0,3	10,6	4,2
Contribuições sociais	32 819	12,2	35 886	12,6	0,3	9,3	12,2	4,2	12,7	8,7
Outras receitas correntes	13 523	5,0	14 659	5,1	0,1	8,4	5,2	8,0	5,5	14,2
Vendas	8 371	3,1	8 894	3,1	0,0	6,2	3,0	-0,1	3,1	5,0
Outra receita corrente	5 152	1,9	5 766	2,0	0,1	11,9	2,2	21,2	2,4	29,2
Receitas de capital	3 100	1,2	2 453	0,9	-0,3	-20,9	1,5	33,4	1,5	38,9
Despesa Total	113 362	42,3	121 967	42,8	0,5	7,6	43,7	7,7	44,4	9,9
Despesa corrente	102 871	38,4	112 218	39,3	1,0	9,1	39,4	7,1	40,2	9,7
Consumo intermédio	13 908	5,2	14 923	5,2	0,0	7,3	5,4	9,3	5,4	9,9
Despesas com pessoal	27 919	10,4	30 288	10,6	0,2	8,5	10,5	5,6	10,8	8,6
Prestações sociais	46 906	17,5	51 787	18,2	0,7	10,4	17,9	6,7	18,3	9,3
Juros	5 526	2,1	5 875	2,1	0,0	6,3	2,3	15,0	2,1	5,5
Outras despesas correntes	6 456	2,4	7 198	2,5	0,1	11,5	2,5	9,5	2,8	22,1
Despesa de capital	10 491	3,9	9 749	3,4	-0,5	-7,1	4,3	14,0	4,2	12,3
FBCF	6 953	2,6	7 709	2,7	0,1	10,9	3,4	35,0	3,3	34,4
Outras despesas de capital	3 538	1,3	2 040	0,7	-0,6	-42,3	0,9	-27,3	0,9	-31,0
Saldo orçamental	3 247	1,2	1 994	0,7	-0,5		0,3		0,4	
Saldo primário	8 773	3,3	7 869	2,8	-0,5		2,5		2,5	
Receita fiscal e contributiva	99 986	37,3	106 849	37,5	0,1	6,9	37,3	4,2	37,8	6,0
Despesa corrente primária	97 345	36,3	106 343	37,3	1,0	9,2	37,1	6,6	38,1	9,9
Despesa primária	107 836	40,2	116 092	40,7	0,5	7,7	41,4	7,4	42,3	10,2
Por memória:										
PIB nominal	267 923		285 181			6,4		4,3		4,8

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7), atualizado com informação da 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (de 25 de março de 2025). PIB nominal atualizado de acordo com informação estatística de 25 de junho de 2025. Cálculos da UTAO.

⁴³ A componente de despesa “outras despesas de capital” divulgada pela autoridade estatística nacional tem incluído, ao longo dos anos, algumas despesas que acabam sendo consideradas como medidas temporárias ou não-recorrentes, bem como despesas com operações específicas de elevado montante que, embora não se enquadrem nas definições de medidas temporárias e não-recorrentes, acabam também por influenciar a evolução da rubrica “outras despesas de capital”.

Tabela 19 – Receita e despesa das Administrações Públicas em contabilidade nacional, não ajustadas

	2023 Jan-dez		2024 Jan-dez				PE 2024-28		Est 2024	
	Em milhões de euros	Em % do PIB	Em milhões de euros	Em % do PIB	Variação homóloga em p.p. do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %	Em % do PIB	Taxa de variação homóloga em %
Receita Total	116 609	43,5	123 961	43,5	-0,1	6,3	44,0	5,4	44,8	7,8
Receita corrente	113 509	42,4	121 508	42,6	0,2	7,0	42,5	4,6	43,3	7,0
Receita fiscal	67 166	25,1	70 963	24,9	-0,2	5,7	25,0	4,1	25,0	4,6
Impostos indiretos	38 712	14,4	41 507	14,6	0,1	7,2	14,8	6,9	14,5	5,0
Impostos diretos	28 454	10,6	29 456	10,3	-0,3	3,5	10,2	0,3	10,6	4,2
Contribuições sociais	32 819	12,2	35 886	12,6	0,3	9,3	12,2	4,2	12,7	8,7
Outras receitas correntes	13 523	5,0	14 659	5,1	0,1	8,4	5,2	8,0	5,5	14,2
Vendas	8 371	3,1	8 894	3,1	0,0	6,2	3,0	-0,1	3,1	5,0
Outra receita corrente	5 152	1,9	5 766	2,0	0,1	11,9	2,2	21,2	2,4	29,2
Receitas de capital	3 100	1,2	2 453	0,9	-0,3	-20,9	1,5	33,4	1,5	38,9
Despesa Total	112 062	41,8	121 895	42,7	0,9	8,8	43,6	8,7	44,3	10,9
Despesa corrente	102 871	38,4	112 218	39,3	1,0	9,1	39,4	7,1	40,2	9,7
Consumo intermédio	13 908	5,2	14 923	5,2	0,0	7,3	5,4	9,3	5,4	9,9
Despesas com pessoal	27 919	10,4	30 288	10,6	0,2	8,5	10,5	5,6	10,8	8,6
Prestações sociais	46 906	17,5	51 787	18,2	0,7	10,4	17,9	6,7	18,3	9,3
Subsídios	2 156	0,8	2 148	0,8	-0,1	-0,4	0,7	-7,3	0,8	4,3
Juros	5 526	2,1	5 875	2,1	0,0	6,3	2,3	15,0	2,1	5,5
Outras despesas correntes	6 456	2,4	7 198	2,5	0,1	11,5	2,5	9,5	2,8	22,1
Despesa de capital	9 191	3,4	9 677	3,4	0,0	5,3	4,2	27,1	4,1	24,5
FBCF	6 953	2,6	7 709	2,7	0,1	10,9	3,4	35,0	3,3	34,4
Outras despesas de capital	2 238	0,8	1 968	0,7	-0,1	-12,1	0,8	2,7	0,7	-6,1
Saldo orçamental	4 546	1,7	2 066	0,7	-1,0		0,4		0,5	
Saldo primário	10 072	3,8	7 941	2,8	-1,0		2,6		2,6	
Receita fiscal e contributiva	99 986	37,3	106 849	37,5	0,1	6,9	37,3	4,2	37,8	6,0
Despesa corrente primária	97 345	36,3	106 343	37,3	1,0	9,2	37,1	6,6	38,1	9,9
Por memória:										
Despesa primária	106 536	39,8	116 020	40,7	0,9	8,9	41,3	8,4	42,2	11,2
Por memória:										
PIB nominal	267 923		285 181			6,4		4,3		4,8

Fontes: INE (série trimestral de Receitas e Despesas das Administrações Públicas — Quadro B.4.1.7), atualizado com informação da 1.ª Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (de 25 de março de 2024). PIB nominal atualizado de acordo com informação estatística de 24 de junho de 2025. | Notas: Os valores apresentados excluem os efeitos das medidas temporárias ou não-recorrentes consideradas pela UTAO para o período apresentado, as quais se encontram identificadas na Caixa 1.

4.5 Execução das medidas de política orçamental previstas na POE/2024

204. Esta secção analisa a concretização financeira das principais medidas de política orçamental anunciadas nos documentos de programação orçamental para ter execução em 2024. O impacto financeiro prospetivo das principais medidas de política orçamental anunciadas pelo Governo em sede de Propostas de Orçamento do Estado e Programas de Estabilidade tem sido continuamente escrutinado pela UTAO nos seus relatórios de apreciação a estes documentos de política. Este impacto corresponde ao esperado pelo programador no saldo orçamental, tanto de medidas antigas que projetam efeitos adicionais (face ao ano anterior) para o ano da proposta orçamental, como de medidas novas a introduzir neste ano.⁴⁴ O objetivo desta secção é conhecer o impacto da realização e confrontá-lo com o impacto esperado em documentos de programação. Visa, pois, dar a conhecer o impacto observado das medidas de política orçamental apresentadas pelo Governo com implementação e execução ao longo de 2024. Neste contexto, importa notar que, no decurso de 2024, o (XXIV) Governo Constitucional adotou medidas adicionais de política orçamental. Por conseguinte, a comparação entre a execução e compromissos apresentada nas páginas seguintes contempla tanto as medidas constantes da POE/2024 como as que vieram a ser adotadas e aprovadas ao longo do ano pelo XXIV Governo Constitucional.

⁴⁴ O [Relatório UTAO n.º 8/2022](#), de 12 de maio, explica o que são estas medidas, bem como os conceitos que lhes subjazem. Ver, para o efeito de esclarecimento metodológico, a Figura 1 e os parágrafos 179 a 184 do referido documento.

205. As medidas analisadas nesta secção não são as medidas dos pacotes discutidos no Capítulo 3.

Aqui são estudadas as medidas que o relatório do MF que acompanhou a POE/2024 e adotadas durante o ano de 2024, apelidadas de “principais medidas de política orçamental”. A listagem das medidas anunciadas nestes documentos está na Tabela 20 abaixo. O leitor poderá verificar que não integram nenhum dos três pacotes discutidos no Capítulo 3. A Subsecção 4.5.1 mostra o relato do MF no seu relatório da CGE, a Subsecção 4.5.2 explica que informação adicional foi solicitada ao MF para a Subsecção 4.5.3 poder confrontar, tendo por base a informação disponível, a execução com as previsões, e extrair ilações. Por fim, a Subsecção 4.5.2 apresenta conclusões e oferece, mais uma vez, sugestões para melhorar o conhecimento sobre desenho e cumprimento de metas das principais medidas de política orçamental.

4.5.1 Ponto de partida

206. A CGE/2024 faz o reporte das “principais medidas com impactos orçamentais”. O relatório da CGE/2024 reporta os Quadro 2.3 e Quadro 2.4 nas pp. 16 a 18, respetivamente — de acordo com as suas epígrafes, listam as “principais medidas de política orçamental com impacto em 2024”, do lado da receita no caso do primeiro quadro, e do lado da despesa no segundo. Estes quadros dão a conhecer os impactos na receita e na despesa, por cenário orçamental (políticas invariantes ou políticas novas). As medidas estão agrupadas por domínio sectorial de intervenção (fiscal, pessoal das AP, pensões, transportes e combustíveis, etc.). As linhas de totais mostram o efeito cumulativo no saldo orçamental, em euros e percentagem do PIB. Adicionalmente, são apresentadas três grupos de colunas distintas. O primeiro grupo discrimina a previsão, por domínio e medida, do impacto das medidas de política que constavam do documento de programação orçamental anual (OE) ou em estimativas de medidas adicionais aprovadas durante 2024, assim como o efeito cumulativo no saldo orçamental. O segundo discrimina a execução e o efeito cumulativo no saldo orçamental verificado. A terceira compara os impactos agregados da coluna de previsões com os da coluna de execução.

207. O relato das principais medidas com impactos orçamentais na CGE/2024 mantém o grau de detalhe assinalável. No conteúdo relatado na CGE/2024, é mantida a evolução apresentada na CGE de 2023 no que concerne à profundidade e ao rigor do relato. A UTAO realça este esforço de transparência. Em primeiro lugar, o relato distingue entre efeitos de carreamento de medidas antigas e o efeito orçamental de medidas novas. Em segundo lugar, o elenco de medidas para as quais são apresentadas quantificações previstas corresponde a todas as medidas que o MF classificou como “principais” no seu relatório da POE e as principais medidas adicionais aprovadas ao longo de 2024. Esta informação permite uma análise mais profunda e eficaz na comparação entre os valores previstos e os executados, assim como na apreciação dos respetivos desvios.

4.5.2 Interação com o Ministério das Finanças

208. Contudo, o relatório da CGE/2024 não reporta a execução da totalidade das medidas anunciadas.

Na Tabela 20, a UTAO identificou 47 medidas de política orçamental que foram, classificadas pelo MF como “principais”. Este número, como já foi referido, coincide com as relatadas na CGE/2024. A CGE/2024 não reporta a execução orçamental de oito medidas, (1, 13 a 19) — identificadas a cor azul— Tabela 20). O MF preencheu os dados de execução com a menção “ (...) Os valores correspondem os valores apresentados no Orçamento do Estado de 2024, uma vez que o impacto final não se encontra disponível.”. Em termos concretos, para estas oito medidas, por falta de informação, a execução dos impactos orçamentais foi quantificada como tendo correspondido exatamente à previsão apresentada na POE/2024 e à estimativa das medidas aprovadas ao longo do ano de 2024 pelo XXIV Governo Constitucional. Como é consensual, uma previsão não é uma execução. A maioria das medidas com reporte de execução igual à previsão, corresponde: i) receitas adicionais de impostos e contribuições sociais decorrentes de medidas relacionadas com o aumento das despesas com pessoal e pensões; ii) medidas de despesa com pessoal decorrente de valorização salarial, promoções e progressões, aumento da RMMG, recrutamento centralizado, apoio à contratação de doutorados, revisão de carreiras especiais e alterações a carreiras e outras.

209. A UTAO solicitou ao Ministério das Finanças dados adicionais que permitissem completar a informação em falta. Perante a informação incompleta, a UTAO solicitou por escrito ao Ministério das Finanças o esclarecimento no sentido de aferir se dispunha de dados atualizados para o número de medidas sem execução reportada no seu relatório da CGE/2024 (publicado em maio de 2025). Para tal, a UTAO anexou um ficheiro em Excel pedindo o preenchimento das células em branco com as execuções entretanto apuradas. Adicionalmente, foi questionada a discrepância sobre o valor orçamentado na POE/2024 e o apresentado na CGE/2024 sobre a atualização de taxas (medida 9) e a execução nula da medida 11 (combate à fraude e evasão) (Tabela 20). Por fim, a UTAO questionou o MF também sobre a existência de informação acerca da eficácia das medidas de política orçamental.

210. Os esclarecimentos prestados pelo MF à UTAO não acrescentaram informação nova sobre custos financeiros nem sobre a eficácia das medidas. A informação enviada pelo MF confirma a inexistência de dados quantitativos atualizados sobre as medidas sem execução reportada na CGE/2024. O MF esclarece que na medida de atualização de taxas “ *O valor orçamentado de 341 M€ apresentado na CGE 2024 reflete a não aprovação na Assembleia da República da proposta de alteração do Código do IUC apresentada na POE 2024 (...)* ”. Adicionalmente, é confirmada que a medida combate à fraude e evasão não foi aplicada em 2024, resultando numa execução nula. Sobre o modelo de governação, metas extraorçamentais, indicadores de acompanhamento, etc., o MF afirmou não dispor de elementos.

211. Assim sendo, os dados relatados na CGE são apresentados sob dois prismas. O primeiro (Tabela 20) mostra todas as medidas de política orçamental designadas como “principais”, incluindo as medidas para as quais o MF não conhece o valor que foi executado; estas últimas estão assinaladas com nota “(1)” e escritas a azul. O segundo (Tabela 21) exclui daquele universo as medidas sem execução conhecida — *i.e.*, exclui as medidas para as quais o relatório da CGE apresentou execução igual à previsão com indicação de que a verdadeira execução financeira é desconhecida à data de fecho desse documento. Adicionalmente, a Tabela 21 integra a revisão efetuada pela UTAO relativa à execução de parte das medidas incluídas no pacote de IRS, nomeadamente no que respeita ao impacto orçamental da reforma do IRS em 2024.

Tabela 20 – Execução incremental prevista e execução incremental realizada em 2024 das principais medidas de política orçamental relatadas na CGE/2024
(em milhões de euros e percentagem)

	POE/2024 e medidas adotadas pelo XXIV Governo Constitucional			Execução 2024			Diferença Execução 2024 vs (OE/2024 e medidas adicionais)	Diferença Execução 2024 vs (OE/2024 e medidas adicionais)
	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total		
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	M€ (7)=(6)-(3)	% (8)=(7)/(3)
Receita	721	-1482	-761	551	-2225	-1675	-914	120%
IRS e Contribuições Sociais	761	-1782	-1021	761	-2036	-1275	-254	25%
1. Efeito de acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, decorrente do aumento das despesas com pessoal e pensões (1)	761	0	761	761	0	761	0	0%
1.1 Aumento salarial efeito carry-over, por via: i) de incremento de acordo com acordo de rendimentos; ii) progressões e promoções; iii) aumento da RMMG; iv) recrutamento centralizado. (1)			0			0	0	
1.2 Medidas de política: i) apoio a contratação de doutorados; ii) revisão de carreiras especiais; iii) alterações a carreiras e outros.			0			0	0	
1.3 Pensões: i) Atualização regular e intercalar; e ii) Suplemento extraordinário de pensão.			0			0	0	
2. Pacote IRS		-1782	-1782	0	-2036	-2036	-254	14%
2.1 Alargamento do IRS Jovem 2024		-200	-200		-200	-200	0	0%
2.2 Reforma do IRS: i) atualização da dedução específica; ii) reforma do mínimo de existência; iii) redução transversal de taxas; iv) redução adicional das taxas aprovada pelo Parlamento; v) atualizações de escalões; e vi) apoio ao limite às rendas (2)		-1472	-1472		-1726	-1726	-254	17%
2.3 Medidas fiscais Pacote + Habitação		-110	-110		-110	-110	0	0%
IRC	-40	-265	-305	-41	-233	-275	30	-10%
3. Aprofundamento ao Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE)		-180	-180		-186	-186	-6	3%
4. Tributação Autónomas		-35	-35		-40	-40	-5	14%
5. Incentivo fiscal à valorização salarial		-50	-50		-7	-7	43	-86%
6. SIFIDE, RFAl e outros	-100		-100	-96		-96	4	-4%
7. Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes	60		60	55		55	-5	-8%
IVA		-40	-40		-40	-40	0	0%
8. Redução IVA bebidas na restauração		-40	-40		-40	-40	0	0%
Outros impostos e receitas	0	605	605	-169	84	-85	-690	-114%
9. Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT		341	341		146	146	-195	-57%
10. Isenção IMT e Imp. Selo para jovens até 35 anos (3)		-36	-36		-62	-62	-26	72%
11. Combate à fraude e evasão		300	300		0	0	-300	-100%
12. Redução de portagens nos territórios de baixa densidade no interior do país	0		0	-169		-169	-169	:
Despesa	5366	2086	7452	6087	1971	8058	606	8%
Despesas com Pessoal (1)	1049	684	1733	1024	709	1733	0	0%
13. Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 3%	715		715	715		715	0	0
14. Progressões e Promoções	177		177	177		177	0	0
15. Aumento da RMMG	132		132	132		132	0	0
16. Recrutamento centralizado	25		25		25	25	0	0
17. Apoio contratação de doutorados		20	20		20	20	0	0
18. Alterações a carreiras e outros		489	489		489	489	0	0
19. Revisão de carreiras especiais (3)		175	175		175	175	0	0
Pensões	2223	399	2622	3072	395	3467	845	32%
20. Atualização regular e intercalar (4)	2223		2223	3072		3072	849	38%
21. Suplemento extraordinário de pensão (3)		399	399		395	395	-4	-1%
Outras prestações sociais	210	719	929	233	935	1168	239	26%
22. Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)	110		110	114		114	4	4%
23. Aumento do abono de família (22 €)		320	320		374	374	54	17%
24. Gratuidade das creches (5)	100		100	119		119	19	19%
25. Reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)		112	112		116	116	4	4%
26. Reforço prestação Complemento Solidário para Idosos (3)		0	0		83	83	83	:
27. Programa Incentiva + TP		141	141		141	141	0	0%
28. Gratuidade Passe sub23		126	126		191	191	65	52%
29. Passe Ferroviário Verde (3)		5	5		2	2	-3	-60%
30. Porta 65 e Porta 65+		10	10		24	24	14	140%
31. Arrendar para Subarrendar		5	5		4	4	-1	-20%
Investimentos	694		694	428		428	-266	-38%
32. Investimentos	427		427	139		139	-288	-67%
33. Entrega material militar	267		267	288		288	21	8%

	POE/2024 e medidas adotadas pelo XXIV Governo Constitucional			Execução 2024			Diferença Execução 2024 vs (OE/2024 e medidas adicionais)	Diferença Execução 2024 vs (OE/2024 e medidas adicionais)
	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	M€	%
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(6)-(3)	(8)=(7)/(3)
Outra despesa	1190	284	1474	1330	-68	1262	-212	-14%
34. Mobilidade verde (3)		27	27		6	6	-21	-78%
35. Apoio aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias (3)		9	9		9	9	0	0%
36. Programa Escolas	55		55		0	0	-55	-100%
37. Consumos intermédios	516		516	1015		1015	499	97%
38. Juros devidos pelas Administrações Públicas	602		602	349		349	-253	-42%
39. Transferências para o Orçamento da União Europeia	-190		-190	-70		-70	120	-63%
40. Bonificação de juros	170		170	29		29	-141	-83%
41. Incentivo ao abate		129	129		0	0	-129	-100%
42. Devolução de propinas		215	215		94	94	-121	-56%
43. Programa ANDA		4	4		4	4	0	0%
44. Atualizações bolsas Ensino Superior	23		23	4		4	-19	-83%
45. Reforço aos apoios ao alojamento estudantil	14		14	3		3	-11	-79%
46. Revisão da despesa pública		-100	-100		-184	-184	-84	84%
47. Garantias Crédito à Habitação Jovens até 35 anos (3) (6)		0	0		3	3	3	:
Impacto no saldo (M€)	-4645	-3567	-8212	-5536	-4196	-9733	-1521	
Impacto no saldo (em % do PIB)	-1,6%	-1,3%	-2,9%	-1,9%	-1,5%	-3,4%	-0,5%	

Fontes: POE/2024 de 10 de outubro de 2023, PE/2024-28, de 15 Abril de 2024, CGE/2024 e tratamento da UTAO. | Notas: (i) As medidas estão valorizadas na perspetiva da Contabilidade Nacional. (ii) Os cálculos têm como base o referencial do PIB nominal apurado para o ano de 2024. (iii) Significado da nota 1 no interior da tabela — O próprio MF assinala as medidas com esta nota no seu relatório para dizer que, por falta de informação, assumiu que a execução orçamental de cada uma delas foi igual à previsão apresentada no documento de planeamento (OE/2024), explicando que não dispunha do valor verdadeiramente executado. Estas medidas estão identificadas a cor azul. (iv) Significado da nota 2 no interior da tabela — O pacote de medidas de reforma do IRS (número 2.2 da tabela) inclui o impacto agregado de atualização da dedução específica; reforma do mínimo de existência; redução transversal das taxas; atualização dos escalões e apoio limite às rendas. (v) Significado da nota 3 no interior da tabela — medida de política aprovada pelo XXIV Governo Constitucional. (vi) Significado da nota 4 no interior da tabela — o impacto previsto nas pensões decorre da conjugação do efeito composição e da atualização regular das pensões na Segurança Social e na Caixa Geral de Aposentações, bem como do acréscimo relativo à atualização intercalar das pensões em 2023 (impacto de janeiro a julho), com dados disponíveis apenas no âmbito da Segurança Social. (vii) Significado da nota 5 no interior da tabela — a medida de gratuidade das creches corresponde ao impacto incremental, no ano letivo de 2023/24 e 2024/25, da implementação faseada da gratuidade de frequência de creche a todas as crianças que frequentem creche pública ou abrangida pelo sistema de cooperação. (viii) Significado da nota 6 no interior da tabela — a medida referente a Garantias Crédito à Habitação Jovens até 35 anos compreende a concessão de uma garantia do Estado a instituições de crédito, com o objetivo de viabilizar a concessão de crédito a habitação própria permanente a jovens até aos 35 anos, até ao máximo de 1200 M€. O impacto orçamental da medida corresponde a uma estimativa das perdas esperadas decorrentes das garantias concedidas em 2024 às instituições de crédito, uma vez que estas garantias se enquadram no conceito de garantias standardizadas em contas nacionais.

Tabela 21 Execução incremental prevista e execução incremental realizada em 2024 das principais medidas de política orçamental relatadas na CGE/2024 (com revisão da UTAO e excluindo medidas sem execução orçamental)

(em milhões de euros e percentagem)

	POE/2024 e medidas adotadas pelo XXIV Governo Constitucional			Execução 2024			Diferença Execução 2024 vs (OE/2024 e medidas adicionais)	Diferença Execução 2024 vs (OE/2024 e medidas adicionais)
	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total	Políticas Invariantes	Novas Medidas de Política	Total		
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)		
Receita	-40	-1482	-1522	-210	-2598	-2808	-1286	84%
IRS e Contribuições Sociais	0	-1782	-1782	0	-2409	-2409	-627	35%
2. Pacote IRS		-1782	-1782	0	-2409	-2409	-627	35%
2.1 Alargamento do IRS Jovem 2024		-200	-200		-200	-200	0	0%
2.2 <small>(2) (7)</small> Reforma do IRS: (i) atualização da dedução específica; ii) mínimo de existência; iii) redução transversal de taxas; iv) redução adicional das taxas aprovada pelo Parlamento; v) atualizações de escalões; e vi) apoio ao limite às rendas		-1472	-1472		-2099	-2099	-627	43%
2.3 Medidas fiscais Pacote + Habitação		-110	-110		-110	-110	0	0%
IRC	-40	-265	-305	-41	-233	-274	31	-10%
3. Aprofundamento ao Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE)		-180	-180		-186	-186	-6	3%
4. Tributação Autónomas		-35	-35		-40	-40	-5	14%
5. Incentivo fiscal à valorização salarial		-50	-50		-7	-7	43	-86%
6. SIFIDE, RFAI e outros	-100		-100	-96		-96	4	-4%
7. Majoração em IRC dos gastos com energia, fertilizantes	60		60	55		55	-5	-8%
IVA		-40	-40		-40	-40	0	0%
8. Redução IVA bebidas na restauração		-40	-40		-40	-40	0	0%
Outros impostos e receitas	0	605	605	-169	84	-85	-690	-114%
9. Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT		341	341		146	146	-195	-57%
10. Isenção IMTe Imp. Selo para jovens até 35 anos ⁽³⁾		-36	-36		-62	-62	-26	72%
11. Combate à fraude e evasão		300	300		0	0	-300	-100%
12. Redução de portagens nos territórios de baixa densidade no interior do país	0		0	-169		-169	-169	:
Despesa	4317	1402	5719	5063	1262	6325	606	11%
Pensões	2223	399	2622	3072	395	3467	845	32%
20. Atualização regular e intercalar ⁽⁴⁾	2223		2223	3072		3072	849	38%
21. Suplemento extraordinário de pensão ⁽³⁾		399	399		395	395	-4	-1%
Outras prestações sociais	210	719	929	233	935	1168	239	26%
22. Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)	110		110	114		114	4	4%
23. Aumento do abono de família (22 €)		320	320		374	374	54	17%
24. Gratuidade das creches ⁽⁵⁾	100		100	119		119	19	19%
25. Reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)		112	112		116	116	4	4%
26. Reforço prestação Complemento Solidário para Idosos ⁽³⁾		0	0		83	83	83	:
27. Programa Incentiva + TP		141	141		141	141	0	0%
28. Gratuidade Passe sub23		126	126		191	191	65	52%
29. Passe Ferroviário Verde ⁽³⁾		5	5		2	2	-3	-60%
30. Porta 65 e Porta 65+		10	10		24	24	14	140%
31. Arrendar para Subarrendar		5	5		4	4	-1	-20%
Investimentos	694		694	428		428	-266	-38%
32. Investimentos	427		427	139		139	-288	-67%
33. Entrega material militar	267		267	288		288	21	8%
Outra despesa	1190	284	1474	1330	-68	1262	-212	-14%
34. Mobilidade verde ⁽³⁾		27	27		6	6	-21	-78%
35. Apoio aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias ⁽³⁾		9	9		9	9	0	0%
36. Programa Escolas	55		55		0	0	-55	-100%
37. Consumos intermédios	516		516	1015		1015	499	97%
38. Juros devidos pelas Administrações Públicas	602		602	349		349	-253	-42%
39. Transferências para o Orçamento da União Europeia	-190		-190	-70		-70	120	-63%
40. Bonificação de juros	170		170	29		29	-141	-83%
41. Incentivo ao abate		129	129		0	0	-129	-100%
42. Devolução de propinas		215	215		94	94	-121	-56%
43. Programa ANDA		4	4		4	4	0	0%
44. Atualizações bolsas Ensino Superior	23		23	4		4	-19	-83%
45. Reforço aos apoios ao alojamento estudantil	14		14	3		3	-11	-79%
46. Revisão da despesa pública		-100	-100		-184	-184	-84	84%
47. Garantias Crédito à Habitação Jovens até 35 anos ^{(3) (6)}		0	0		3	3	3	:
Impacto no saldo (M€)	-4357	-2884	-7241	-5273	-3860	-9133	-1892	
Impacto no saldo (em % do PIB)	-1,5%	-1,0%	-2,5%	-1,8%	-1,4%	-3,2%	-0,7%	

Fontes: POE/2024 de 10 de outubro de 2023, e PE/2024-28, de 15 Abril de 2024, CGE/2024 e tratamento da UTAO. | Notas: Aplicam-se todas as oito notas da Tabela 20, com exceção da nota (iii) em virtude da eliminação das linhas escritas a azul. Adicionada a nota (x) Significado da nota 7 no interior da tabela — revisão da UTAO aos valores de execução de medidas apresentados na CGE/2024, medidas estão identificadas a cor azul.

4.5.3 Análise dos resultados

212. A análise dos resultados e a reflexão sobre a eficácia das medidas e a qualidade da sua governação são condicionadas pela informação disponibilizada. Como já indicado anteriormente, o conjunto de dados facultado pelo Ministério das Finanças nos Quadros 2.3 e 2.4 da Conta Geral do Estado de 2024 revela-se insuficiente e incompleto. Sem informação adicional, o conhecimento desagregado do impacto orçamental incide apenas sobre 39 das 47 medidas anunciadas em documentos de programação orçamental e reportadas na CGE/2024. Assim, a análise da execução face ao inicialmente previsto restringe-se a estas 39 medidas com registo de execução orçamental efetiva (Tabela 21). Esta análise é limitada, porque deixa de fora 8 medidas de política orçamental com uma dimensão orçamental significativa em termos previsionais, e sem este reporte, a análise do impacto verdadeiro e completo e dos desvios face ao previsto é parcial. Acresce que o relato da CGE/2024 relativamente às principais medidas de política orçamental é pouco detalhado e omissivo quanto aos seus efeitos em variáveis extra-orçamentais. Não são apresentados elementos sobre modelos de governação, indicadores de monitorização de recursos e resultados, nem metas não-financeiras atingidas.

213. A UTAO procedeu à revisão do impacto orçamental associado à execução das medidas relativas à reforma do IRS. De acordo com a informação reportada na CGE/2024, o MF estima que o conjunto de medidas referentes à "reforma do IRS" integradas no pacote IRS (submedidas no ponto 2.2 na Tabela 20) tenha originado uma redução da receita fiscal no montante de 1726 M€. Contudo, conforme o exposto na Secção 3.1 do [Relatório UTAO n.º 7/2025](#), de 27 de maio, a UTAO estimou que o impacto orçamental das medidas discricionárias associadas à "reforma do IRS",⁴⁵ em 2024, correspondeu a uma diminuição na receita de IRS no montante de 2099 M€. Este valor representa uma perda adicional de 373 M€, face aos dados da execução apresentados pelo MF na CGE/2024. Assim, a revisão da execução orçamental realizada pela UTAO encontra-se assinalada a azul nas medidas constantes da Tabela 21.

214. Para uma parte do impacto orçamental previsto com as principais medidas de política orçamental não é reportada a respetiva execução. O conjunto de principais medidas orçamentais previstas na POE/2024 e as adicionalmente adotadas pelo Governo em 2024 previam um impacto orçamental negativo de 8,2 mil M€ (2,9% do PIB) (Tabela 20). Esta previsão de impacto das principais medidas é a maior dos últimos anos. No entanto, os dados reportados na CGE/2024 só permitem a comparação da previsão do impacto negativo de 7,2 mil M€ (2,5% do PIB) — Tabela 21, ou seja, 87,8% da totalidade do impacto previsto. Como já referido no parágrafo 208, ficam sem reporte do impacto orçamental medidas relevantes em termos quantitativos e consideradas de grande relevância no momento do seu anúncio. Estas correspondem ao impacto na despesas de medidas (invariantes e novas medidas) relacionadas com os incrementos com a despesa com pessoal, sendo que adicionalmente não é possível aferir a execução do impacto orçamental do acréscimo na receita de impostos, contribuições sociais e quotizações para ADSE, decorrente do aumento das despesas com pessoal e pensões.

215. De acordo os dados disponíveis, a execução em 2024 das principais medidas de política orçamental impactou negativamente o saldo em 3,2% do PIB (Tabela 21). Com as limitações da informação prestada pela CGE/2024, expostas nos parágrafos 208 e 212, e após a revisão da UTAO (detalhada no parágrafo 213) a execução das principais medidas de política orçamental teve um impacto negativo no saldo de 2024, no montante de 9133 M€ (- 3,2% do PIB). Em termos desagregados, e de acordo com os dados disponíveis, é possível identificar o contributo separado das medidas de políticas invariantes e o contributo das medidas novas: as primeiras reduziram o saldo em - 5 273 M€ (- 1,8% do PIB) e as segundas em - 3860 M€ (- 1,4% do PIB). Em termos agregados, as medidas que tiveram um efeito positivo conjunto de 455 M€ no saldo orçamental foram as seguintes: i) 7 — Majoração em IRC dos gastos com energia e fertilizantes (55 M€); ii) 9 — Atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT (146 M€); 39 — Redução de despesa decorrente de Transferências para o orçamento da União Europeia (70 M€); e iv) 46— Redução de despesa decorrente de revisão de despesa pública (184 M€). Para um impacto negativo total de 9 588 M€ no saldo orçamental, concorreram as restantes medidas, em que avultam as seguintes: i)

⁴⁵ Inclui as medidas: Mínimo de existência, atualização dedução específica, redução transversal taxas, redução adicional decidida Parlamento e apoio do limite às rendas.

2 — redução na receita por via da aplicação do Pacote IRS (2 409 M€); ii) 20 — relacionadas com despesas com pensões (3 072 M€); e iii) medida 37 — Consumos intermédios (1 015 M€).

216. A execução agregada das medidas de política orçamental revelou um desvio com impacto negativo no saldo orçamental de 1892 M€ (– 0,7% do PIB) face ao inicialmente previsto (Tabela 21). A previsão apontava para um impacto negativo de 7 241 M€ (– 2,5% do PIB). No entanto, a execução revelou um impacto negativo de 9 133 M€ (– 3,2% do PIB), ou seja um desvio negativo de 1892 M€ (– 0,7% do PIB). Este resultado advém da soma de desvios com sinais distintos. Ao analisar-se medida a medida são detetáveis diferenças assinaláveis entre execução e previsão. Os desvios mais expressivos são comentados no próximo parágrafo.

217. A análise detalhada por medida revela que uma parte significativa dos desvios registados com maior expressão material estão em seis medidas. Das medidas analisadas, uma apresenta desvio superiores a 100%, 17 medidas revelam desvios entre 50 e 100% (*inclusive*), sendo que em apenas onze medidas (3, 6, 7, 8, 21, 22, 25, 27, 33, 35 e 43) o desvio foi inferior a 10%. Estes dados estão espelhados nas colunas 7 e 8 da Tabela 21. Merecem destaque, pela dimensão do impacto das medidas e pela diferença nominal e percentual registada, os desvios apurados na medida com impacto na receita, designadamente, a submedida — no âmbito do IRS, a execução das medidas referentes à reforma do IRS que correspondeu a uma perda de receita face ao previsto (– 627 M€; + 43%). Ainda do lado da receita, destacam-se as seguintes medidas: i) 9 — menor receita com a atualização das taxas de IUC, ISV, IABA, IT, IMT (– 195 M€; – 57%) e, ii) 11 — a perda de receita por via da não aplicação da medida de combate à fraude e evasão (– 300 M€; – 100%). No que concerne aos restantes desvios grandes, estes registaram-se no lado da despesa. Salientam-se as seguintes medidas: i) 20 — atualização regular e intercalar de pensões (+ 849 M€; + 38%); ii) 31 — investimentos estruturantes (288 M€; – 67%); iii) 37 — aumento acima do previsto na despesa com consumos intermédios (+ 499 M€; + 97%); e iv) 38 — encargos abaixo do incremento previsto com juros devidos pelas Administrações Públicas (– 253 M€; – 42%)

4.5.4 Conclusões e recomendações

218. A informação reportada na CGE/2024 é positiva, mas evidencia margem para um reforço. Como referido em parágrafos anteriores, o relato das principais medidas de política orçamental na CGE/2024 apresenta um grau de detalhe apreciável, nomeadamente ao proceder à listagem completa de medidas e respetivos impactos previstos. No entanto, o reporte do impacto financeira da execução destas medidas é incompleto e não permite atingir um objetivo essencial, quando o impacto da execução de 8 das 47 medidas é inexistente, inviabilizando a comparação efetiva dos impactos previstos com os impactos executados. Adicionalmente, e igualmente relevante para avaliar a qualidade das políticas públicas, mantém-se a ausência de dados sobre os resultados, o que impede uma análise crítica sobre os aspetos mais eficazes e menos conseguidos da implementação das medidas. Assim, renova-se o apelo para que a prestação de contas sobre a execução financeira e a eficácia das principais medidas se torne mais completa e transparente.

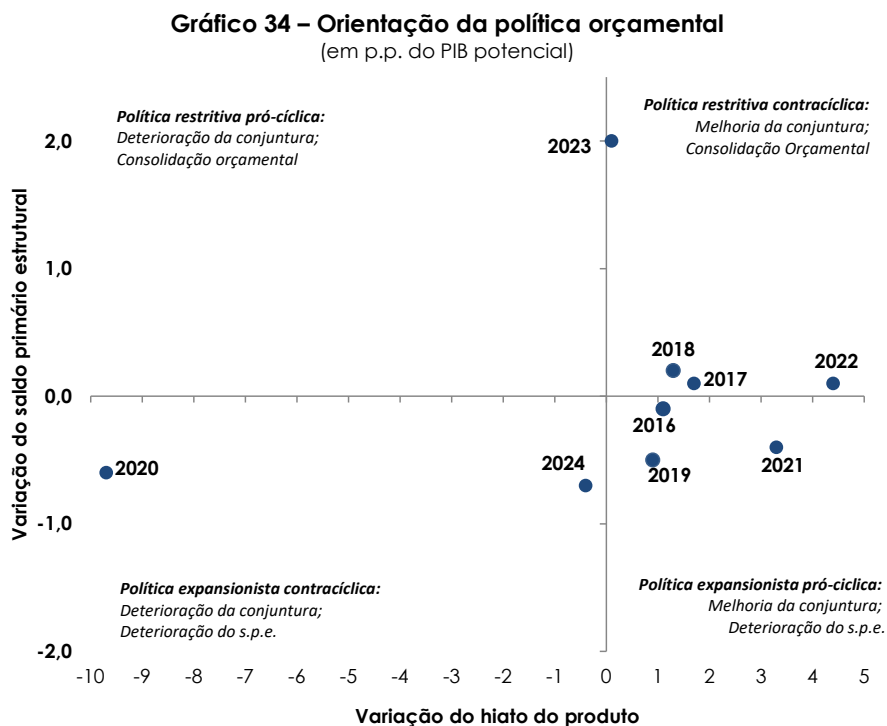
219. A UTAO volta a sugerir a implementação do reporte mensal da execução orçamental das medidas de política anunciadas. Com base na experiência acumulada nos anos anteriores, designadamente com o acompanhamento mensal da execução e dos impactos das medidas relacionadas com a COVID-19 e com o pacote “Inflação”, propõe-se que essa abordagem metodológica seja replicada à monitorização das medidas de política orçamental atualmente em vigor. O registo passaria a estar integrado na base de dados de execução orçamental, acessível às entidades independentes de escrutínio (UTAO e Conselho das Finanças Públicas) e aos organismos de controlo (Inspeção-Geral de Finanças e Tribunal de Contas). O público teria acesso, através da Síntese de Execução Orçamental da EO, a uma versão resumida semelhante à utilizada para os anteriores pacotes extraordinários. A adoção desta proposta permitiria ganhos significativos, nomeadamente: uma atualização mais célere do grau de execução das principais medidas orçamentais; a facilitação do relato na Conta Geral do Estado; e um acompanhamento em tempo útil da execução das políticas públicas mais relevantes.

220. Na evolução do reporte, seria importante dar a conhecer a concretização das metas extraorçamentais pretendidas pelo Governo quando anuncia as medidas. Ao longo dos anos, é contínua a ausência de informação quantitativa e qualitativa que permita a avaliação da eficácia de medidas de política orçamental. Para um processo de melhoria contínua, é fundamental conhecer e aprender com os erros ou insuficiências no desenho das medidas. Para isso, é necessária uma cultura de exigência na prestação de contas e abertura ao conhecimento por parte de quem lê e critica resultados sobre o processo legislativo orçamental. A Secção 5.7 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, aborda este assunto e conclui “ (...) Da mesma forma, importa encontrar um mecanismo eficaz para se conhecer e debater com objetividade os resultados de, pelo menos, algumas medidas anunciadas na época do planeamento. Conhecer com transparência e objetividade os fatores de sucesso e insucesso das medidas planeadas deverá fazer parte do roteiro para melhorar continuamente as políticas públicas do País.”

4.6 Orientação da política orçamental em 2024

221. A política orçamental em 2024 apresentou uma orientação expansionista ligeiramente contracíclica, o que evidenciou uma deterioração do saldo primário estrutural num contexto de degradação do ciclo económico. Por definição, o saldo primário estrutural retira a despesa com juros, o efeito do ciclo económico e as medidas temporárias ou não-recorrentes. A economia portuguesa passou de um hiato do produto de 1,1 p.p. do produto potencial em 2023 para 0,7 p.p. do produto potencial em 2024, degradando-se a posição em relação ao produto potencial (Gráfico 34).⁴⁶ O saldo primário estrutural desceu de 3,1% do produto potencial nominal em 2023 para 2,4% em 2024, refletindo uma política orçamental expansionista.

222. É de referir que as séries do produto potencial e do saldo orçamental estrutural são variáveis não observadas, sendo que são objeto de revisões futuras com magnitude significativa. Consequentemente, as conclusões sobre a orientação da política orçamental de um determinado ano podem ser alteradas em anos seguintes devido a revisões das séries macroeconómicas não observadas.



Fontes: AMECO 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.

⁴⁶ O hiato do produto positivo (negativo) de um determinado ano significa que o PIB real observado nesse ano é superior (inferior) ao produto potencial.

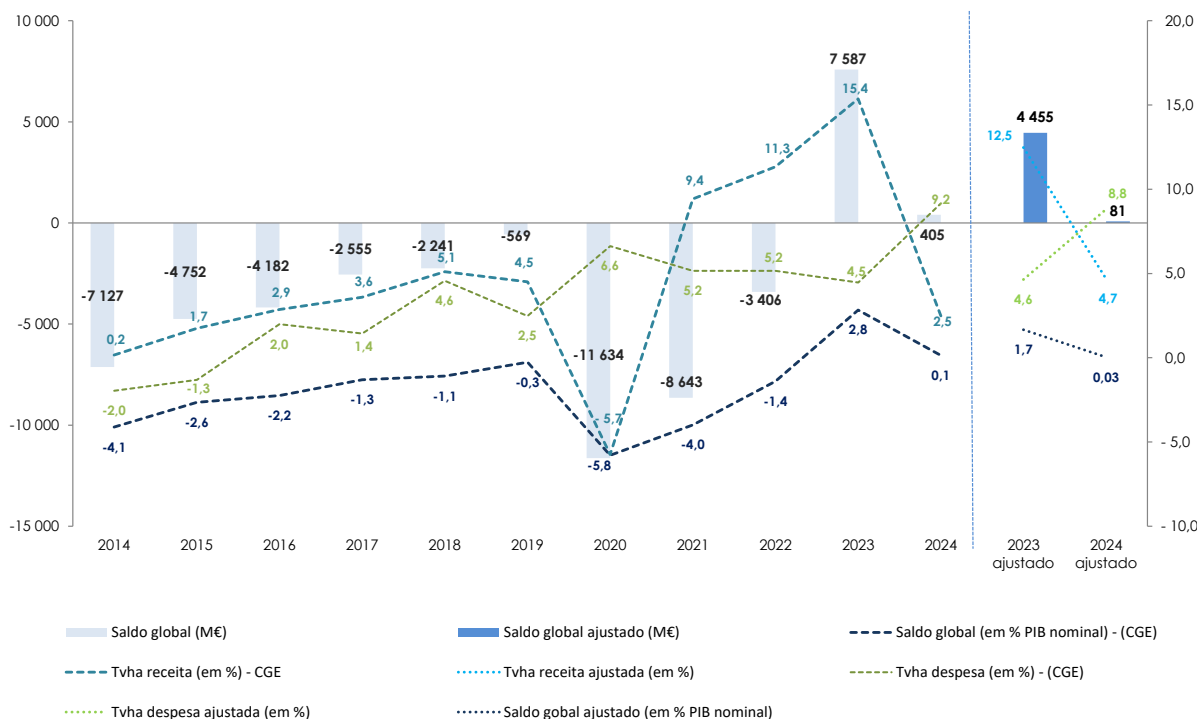
5 Execução orçamental em Contabilidade Pública

223. Este capítulo analisa a execução orçamental de 2024 apresentada na Conta Geral do Estado na ótica da Contabilidade Pública. Começa por colocar em contexto intertemporal os resultados alcançados em 2024, mostrando na Secção 5.1 o que vem sucedendo na última década, no respeitante às trajetórias de receita e despesa efetivas e de saldo global, sendo apresentado numa perspetiva não ajustada. As restantes secções do capítulo apresentam uma análise ajustada de fatores que prejudicam a comparabilidade homóloga entre 2023 e 2024. A Secção 5.2 compara os resultados alcançados em 2024 com o ano anterior para o conjunto das Administrações Públicas (AP) e para cada subsector e analisa a evolução anual por grandes rubricas de classificação económica. A Secção 5.3 compara a execução orçamental de 2024 (CGE/2024) com os objetivos definidos no Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024), na versão aprovada pela AR. Esta análise tem por base valores expurgados das operações que, pela sua especificidade temporal, prejudicam a comparabilidade homóloga da informação de base veiculada pela CGE/2024, pela CGE/2023 e pelo OE/2024. A Caixa 3 (p. 87) explica a natureza e quantifica o efeito orçamental de cada uma dessas operações. Com estes ajustamentos, obtiveram-se valores comparáveis no biénio 2023–2024. Assim, salvo referência expressa em contrário, os agregados orçamentais de 2023 e 2024 no presente capítulo encontram-se ajustados. Não foram feitos ajustamentos referentes aos efeitos das medidas de política transitórias. Estes impactos foram analisados com detalhe no Capítulo 3 e, sempre que possível, enquadram-se os seus efeitos diretos na análise abaixo dos desenvolvimentos orçamentais. Os quadros mais detalhados da execução em 2023 e 2024 figuram no final do capítulo, na Tabela 25 e na Tabela 26.

5.1 Enquadramento de médio prazo dos resultados orçamentais em 2023

224. Em 2024, as AP apresentaram um excedente de 405 M€, um resultado muito inferior ao do período homólogo (– 7182 M€). Resultou de fortes pressões ascendentes da despesa, cujo ritmo de crescimento foi mais do triplo da receita, e do efeito de base da operação de transferência do FPPCGD para a CGA, uma receita pontual e irrepetível em 2023. Em 2024, as AP registaram um excedente antes de ajustamentos de 405 M€ (0,1% do PIB nominal), mas traduzindo uma deterioração homóloga de 7182 M€ (– 2,7 p.p. PIB) face ao ano anterior (Gráfico 35 e Tabela 22). O ano de 2024 foi marcado por fortes pressões ascendentes da despesa pública (9,2%), cujo ritmo de crescimento representou mais do triplo da receita (2,5%). Para esta evolução também contribuiu o efeito de base da transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPPCGD) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) em 2023, uma receita pontual e irrepetível com um impacto positivo expressivo (3018 M€) no saldo global não ajustado. Excluindo este efeito, a deterioração do saldo seria – 4164 M€ (– 1,6 p.p. PIB) — Tabela 22, Tabela 26.

Gráfico 35 – Evolução do saldo global das Administrações Públicas no período 2014–2024
(em milhões de euros e percentagem)

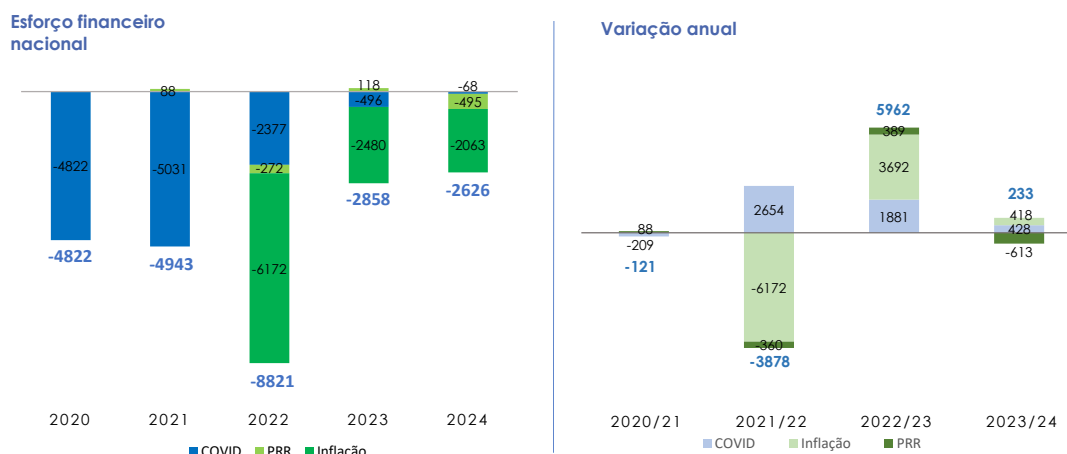


Fontes: CGE/2014 a 2024, EO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores não estão ajustados, exceto indicação em contrário. A série temporal 2014–2024, no painel da esquerda, apresenta os dados (não ajustados) da CGE. (ii) Apenas foi ajustada a informação para o biénio 2023–24, no painel da direita, em análise aprofundada nesta publicação. No sentido de tornar a análise comparável no biénio, a UTAO efetua um conjunto de ajustamentos, resumidos na Tabela 22 e explicados com maior detalhe na Caixa 3 (Tabela 28).

225. Para a apreciação da CGE, importa enquadrar o resultado do ano de 2024 num horizonte de médio prazo. O Gráfico 35 evidencia as dinâmicas do saldo global e da receita e da despesa efetivas (não ajustados) entre 2014 e 2023. O Gráfico 36 ajuda a compreender melhor estes resultados, uma vez que proporciona uma imagem do impacto negativo no saldo global do conjunto das medidas destinadas a mitigar os efeitos da pandemia e da inflação e da implementação do PRR, desafios que desde 2020 têm acompanhado as finanças públicas portuguesas.

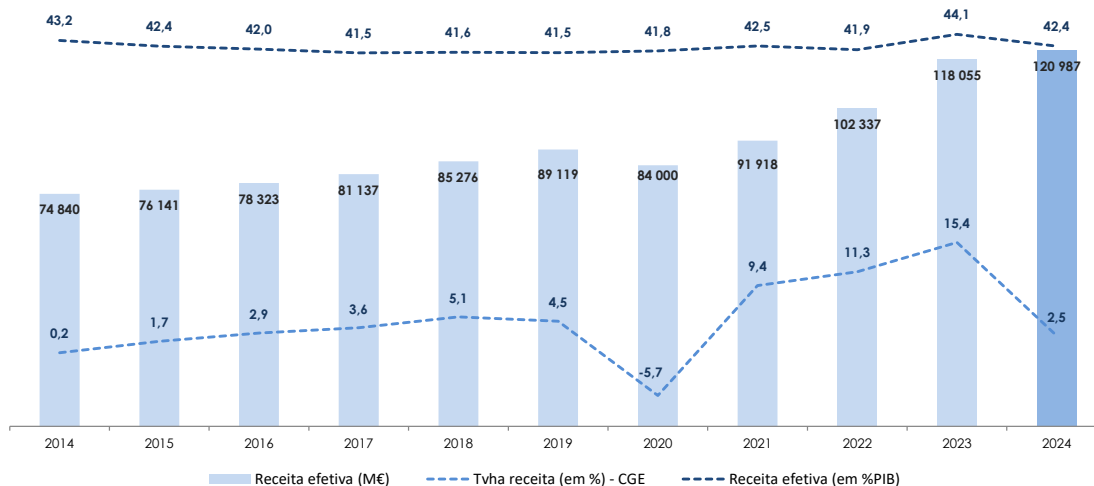
226. Entre 2020 e 2022 viveu-se um novo ciclo nas finanças públicas portuguesas, marcado pelos choques temporários da pandemia e inflação e necessidades acrescidas de intervenção pública. Em 2023 atingiu-se um excedente histórico, que resultou do efeito combinado da alavancagem da receita fiscal e contributiva e da diminuição das necessidades de intervenção pública no domínio dos choques temporários da pandemia e da inflação. No ano de 2024 o resultado foi positivo, mas muito inferior ao do período homólogo, refletindo fortes pressões ascendentes da despesa, cujo ritmo de crescimento superou pela primeira vez o da receita, desde 2020. Na perspetiva não ajustada, entre 2014 e 2019 assistiu-se a uma trajetória sustentada de consolidação das finanças públicas portuguesas: o défice orçamental reduziu-se de 7127 M€ em 2014 para 569 M€ em 2019, uma melhoria de 6557 M€ (+ 3,9 p.p. do PIB nominal). Ao longo deste período, o crescimento da receita superou o da despesa, possibilitando a melhoria do saldo (Gráfico 35). Entre 2020 e 2022 viveu-se um novo ciclo, marcado por dois choques temporários de efeito significativo: pandemia COVID-19 (2020 e 2021) e o surto inflacionista (2022 e 2023). Suscitaram necessidades acrescidas de intervenção pública, cujo impacto atingiu a expressão máxima em 2022 (– 8821 M€), conforme Gráfico 36. No entanto, a recuperação económica que se iniciou em 2021 e o efeito induzido da inflação (o designado “imposto inflação”) alavancaram a receita fiscal e contributiva. Entre 2021 e 2023, o ritmo de crescimento da receita foi muito superior ao da despesa, beneficiando a evolução orçamental. Em 2023 o saldo global atingiu um máximo histórico, mas este refletiu uma conjuntura particularmente favorável: as finanças públicas beneficiaram do duplo impulso da receita fiscal e contributiva, do efeito de base da diminuição da intervenção pública associada a estes a estes choques temporários (+ 5962 M€ entre 2022 e 2023, no painel direito do Gráfico 36) e da receita pontual da transferência do FPPCGD para a CGA (3018 M€). No ano de 2024 verificaram-se fortes pressões ascendentes da despesa pública (9,2%), com um ritmo de crescimento que superou o da atividade económica, aumentando o seu peso na economia, para 42,3% do PIB (Gráfico 38). Também foi superior ao da receita (2,5%), uma evolução que apenas se verificou em 2020 (em 0,1 p.p.) e em 2024 (em 6,7 p.p.) — Gráfico 35 e Gráfico 38.

Gráfico 36 – Esforço financeiro com as medidas de política COVID-19, inflação e PRR: efeito no saldo global das Administrações Públicas no período 2020–2024
(em milhões de euros)



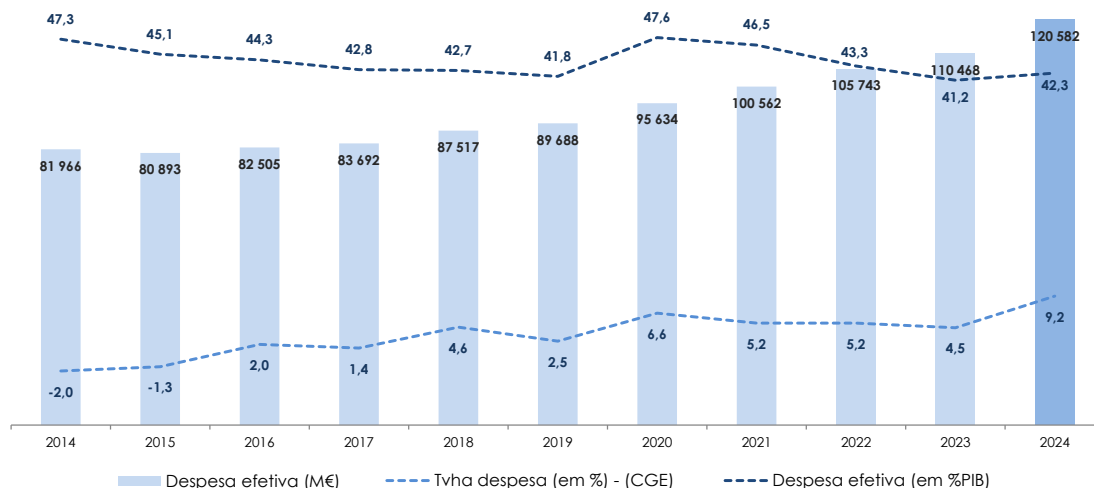
Fontes: CGE/2020 a 2024, MF, AT, IGFSS, Tabela 1, Tabela 4 e Tabela 9. Cálculos da UTAO. | Notas: (i) As barras no gráfico medem o impacto (negativo) no saldo global, líquido de cofinanciamento comunitário, do conjunto de medidas que integram os pacotes COVID-19, inflação e PRR.

Gráfico 37 – Evolução da receita efetiva não ajustada, 2014–2024
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2024, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

Gráfico 38 – Evolução da despesa efetiva não ajustada, 2014–2024
(em milhões de euros e percentagem do PIB nominal)



Fontes: CGE/2014 a 2024, Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO.

5.2 Do ano de 2023 ao ano de 2024

227. Após ajustamento dos fatores que condicionam a comparabilidade homóloga, as AP apresentaram no encerramento de contas 2024, um excedente orçamental de 81 M€, refletindo uma deterioração de 4374 M€ da posição orçamental face a 2023. No sentido de tornar a análise comparável no biénio 2023–2024, a UTAO efetua um conjunto de ajustamentos, resumidos na Tabela 22 e explicados co maior detalhe na Caixa 3 (Tabela 28). O ajustamento mais significativo no biénio 2023–2024 foi o respeitante à operação de transferência do FPCGD para a CGA, no valor de 2931 M€, com um peso de 94% na soma de todos os ajustamentos introduzidos pela UTAO no saldo global (em 2023).⁴⁷ Trata-se de uma operação irrepetível e significativa no ano anterior, que não traduziu uma verdadeira disponibilidade para as AP, encontrando-se legalmente destinada a assegurar responsabilidades futuras do fundo. No entanto, inviabiliza comparações homólogas, razão pela qual a receita deve ser anulada e apenas reconhecida na altura em que se verificar a despesa que se destina a financiar (fator (5) da Caixa 3).

Tabela 22 – Saldo global das Administrações Públicas em 2023 e 2024
(em milhões de euros)

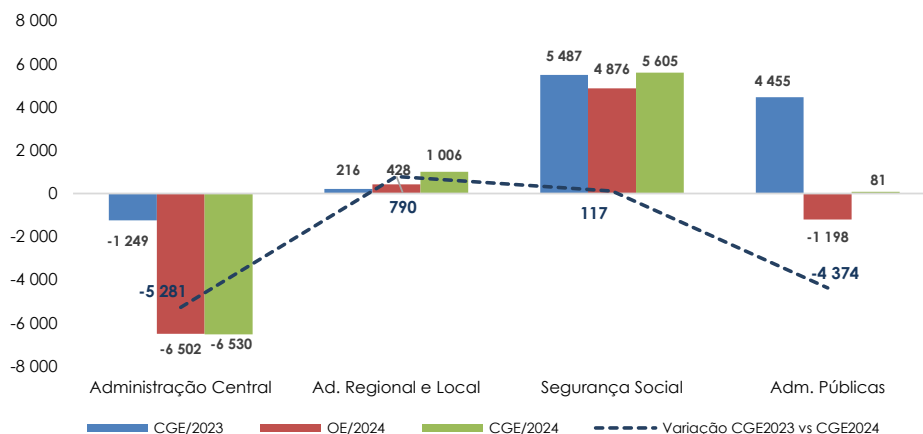
	CGE/2023		OE/2024		CGE/2024		Variação CGE 2023-2024		Desvio OE/2024	
	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	%PIB	M€	p.p. PIB	M€	p.p. PIB
Saldo global	7 587	2,8	-1 629	-0,6	405	0,1	-7 182	-2,7	2 034	0,7
Ajustamentos	-3 132	-1,2	431	0,2	-324	-0,1	2 808	1,1	-755	-0,3
Saldo global ajustado	4 455	1,7	-1 198	-0,4	81	0,0	-4 374	-1,6	1 279	0,4
Saldo primário	14 324	5,3	5 739	2,0	7 376	2,6	-6 947	-2,8	1 637	0,6
Saldo primário ajustado	11 192	4,2	6 170	2,2	7 052	2,5	-4 139	-1,7	882	0,3

Fontes: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2023 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2023, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1. (ii) A informação relativa à CGE/2024 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2024, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) O referencial anual é a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024). (iv) Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

228. O excedente global das AP (81 M€) em 2024 refletiu o desempenho da Segurança Social e as Administrações Subnacionais, que compensaram o défice da Administração Central, particularmente do Estado. Este foi também responsável pelo consumo do excedente face ao período homólogo (- 5665 M€), mitigada pelos desenvolvimentos favoráveis nos restantes subsectores (1292 M€). Em 2024 a Segurança Social impulsionou o excedente orçamental das AP (5605 M€), seguindo-se a Administração Local (994 M€) e Regional (12 M€). No seu conjunto, compensaram o défice a Administração Central (- 6530 M€). A degradação homóloga do saldo (- 4374 M€) teve origem no subsector Estado (- 5281 M€), verificando-se uma evolução positiva nos restantes subsectores no conjunto do ano — Gráfico 39 e Tabela 23.

⁴⁷ Deve esclarecer-se que o FPPCG foi transferido por 3018 M€, em fev. de 2023. O valor ajustado de 2931 M€ no final de 2024 constitui a diferença entre a receita recebida e as pensões pagas durante os sete meses do ano. | Ajustamento = - Receita total recebida + Pensões pagas = - 3018,3 M€+ 87,6 M€ = - 2930,7 M€. | Detalhes adicionais deste ajustamento encontram-se no fator (5) da Caixa 3.

Gráfico 39 – Contributos por subsector para a variação do saldo global ajustado no período 2023–2024
(em milhões de euros)



Fontes: Relatórios CGE/2023 e 2024 e cálculos da UTAO.

Tabela 23 – Conta (ajustada) das Administrações Públicas
(em milhões de euros)

Subsector	2023	2024	Variação homóloga	Referencial anual			
				OE/2024	Est/2024	Variação homóloga OE/2024	Variação homóloga Est/2024
1. Estado	- 150	-5 815	-5 665	-5 566	n.d.	-5 417	-
2. Serviços e Fundos Autónomos	-1 099	- 715	384	-936	n.d.	163	-
do qual: EPR	-1 536	-1 812	- 276	-856	n.d.	680	-
3. Administração Central (1+2)	-1 249	-6 530	-5 281	-6 502	-5 602	-5 254	-4 353
4. Segurança Social	5 487	5 605	117	4 876	4 671	- 611	- 816
5. Adm. Central + Seg. Social (3+4)	4 239	- 925	-5 164	-1 626	- 931	-5 865	-5 170
6. Administração Regional e Local	216	1 006	790	428	464	211	248
6.1 Administração Regional	- 57	12	70	-	-	-	-
6.2 Administração Local	274	994	720	-	-	-	-
7. Administrações Públicas, contabilidade pública (5+6)	4 455	81	-4 374	-1 198	-467	-5 653	-4 922

Fontes: Ministério das Finanças, EO e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2023 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2023, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1. (iii) A informação relativa à CGE/2024 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2024, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) Os referenciais anuais são a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024) e a estimativa atualizada para o conjunto do ano que o MF apresentou no Relatório da POE/2025. (iv) Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

Tabela 24 – Saldo global ajustado das Administrações Públicas em 2023 e 2024, por subsector
(em milhões de euros)

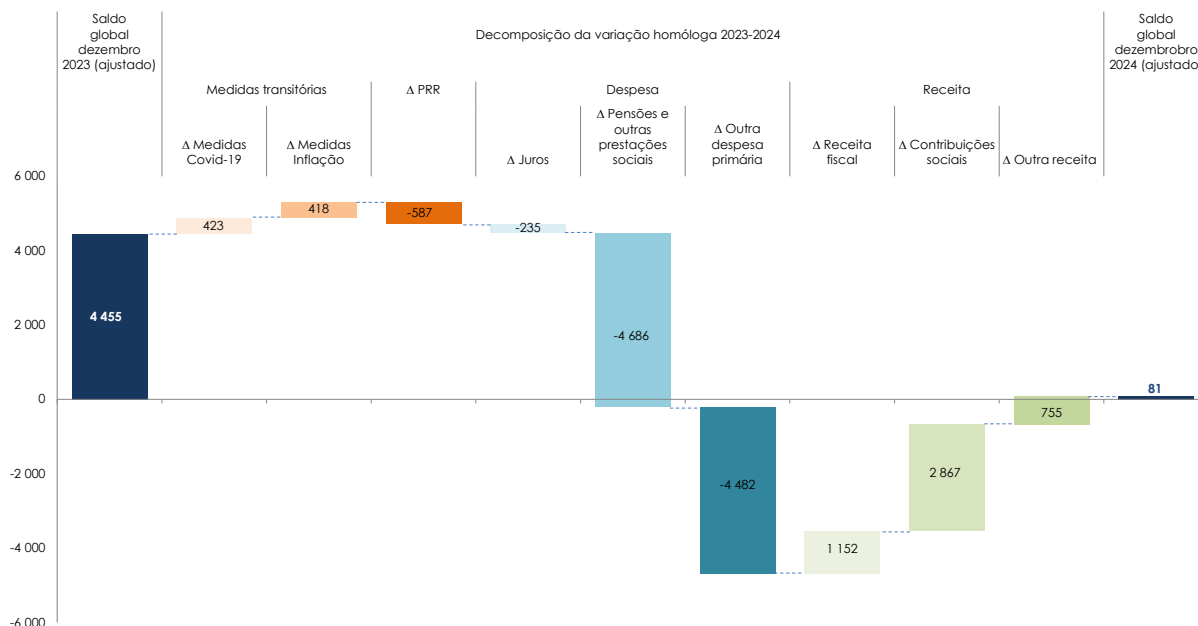
	2023	2024	var. homóloga		Ref. anuais			VH OE/2024		VH Est/2024		execução	
			M€	%	2023	OE 2024	Est 2024	M€	%	M€	%	OE 2024	Est 2024
Receita efetiva	115 102	120 484	5 382	4,7	115 102	123 186	123 665	8 084	7,0	8 563	7,4	97,8	97,4
Corrente	111 443	116 878	5 435	4,9	111 443	116 729	118 355	5 286	4,7	6 912	6,2	100,1	98,8
Capital	3 659	3 606	-53	-1,4	3 659	6 457	5 310	2 798	76,4	1 650	45,1	55,9	67,9
Despesa efetiva	110 647	120 403	9 756	8,8	110 647	124 384	124 132	13 737	12,4	13 485	12,2	96,8	97,0
Corrente primária	94 211	103 200	8 989	9,5	94 211	103 024	104 593	8 813	9,4	10 382	11,0	100,2	98,7
Juros	6 737	6 971	235	3,5	6 737	7 368	7 171	632	9,4	434	6,4	94,6	97,2
Capital	9 699	10 231	532	5,5	9 699	13 992	12 369	4 292	44,3	2 669	27,5	73,1	82,7
Saldo global	4 455	81	-4 374		4 455	-1 198	-467	-5 653		-4 922			

Fontes: Ministério das Finanças, EO e cálculos da UTAO. | | Notas: (i) A informação relativa à CGE/2023 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2023, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1. (iii) A informação relativa à CGE/2024 consta da publicação Conta Geral do Estado — 2024, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1 (iii) Os referenciais anuais são a versão aprovada na Assembleia da República do Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024) e a estimativa atualizada para o conjunto do ano que o MF apresentou no Relatório da POE/2025. (iv) Os valores ajustados excluem os impactos orçamentais causados pelos fatores que limitam a comparabilidade homóloga identificados na Caixa 3.

229. No final do ano de 2024, o saldo global ajustado foi 81 M€, um resultado excedentário, mas que traduz uma deterioração homóloga de 4374 M€, refletindo fortes pressões ascendentes sobre a despesa, particularmente em pensões e prestações sociais, cujo ritmo de crescimento representou o dobro do impulso da receita. Esta evolução foi mitigada pela diminuição da necessidade de intervenção pública no domínio da inflação e da pandemia, parcialmente absorvida pela aceleração no cofinanciamento nacional do PRR. O Gráfico 40 ilustra o contributo de cada uma das variáveis para a variação nominal do saldo global ajustado em 2024. No conjunto, a contribuição das rubricas de despesa primária, líquidas das medidas transitórias e do PRR, superou a expansão da receita, com um contributo líquido de – 4393 M€ para a variação do saldo. No mesmo sentido, destacaram-se o agravamento dos encargos com a dívida pública (– 235 M€) e o cofinanciamento do PRR (– 587 M€). Esta evolução descendente foi mitigada pela diminuição do esforço financeiro com as medidas transitórias da pandemia e da inflação (841 M€). A evolução do saldo pode ser resumida da seguinte forma:

- **O fim da pandemia e o abrandamento do surto inflacionista diminuiram as necessidades de resposta da política orçamental**, o que permitiu reduzir em 841 M€ o esforço financeiro com as medidas transitórias, repartido entre a retirada do pacote COVID-19 (423 M€) e o menor impacto do pacote inflação (418 M€), encontrando-se este tema abordado na Secção 3.2 e Secção 0— Gráfico 10 e Gráfico 36.
- **A despesa com a implementação do PRR acelerou (+ 1020 M€), situando-se 58% acima do período homólogo, verificando-se um crescimento expressivo do recurso à componente de empréstimos do MRR para financiamento da despesa, agravando o saldo global em 587 M€.** Este apuramento foi realizado em termos ajustados, ou seja, assegurando a neutralidade dos fundos comunitários, tendo subjacente despesa efetiva de 2769 M€, dos quais 74,1% (2052 M€) financiados por subvenções comunitárias, 20,1% com recurso empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (556 M€) e os restantes 5,8% (161 M€) constituem cofinanciamento nacional. Este tema encontra-se abordado com maior detalhe na Secção 3.4 deste relatório — Tabela 7, Tabela 9, Gráfico 10 e Gráfico 36.
- **Em 2024, o aumento da receita (4774 M€; 4,2%), líquido das medidas transitórias e do PRR, não foi suficiente para compensar a pressão ascendente da despesa (9402 M€; 8,8%),** particularmente em pensões e prestações sociais, num contexto de agravamento das condições de financiamento das AP. O ritmo de crescimento da despesa no conjunto do ano foi aproximadamente o dobro do da receita.
 - A despesa, líquida das medidas transitórias e PRR, agravou-se 9402 M€ (8,8%), destacando-se a despesa com pensões e prestações sociais (+ 4686 M€; + 11,5%), mas também a restante despesa primária (+ 4482 M€; + 7,5%), num contexto de agravamento das condições de financiamento das AP (235 M€; 3,5%).
 - O agravamento dos encargos com pensões e prestações sociais resultou do efeito combinado da atualização regular das pensões em 2024 (entre 5% e 6% do valor nominal), do suplemento extraordinário de pensões, pago em outubro e de um conjunto de prestações sociais que foram sendo legisladas ao longo do ano.
 - No seu conjunto, a receita, líquida das medidas transitórias e do PRR, cresceu 4774 M€ (4,2%), resultando de evoluções favoráveis nas contribuições sociais (2867 M€; 9,8%), receita fiscal (1152 M€; 1,7%) e restante receita (755 M€; 4,3%). A evolução da receita fiscal, líquida das medidas transitórias, refletiu a robustez do IRC (+1580 M€) e da generalidade dos impostos indiretos, atenuada pelo recuo no IRS (– 931 M€) que decorreu das medidas cumulativas de desagramento deste imposto ao longo do ano.
 - O impacto das medidas de desagramento fiscal do pacote inflação reduziu-se significativamente (856 M€), refletindo-se, sobretudo, na evolução do IVA, a par de um ligeiro desagramento do ISP.
- Finalmente, a evolução dos agregados orçamentais resulta de uma multiplicidade de fatores, da inflação aos efeitos direto, indireto e induzido das medidas de política acima tratadas e das outras medidas de política no terreno, passando pelos estabilizadores automáticos.

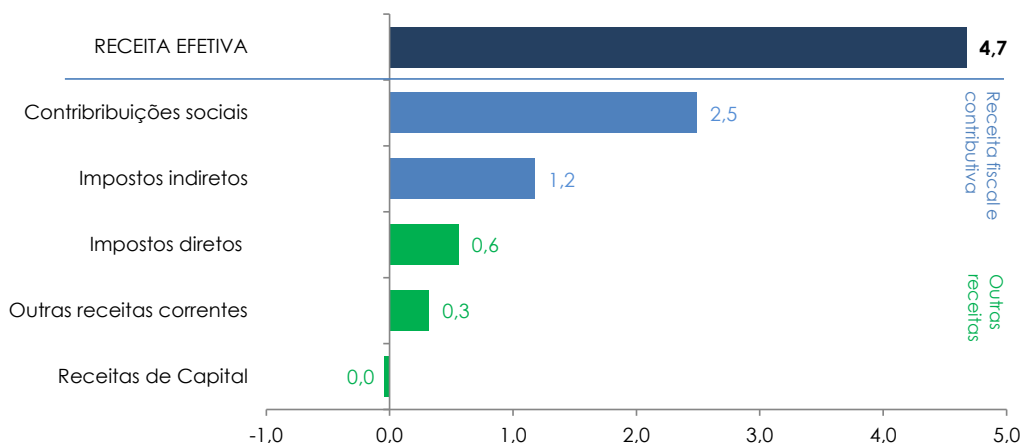
Gráfico 40 – Passagem do saldo global (ajustado) de 2023 ao de 2024
(em milhões de euros)



Fontes: CGE/2024, informação IGFSS e INE facultados diretamente à UTAO. Base de dados SIGO. Cálculos da UTAO.

230. A receita efetiva das AP cresceu 4,7% em 2024, situando-se 5382 M€ acima do encerramento de contas de 2023, em resultado da evolução favorável de todas as suas componentes. Merece destaque o impulso da receita contributiva e fiscal, particularmente o dinamismo do IRC. A cobrança de receita fiscal e contributiva beneficiou do dinamismo da atividade económica e dos desenvolvimentos favoráveis do mercado de trabalho, que impulsionaram a receita fiscal e contributiva — Gráfico 41, Tabela 24 e Tabela 25.⁴⁸ Merece ainda destaque o atual momento, em que Portugal beneficia de um montante significativo transferências da UE, no contexto do PRR e do Portugal 2030 (Gráfico 10, na secção 3.1.1).

Gráfico 41 – Contributos para a variação da receita efetiva
(face à CGE/2023, em percentagem e pontos percentuais)



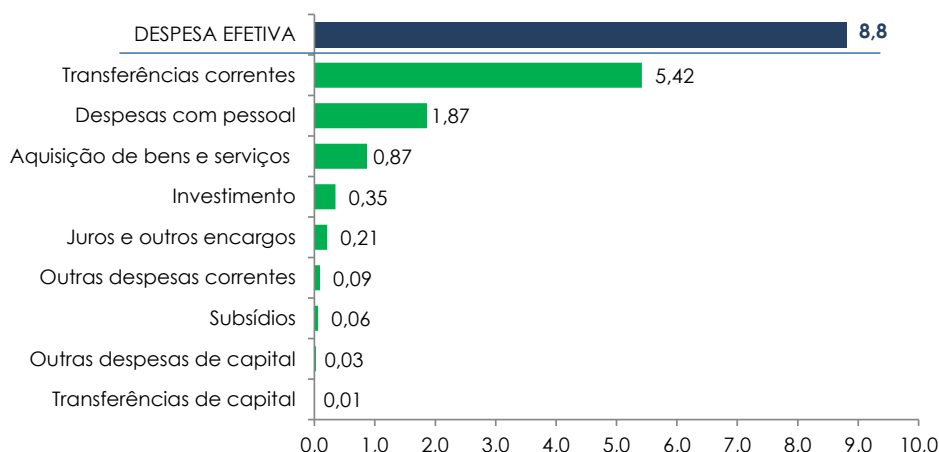
Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 26.

231. A despesa efetiva cresceu 8,8% (9756 M€), destacando-se em 2024 o agravamento da despesa com pensões e prestações sociais e despesas com pessoal, que em conjunto representam 69% desta variação. Em 2024, a despesa efetiva (ajustada) das AP ascendeu a 120 403 M€, um incremento nominal

⁴⁸ De acordo com as estatísticas de emprego do INE (acesso à série de população empregada em 17-07-2025), no último trimestre de 2024 a população empregada aumentou 1,3% em termos homólogos. No conjunto do ano, as remunerações cresceram 9,0% em termos homólogos, traduzindo um ritmo de crescimento superior ao da atividade económica (6,4% a preços correntes) e ao da inflação (no conjunto do ano de 2024, a variação média dos últimos doze meses do Índice de Preços no Consumidor foi 2,42%). Acesso à série estatística em 17-07-2025.

de 9756 M€ (8,8%). O aumento global da despesa concentrou-se na componente corrente, particularmente em transferências correntes (+ 5996 M€; 12,7%) e despesas com pessoal (+ 2065 M€; 7,9%). As pensões e outras prestações sociais (+ 4686 M€; 11,5%) encontram-se registadas como transferências correntes e têm um peso de 48% na variação homóloga da despesa efetiva. As despesas com pessoal representam 21% desta variação e, em conjunto as duas explicam 69% do incremento da despesa efetiva em 2024. O agravamento dos encargos com pensões e prestações sociais resultou do efeito combinado da atualização regular das pensões em 2024 (entre 5% e 6% do valor nominal), do suplemento extraordinário de pensões, pago em outubro e de um conjunto de prestações sociais que foram sendo legisla-das ao longo do ano. O aumento das despesas com pessoal resultou da valorização de algumas car-reiras das AP. O investimento público cresceu 5,2% (385 M€), mas excluindo o efeito do PRR (+ 477 M€, na Tabela 7, Secção 3.4), teria sofrido um ligeiro recuo (- 93 M€;- 1,3%) — Gráfico 42, Tabela 24 e Tabela 25.

Gráfico 42 – Contributos para a variação da despesa efetiva
(face à CGE/2023, em percentagem e pontos percentuais)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. Nota: os valores neste gráfico são a diferença entre os contributos em p.p. da variação no período e no objetivo anual, ambos explicados na nota (ix) da Tabela 26.

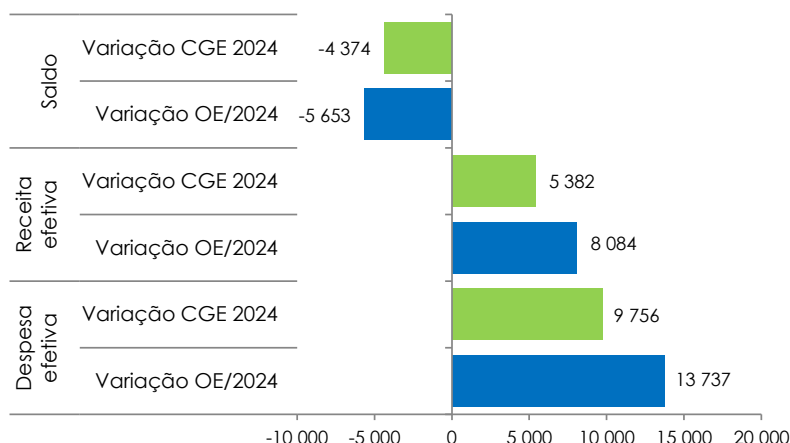
5.3 Comparação com o OE/2024: desvios face aos referenciais anuais

232. O resultado orçamental de 2024 traduziu um desvio favorável de 1279 M€ face ao OE/2024, tendo subjacente uma execução abaixo do previsto da despesa (3981 M€) e da receita (2702 M€). O OE/2024 estabeleceu um objetivo de - 1198 M€, tendo subjacente um aumento na receita (+ 8084 M€; 7,0%) e na despesa (+ 13 737 M€; 12,4%). O resultado alcançado na execução (81 M€) foi superior ao previsto, com um desvio favorável de 1279 M€. A receita quedou-se aquém do programado (- 2702 M€), mas a contenção da despesa (- 3981 M€) permitiu acomodar esta subexecução — Gráfico 43, Gráfico 44, Tabela 24 e Tabela 25:

- O ritmo de crescimento da receita efetiva (4,7%) foi inferior em (2,3 p.p.) ao programado no OE/2024, uma vez que o desempenho favorável das contribuições sociais (+ 1620 M€) e dos impostos diretos (+ 1009 M€) e não foi suficiente para compensar a subexecução das restantes componentes, com destaque para a receita de capital (- 2850 M€) — Gráfico 44.
- A despesa (8,8%) ficou 3,6 p.p. abaixo do objetivo do OE/2024 (12,4%), destacando-se o investimento (- 3409 M€), o maior contributo individual para o desvio total. Apenas a despesa com o pessoal (636 M€) e as transferências correntes (243 M€) excederam o previsto.

Gráfico 43 – Variações anuais nos agregados saldo, receita e despesa ajustados: execução CGE/2024 versus OE/2024

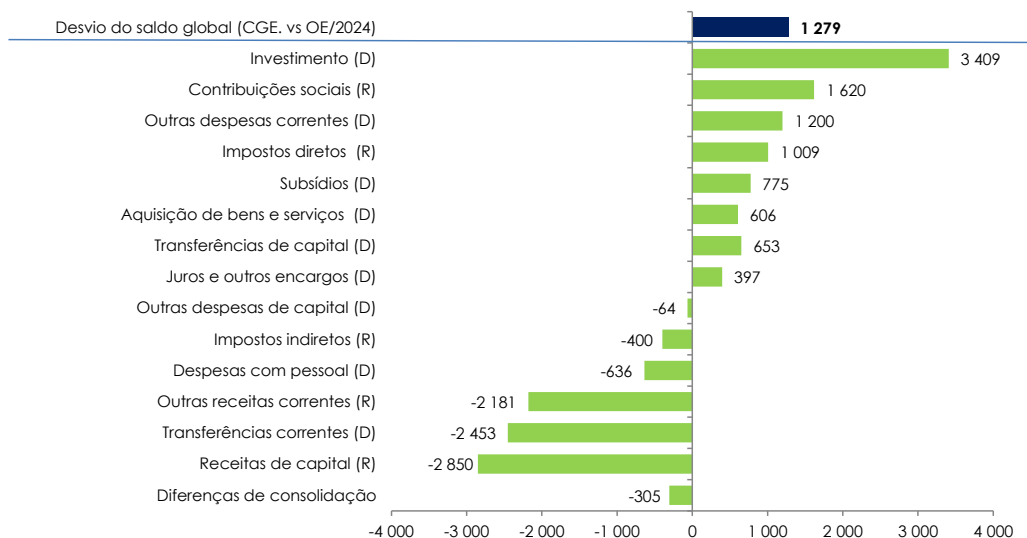
(face à CGE/2023, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Todos os números neste gráfico provêm da Tabela 26 e pretende demonstrar-se a evolução projetada no OE para os agregados orçamentais e a executada (na CGE).

Gráfico 44 – Principais contributos para o desvio no saldo executado das Administrações Públicas face ao OE/2024

(face ao OE/2024, em milhões de euros)



Fontes: EO e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O saldo global situou-se 1279 M€ acima do previsto no OE/2024. (ii) O desvio positivo (negativo) numa rubrica de receita significa que a cobrança excedeu a (ficou abaixo da) previsão do orçamento inicial. O desvio positivo (negativo) numa rubrica de despesa significa que a execução ficou abaixo da (excedeu a) dotação inscrita no orçamento inicial. (iii) A soma dos desvios nas rubricas de receita e despesa não coincide com o desvio total (do saldo global, no valor de 1279 M€ devido ao contributo da reafectação da dotação provisional (468 M€).

Tabela 25 – Conta consolidada das Administrações Públicas, por classificação económica, em termos ajustados
(em milhões de euros)

	Janeiro-dezembro					Ref. Anual						Grau execução		Desvio			
	Execução		Variação homóloga		Contributo p.p.	OE 2024	Est 2024	VH OE/2024		VH Est2024		OE 2024	Est 2024	OE 2024	Est 2024		
	2023	2024	M€	%				M€	%	M€	%					M€	%
RECEITA CORRENTE	111 443	116 878	5 435	4,9	4,7	116 729	118 355	5 286	4,7	4,6	6 912	6,2	6,0	100,1	98,8	149	-1 478
Impostos diretos	31 895	32 538	644	2,0	0,6	31 530	33 107	-365	-1,1	-0,3	1 212	3,8	1,1	103,2	98,3	1 009	-569
Impostos indiretos	33 983	35 337	1 354	4,0	1,2	35 737	35 202	1 753	5,2	1,5	1 219	3,6	1,1	98,9	100,4	-400	135
Contribuições sociais	29 312	32 178	2 867	9,8	2,5	30 558	32 014	1 247	4,3	1,1	2 702	9,2	2,3	105,3	100,5	1 620	164
Outras receitas correntes	16 253	16 621	369	2,3	0,3	18 802	18 007	2 549	15,7	2,2	1 754	10,8	1,5	88,4	92,3	-2 181	-1 386
Diferenças de consolidação	0	202				102	24										
DESPESA CORRENTE	100 948	110 171	9 224	9,1	8,3	110 393	111 764	9 445	9,4	8,5	10 816	10,7	9,8	99,8	98,6	-221	-1 592
Consumo público	44 522	47 649	3 127	7,0	2,8	48 819	48 477	4 297	9,7	3,9	3 955	8,9	3,6	97,6	98,3	-1 170	-828
Despesas com pessoal	26 178	28 243	2 065	7,9	1,9	27 606	28 179	1 429	5,5	1,3	2 002	7,6	1,8	102,3	100,2	636	63
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	18 344	19 407	1 062	5,8	1,0	21 213	20 298	2 869	15,6	2,6	1 953	10,6	1,8	91,5	95,6	-1 806	-891
Aquisição de bens e serviços	17 523	18 485	962	5,5	0,9	19 091	18 825	1 569	9,0	1,4	1 302	7,4	1,2	96,8	98,2	-606	-340
Outras despesas correntes	821	921	100	12,2	0,1	2 121	1 473	1 300	158,2	1,2	651	79,3	0,6	43,4	62,6	-1 200	-551
Subsídios	1 983	2 052	69	3,5	0,1	2 827	2 478	844	42,6	0,8	495	25,0	0,4	72,6	82,8	-775	-425
Juros e outros encargos	6 737	6 971	235	3,5	0,2	7 368	7 171	632	9,4	0,6	434	6,4	0,4	94,6	97,2	-397	-199
Transferências correntes	47 308	53 304	5 996	12,7	5,4	50 851	53 205	3 543	7,5	3,2	5 897	12,5	5,3	104,8	100,2	2 453	99
Dotação provisional	587	468				500	0										
Diferenças de consolidação	399	195				27	433										
SALDO CORRENTE	10 495	6 706	-3 789			6 336	6 592	-4 158			-3 903					370	115
RECEITAS DE CAPITAL	3 659	3 606	-53	-1,4	0,0	6 457	5 310	2 798	76,4	2,4	1 650	45,1	1,4	55,9	67,9	-2 850	-1 703
Diferenças de consolidação	0	0				113	0										
DESPESAS DE CAPITAL	9 699	10 231	532	5,5	0,5	13 992	12 369	4 292	44,3	3,9	2 669	27,5	2,4	73,1	82,7	-3 760	-2 137
Investimento	7 386	7 771	385	5,2	0,3	11 180	9 128	3 794	51,4	3,4	1 742	23,6	1,6	69,5	85,1	-3 409	-1 357
Transferências de capital	1 870	1 881	11	0,6	0,0	2 534	2 676	663	35,5	0,6	805	43,1	0,7	74,2	70,3	-653	-795
Outras despesas de capital	314	342	28,6034	9,1	0,0	278	408	-36	-11,4	0,0	94	30,0	0,1	123,1	83,9	64	-66
Diferenças de consolidação	130	237				0	157										
RECEITA EFETIVA	115 102	120 484	5 382	4,7	4,7	123 186	123 665	8 084	7,0	7,0	8 563	7,4	7,4	97,8	97,4	-2 702	-3 181
DESPESA EFETIVA	110 647	120 403	9 756	8,8	8,8	124 384	124 132	13 737	12,4	12,4	13 485	12,2	12,2	96,8	97,0	-3 981	-3 729
SALDO GLOBAL	4 455	81	-4 374			-1 198	-467	-5 653			-4 922					1 279	549
<i>Par memória:</i>																	
Receita fiscal	65 878	67 876	1 997	3,0	1,7	67 267	68 310	1 388	2,1	1,2	2 431	3,7	2,1	100,9	99,4	609	-434
Contribuições Sociais	29 312	32 178	2 867	9,8	2,5	30 558	32 014	1 247	4,3	1,1	2 702	9,2	2,3	105,3	100,5	1 620	164
Despesa corrente primária	94 211	103 200	8 989	9,5	8,1	103 024	104 593	8 813	9,4	8,0	10 382	11,0	9,0	100,2	98,7	176	-1 393

Fontes: EO, CGE/2023, CGE/2024 e cálculos UTAO | Notas: (i) Os dados encontram-se consolidados de transferências, subsídios, juros e rendimentos de propriedade entre unidades institucionais das Administrações Públicas, bem como consolidados entre aquisição de bens e serviços e vendas de bens e serviços para algumas entidades do programa orçamental Saúde. (ii) O referencial anual de 2023 é a Conta Geral do Estado. (iii) A informação relativa à CGE/2024 consta da publicação *Conta Geral do Estado — 2024*, Vol. I, Tomo I, Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, Quadro 3.1. (iv) Os referenciais anuais de 2024 são o OE/2024 ([Lei n.º 82/2023](#), de 29 de dezembro) e a estimativa atualizada para 2024, apresentada pelo MF no Relatório do OE/2025, que acompanhou a POE/2025. (v) O referencial anual OE/2024 do agrupamento de despesa "outras despesas correntes" inclui o montante da reserva orçamental. (vi) A existência de diferenças de consolidação nas respetivas rubricas na conta elaborada pela DGO tem implicação ao nível da qualidade da análise das rubricas por classificação económica (ver [Informação Técnica da UTAO n.º 28/2014](#)). (vii) As colunas "Contributo p.p." exprimem o valor da variação da receita (despesa) em causa no conjunto da receita (despesa) efetiva. Note-se que esta incluiu o valor das diferenças de consolidação; porém, no numerador das colunas em causa, são excluídas as linhas "diferenças de consolidação". Assim, a soma em coluna pode não igualar a variação percentual da receita (despesa) efetiva.

Tabela 26 – Conta consolidada não ajustada das Administrações Públicas, por classificação económica

	Janeiro-dezembro			Ref. Anual						Grau execução		Desvio					
	Execução		Variação homóloga	Contributo	OE 2024	Est 2024	VH OE/2024		VH Est2024		OE 2024	Est 2024	OE 2024	Est 2024			
	2023	2024					M€	%	M€	%					M€	%	
RECEITA CORRENTE	111 396	117 338	5 941	5,3	5,0	116 816	118 070	5 419	4,9	4,6	6 673	6,0	5,7	100,4	99,4	522	-732
Impostos diretos	31 895	32 538	644	2,0	0,5	31 530	33 107	-365	-1,1	-0,3	1 212	3,8	1,0	103,2	98,3	1 009	-569
Impostos indiretos	33 983	35 337	1 354	4,0	1,1	35 737	35 202	1 753	5,2	1,5	1 219	3,6	1,0	98,9	100,4	-400	135
Contribuições sociais	29 312	32 178	2 867	9,8	2,4	30 558	32 014	1 247	4,3	1,1	2 702	9,2	2,3	105,3	100,5	1 620	164
Outras receitas correntes	16 206	17 082	875	5,4	0,7	18 889	17 722	2 682	16,6	2,3	1 515	9,3	1,3	90,4	96,4	-1 807	-640
Diferenças de consolidação	0	202				102	24										
DESPESA CORRENTE	100 769	110 351	9 582	9,5	8,7	110 393	111 764	9 624	9,6	8,7	10 995	10,9	10,0	100,0	98,7	-42	-1 413
Consumo público	44 343	47 828	3 485	7,9	3,2	49 319	48 477	4 976	11,2	4,5	4 134	9,3	3,7	97,0	98,7	-1 491	-649
Despesas com pessoal	26 178	28 243	2 065	7,9	1,9	27 606	28 179	1 429	5,5	1,3	2 002	7,6	1,8	102,3	100,2	636	63
Aq. bens e serv.e out. desp. corr.	18 165	19 586	1 420	7,8	1,3	21 713	20 298	3 548	19,5	3,2	2 132	11,7	1,9	90,2	96,5	-2 127	-712
Aquisição de bens e serviços	17 344	18 664	1 321	7,6	1,2	19 091	18 825	1 748	10,1	1,6	1 481	8,5	1,3	97,8	99,1	-427	-161
Outras despesas correntes	821	921	100	12,2	0,1	2 621	1 473	1 800	219,1	1,6	651	79,3	0,6	35,1	62,6	-1 700	-551
Subsídios	1 983	2 052	69	3,5	0,1	2 827	2 478	844	42,6	0,8	495	25,0	0,4	72,6	82,8	-775	-425
Juros e outros encargos	6 737	6 971	235	3,5	0,2	7 368	7 171	632	9,4	0,6	434	6,4	0,4	94,6	97,2	-397	-199
Transferências correntes	47 308	53 304	5 996	12,7	5,4	50 851	53 205	3 543	7,5	3,2	5 897	12,5	5,3	104,8	100,2	2 453	99
Diferenças de consolidação	399	195				27	433										
SALDO CORRENTE	10 627	6 987	-3 640			6 423	6 306	-4 204			-4 321						
RECEITAS DE CAPITAL	6 659	3 650	-3 009	-45,2	-2,5	5 940	4 802	-719	-10,8	-0,6	-1 857	-27,9	-1,6	61,4	76,0	-2 290	-1 152
Diferenças de consolidação	0	0				113	0										
DESPESAS DE CAPITAL	9 699	10 231	532	5,5	0,5	13 992	12 369	4 292	44,3	3,9	2 669	27,5	2,4	73,1	82,7	-3 760	-2 137
Investimento	7 386	7 771	385	5,2	0,3	11 180	9 128	3 794	51,4	3,4	1 742	23,6	1,6	69,5	85,1	-3 409	-1 357
Transferências de capital	1 870	1 881	11	0,6	0,0	2 534	2 676	663	35,5	0,6	805	43,1	0,7	74,2	70,3	-653	-795
Outras despesas de capital	314	342	29	9,1	0,0	278	408	-36	-11,4	0,0	94	30,0	0,1	123,1	83,9	64	-66
Diferenças de consolidação	130	237				0	157										
RECEITA EFETIVA	118 055	120 987	2 932	2,5	2,5	122 755	122 871	4 700	4,0	4,0	4 816	4,1	4,1	98,6	98,5	-1 768	-1 884
DESPESA EFETIVA	110 468	120 582	10 114	9,2	9,2	124 384	124 132	13 916	12,6	12,6	13 664	12,4	12,4	96,9	97,1	-3 802	-3 550
SALDO GLOBAL	7 587	405	-7 182			-1 629	-1 261	-9 216			-8 848					2 034	1 666
<i>Por memória:</i>																	
Receita fiscal	65 878	67 876	1 997	3,0	1,7	67 267	68 310	1 388	2,1	1,2	2 431	3,7	2,2	100,9	99,4	609	-434
Contribuições Sociais	29 312	32 178	2 867	9,8	2,4	30 558	32 014	1 247	4,3	1,1	2 702	9,2	2,4	105,3	100,5	1 620	164
Despesa corrente primária	94 032	103 379	9 347	9,9	8,5	103 024	104 593	8 992	9,6	8,1	10 561	11,2	9,6	100,3	98,8	355	-1 214

Fontes: EO, CGE/2023, CGE/2024 e cálculos UTAO | Nota: (i) Aplicam-se as notas da Tabela 25.

Caixa 3 – Ajustamentos UTAO à execução orçamental das Administrações Públicas no biénio 2023–2024, em Contabilidade Pública

Os dados da execução orçamental com origem na Conta Geral do Estado e em documentos de outras entidades oficiais, bem como os referenciais anuais utilizados como ponto de partida para esta análise, refletem o comportamento orçamental das Administrações Públicas (AP). Como tal, incluem o resultado de operações que, pela sua especificidade temporal, não existiram em períodos homólogos ou neles tiveram um perfil infra-anual diferente. Nas suas análises que comparam desempenhos entre anos consecutivos, a UTAO privilegia a identificação das operações de receita ou despesa com natureza duradoura na posição orçamental intertemporal. Por isso, costuma expurgar dos dados primários recebidos da DGO e de outras fontes (execução e referenciais anuais) os fatores que, pela sua efemeridade, prejudicam a comparabilidade entre anos consecutivos.

A fim de proporcionar aos leitores uma comparação expurgada de operações com efeitos transitórios ocorridas no biénio 2023–2024, a UTAO identifica nesta caixa os fatores que influenciem a comparabilidade no biénio. A identificação tem por base as diferenças que estes fatores criam nas séries temporais, com origem em causas diversas, como alterações na metodologia de registo contabilístico, reclassificação de entidades dentro do sector das AP e medidas administrativas ou de política com efeitos num único ano ou em poucos. A capacidade da UTAO para identificar estes fatores e promover as consequentes alterações nos valores de um ano ou outro, consoante o caso, é condicionada pelo conhecimento dos fatores, pela existência de informação quantitativa de base indispensável para os cálculos da UTAO, pela expressão material dos montantes em causa e pelas possibilidades de desagregação por subsector e classes económicas. Para 2023 e 2024, a UTAO considera nesta coleção de relatórios os ajustamentos que abaixo se explicam, os quais poderão ter sido atualizados ao longo do ano em função da eventual emergência de novos eventos que, entretanto, vieram limitar a comparação homóloga.

Segue-se a explicação de cada um dos fatores de ajustamento às contas das AP divulgadas pelas fontes primárias que a UTAO utiliza ao longo de 2024 para comparar números do exercício de 2023 com os do ano de 2024.

(1) Eliminação da receita proveniente de restituições do orçamento da União Europeia a Portugal. As restituições da União Europeia constituem devoluções das contribuições efetuadas pelos Estados-Membros, decorrentes de orçamentos rectificativos europeus.

(2) O saldo observado da Segurança Social é expurgado do saldo de fundos europeus no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da neutralidade dos fundos comunitários. Determinadas entidades das AP são intermediárias financeiras entre o orçamento da UE e o orçamento das entidades que são as beneficiárias finais dos fundos comunitários. Boa parte das beneficiárias não pertence ao sector das AP. Ao longo de cada ciclo de nove anos de execução de fundos europeus (da política de coesão),⁴⁹ a entrada dos mesmos no sector das AP com destino a outros sectores da economia tem de coincidir com o valor das saídas, i.e., o saldo intertemporal destes fundos é nulo para as AP portuguesas. Porém, dadas as especificidades da execução financeira destes recursos, só por mero

⁴⁹ Este período vigorou durante décadas, mas foi estendido para 10 anos nos ciclos de programação 2014–2020 e 2021–2027.

acaso é que as entradas coincidirão com as saídas num qualquer ano em particular. Naturalmente, o ritmo de entradas e saídas difere entre anos. Por isso, se importar conhecer a posição de tesouraria das AP num qualquer ano que seja compatível com aquela regra de longo prazo, torna-se indispensável anular no saldo das AP a diferença entre entradas e saídas de fundos europeus destinados a outros sectores observada nesse ano. Assim, se a diferença for positiva (negativa), o ajustamento a fazer consiste em imputar uma saída (entrada) fictícia em determinada rubrica do classificador económico no valor daquela diferença. A UTAO só consegue realizar esta operação de ajustamento na conta da Segurança Social.

Teoricamente, deveria efetuar a mesma operação na conta dos demais subsectores públicos. Por isso, o ajustamento realizado na conta da Segurança Social é refletido pela UTAO na conta consolidada das AP, sendo inscrito um lançamento fictício na rubrica "outras receitas correntes" com valor igual ao simétrico do saldo observado de fundos europeus no subsector da Segurança Social. A terminar, explica-se que os valores de fundos entrados e saídos no subsector são os constantes da coleção mensal "Execução Orçamental" publicada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P..

(3) e (4) Eliminação do desfasamento temporal no registo contabilístico de uma renda de edifício (2023–2024). Seguindo o princípio da onerosidade, ou seja, de que a utilização dos imóveis do Estado deve ser valorizada, a Direção Geral da Defesa Nacional (DGDN) paga renda pela utilização dos edifícios que ocupa à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf). Estas rendas foram escrituradas, na receita e na despesa em 2024, mas são respeitantes a 2023. O ajustamento consistiu em retirar estes valores, que afetam o saldo global, a 2024 e afetá-los ao ano em que ocorreu o facto económico a que respeitam.

(5) Correção na execução de 2023 da receita de capital e da despesa corrente da CGA. O ajustamento na receita de capital decorre da transferência extraordinária de 3018,3 M€ do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD (FPCGD) para a CGA. Este foi o montante estabelecido no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro, como compensação devida pela CGD pela transferência de responsabilidades suas para a CGA com as pensões futuras dos trabalhadores e pensionistas em causa. O Fundo extinguiu-se na sequência desta operação. A CGA recebeu em 2023, a título compensatório, uma transferência de capital de 3018,3 M€ destinada a assegurar as responsabilidades futuras deste fundo, ou seja, as pensões mensais a pagar aos seus beneficiários. Esta operação não se encontrava prevista no OE/2023 e afeta o período da estimativa para o ano em curso. Trata-se de uma operação irrepitível e significativa em 2023, mas que não traduz uma verdadeira disponibilidade para as AP, uma vez que se encontra legalmente destinada a assegurar responsabilidades futuras já assumidas. Esta receita só deve ser reconhecida quando tiver lugar a despesa que se destinava a financiar, ou seja, os pagamentos aos beneficiários que transitaram do FPCGD para a CGA. A despesa com o pagamento das pensões dos beneficiários do FPCGD em 2023 foi 88 M€, que devem ser reconhecidos em receita.

Ajustamento = – Receita total recebida + Pensões pagas = – 3018,3 M€ + 87,6 M€ = – 2930,7 M€.

(6) a (9) Reconhecimento da receita PRR. O [Decreto-Lei n.º 53-B/2021](#), de 23 de junho e a [Circular Série A n.º 1400 da DGO](#), de 8 de fevereiro de 2021, densificaram o tratamento estatístico a dar às operações executadas via PRR. Estipularam que todas as operações devem ser relevadas como orçamentais (mesmo as inteiramente financiadas por fundos ou empréstimos comunitários e cujos beneficiários finais sejam sectores institucionais externos às Administrações Públicas). Atendendo ao volume expressivo do PRR, é de esperar que a concretização destas orientações administrativas tenha um impacto significativo nas contas das AP, na receita e na despesa. O ajustamento consiste em reconhecer a receita efetiva financiada por subvenções (corrente e capital) em cada subsector apenas na medida em que a despesa efetiva a que se destina for executada. Assegura assim a eliminação do efeito de intermediação financeira, que é significativo.

É certo que no fecho de contas do PRR, após 2026, o saldo entre a receita comunitária e a despesa executada com financiamento comunitário será tendencialmente nulo (em fluxos de caixa). Mas também é certo que os fundos comunitários irão entrar na conta das AP a um ritmo diferente daquele a que a despesa com direito a esse financiamento será executada, pelo que, no final de cada mês, só por mero acaso é que o impacto no saldo global será nulo. Acresce uma outra circunstância a motivar os ajustamentos da UTAO à receita do PRR proveniente da UE: a receita recebida que não for executada em despesa terá de ser devolvida à UE no final do prazo, o que contribui para justificar a introdução do princípio da neutralidade dos fundos comunitários na contabilização financeira das medidas do PRR. Assim, cumprindo o espírito dos ajustamentos em contabilidade pública explicado no topo desta caixa, a UTAO decidiu introduzir um ajustamento nas receitas corrente e de capital da Administração Central (AdC) e Segurança Social (SS). A UTAO só dispõe de acesso às bases de dados de execução de receita e despesa destes subsectores. A execução do PRR na Administração Local é estimada pelas transferências da AdC. Não se conhece a execução na Administração Regional. No entanto, os fluxos executados e estimados constituirão a vasta maioria da massa financeira executada no PRR. O ajustamento consiste então em alterar os registos daquelas receitas presentes na fonte primária (Síntese mensal da DGO) por forma a, na conta ajustada pela UTAO, só se registar a receita comunitária no mês em que for registada na base de dados da DGO despesa executada com direito a financiamento europeu integral.

Finalmente, deve ressaltar-se que a UTAO só ajusta a componente de subvenções do PRR e não a componente de empréstimos. Os empréstimos são contabilizados numa fonte de financiamento específica. Não carecem de ajustamento porque a receita e a despesa de operações financeiras são consideradas não efetivas e não afetam o saldo global. No entanto, a utilização desta receita para financiar despesa efetiva (corrente e capital) agrava aritmeticamente o saldo.

A Tabela 27 apresenta a conta não ajustada do PRR, os ajustamentos respetivos e a conta ajustada.

Tabela 27 – Ajustamento do PRR: da conta não ajustada à conta ajustada em 2023 e 2024
(em milhões de euros)

2023	Não ajustado						Ajustamento		Ajustado	
	Decomposição por tipo de financiamento			Decomposição por subsector			2023			
	Subvenções	FN	Empréstimos Next Generation EU	AdC	AdR	SS	Subvenções	2023		
1=2+3+4	2	AdC	3	4	5	6	7	8	9	10=1+8+9
Receita efetiva	1867	1867	-	-	1728	73	66	-250	2	1619
Outras receitas correntes	548	548	-	-	468	14	66	-160	-19	369
Receita de capital	1318	1318	-	-	1260	59	-	-90	21	1250
Despesa efetiva	1748,9	1619	1477	62	68	1607	73	69	-	1749
Despesas com pessoal	28	26	26	1	0,8	28	0	0	-	28
Aquisição de bens e serviços	133	104	85	14	14	113	10	10	-	133
Juros	0	0	0	-	-	0,0	-	0	-	0
Transferências correntes	124	124	86	0,3	0,1	86	0	38	-	124
Subsídios	114	111	110	3	-	113	1	0	-	114
Outras despesas correntes	22	3	1	3	16	20	2,5	0	-	22
Investimento	381	320	259	32	28	319	40	21	-	381
Transferências capital	946	929	911	8,5	8,5	927	19	0	-	946
Impacto no saldo global	118	248	-62	-68	120	0	-2	-250	2	-130

2024	Não ajustado						Ajustamento		Ajustado	
	Decomposição por tipo de financiamento			Decomposição por subsector			Subvenções			
	Subvenções	Financiament o Nacional	Empréstimos Next Generation EU	AdC	AdR	SS	AdC	SS		
1=2+3+4	2	AdC	3	4	5	6	7	8	9	10=1+8+9
Receita efetiva	2274	2274	-	-	1987	148	140	-233	11	2052
Outras receitas correntes	772	772	-	-	615	17	140	-160	-19	593
Receita de capital	1502	1502	-	-	1371	131	-	-74	31	1459
Despesa efetiva	2769,3	2052	1753	161	556	2471	148	151	-	2769
Despesas com pessoal	57	54	54	2	0,8	57	0	0	-	57
Aquisição de bens e serviços	240	203	174	29	9	211	15	14	-	240
Juros	0	0	0	-	-	0,0	-	0	-	0
Transferências correntes	315	251	145	2,1	61,5	209	-	106	-	315
Subsídios	83	83	82	0	-	82	1	0	-	83
Outras despesas correntes	37	1	0	19	17	36	1,0	0	-	37
Investimento	858	568	432	107	184	722	105	31	-	858
Transferências capital	1179	891	866	3,0	285,0	1154	26	0	-	1179
Diferenças de consolidação	0	0	-	-	-	0	0	0	-	-
Impacto no saldo global	-495	222	-161	-556	-484	0	-11	-233	11	-717

Fontes: Base de dados orçamental SIGO, INE, IGFSS e cálculos da UTAO.

A Tabela 28 apresenta a expressão material dos ajustamentos acima identificados. Foi utilizada para tornar comparável no biénio 2023–2024 os dados da execução orçamental e dos referenciais provenientes das entidades oficiais que os produzem.

Tabela 28 – Ajustamentos à conta das Administrações Públicas
(em milhões de euros)

	Ajustamentos	Subsector	Âmbito	Janeiro-dezembro		Referenciais anuais		
				2023	2024	2023	OE/2024	Est/2024
				Saldo global não ajustado				7 587
Restituições relativas à contribuição para a União Europeia	(1)	Estado	Receita	40	-149	40	-149	-149
Transferências FSE	(2)	Seg. Social	Receita/Despesa	8	57	8	-105	263
Princípio da onerosidade: renda respeitante a anos anteriores, registada pela DGTF em 2024, respeitante a 2023	(3)	Estado	Receita	179	-189	179	0	0
Princípio da onerosidade: renda respeitante a anos anteriores, registada pela Defesa em 2024, respeitante a 2023	(4)	Estado	Despesa	-179	179	-179	0	0
Transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da CGD para a CGA	(5)	SFA	Receita	-2 931	0	-2 931	0	0
Ajustamento receita PRR (corrente)	(6)	SFA	Receita	-160	-160	-160	210	210
Ajustamento receita PRR (capital)	(7)	SFA	Receita	-90	-74	-90	474	474
Ajustamento receita PRR (corrente)	(8)	Seg. Social	Receita	-19	-19	-19	-43	-39
Ajustamento receita PRR (capital)	(9)	Seg. Social	Receita	21	31	21	44	35
Efeito líquido dos ajustamentos				-3 132	-324	-3 132	431	794
Saldo global ajustado				4 455	81	4 455	-1 198	-467

Fontes: CGE/2024, EO, Base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO. | Notas: Os ajustamentos com um valor negativo (positivo) na receita diminuem (melhoram) o saldo global das AP. Na despesa, os ajustamentos com um valor positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo global das AP. Logo, as células com valor positivo (negativo) nestas colunas têm efeito positivo (negativo) no saldo global das AP, i.e., melhoram-no (pioram-no).

6 Efeitos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa na gestão das entidades públicas

233. O presente capítulo analisa o impacto negativo de algumas normas do OE/2024 sobre a eficácia das entidades das Administrações Públicas, materializadas sob a forma restrições à tomada de decisões pelos gestores públicos relativamente ao recrutamento de trabalhadores e aquisição de serviços. As restrições aqui abordadas colocam as entidades públicas a trabalhar no interior do seu espaço de possibilidades de produção, o que significa que oferecem aos cidadãos e às empresas serviços de inferior qualidade (ou em menor quantidade) do que a que seria possível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A génese desta ineficácia reside em determinados artigos da lei orçamental que se repetem acriticamente há mais de uma dezena de anos e que são posteriormente densificados nos decretos-lei de execução orçamental. O período de inflação que se viveu em Portugal contribuiu para degradar a situação no caso das aquisições de serviços, já que, como se explicará adiante, os gestores apenas tiveram autonomia para decidir desde que a despesa em 2024 não superasse nominalmente o valor executado em 2023 acrescido de 2%. Para muitos organismos, como se demonstrará abaixo, o limite chegou a ser a despesa nominal paga num longínquo ano da década passada acrescida de 2% em 2023 e outros 2% em 2024.

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

234. O Ministério das Finanças dispõe, essencialmente, de dois tipos de instrumentos de política que utiliza como forma de controlar a execução da despesa das Administrações Públicas. A UTAO tem vindo a designá-los como “instrumentos convencionais” e “instrumentos não convencionais”. A sua utilização acarreta incerteza sobre a verdadeira restrição orçamental de cada unidade orgânica e coloca-as a trabalhar no interior dos respetivos espaços de possibilidades de produção. Gera-se assim, deliberadamente, uma ineficiência na afetação de recursos.

235. Os instrumentos convencionais: na classificação da UTAO, integram os instrumentos convencionais as normas que colocam sob decisão discricionária do Ministro das Finanças a autorização para disponibilizar dotações de despesa. Estas normas encontram-se inscritas nas leis do Orçamento do Estado e nos decretos-lei de execução orçamental, para as quais a libertação de dotação para cabimentar despesa depende de decisão discricionária do Ministério das Finanças ao nível político. São elas: a dotação provisional, as dotações centralizadas no programa orçamental do Ministério das Finanças, as cativações e a reserva orçamental em cada programa orçamental. A dotação provisional e as cativações têm longa tradição na gestão financeira pública, as demais são criações mais recentes.

236. Os instrumentos não convencionais: para além daqueles instrumentos, há um outro conjunto de normas jurídicas que permitem controlar a execução da despesa de uma forma dita “não convencional”. Trata-se do conjunto de normas jurídicas, também estas presentes nas leis orçamentais anuais e nos respetivos decretos-leis de execução orçamental, que visam restringir o aumento da despesa em pessoal e aquisição de serviços, mas que, simultaneamente, retiram competências de gestão corrente, naqueles domínios, aos gestores e decisores das empresas e dos serviços públicos, transferindo-as para vários membros do Governo.

237. A UTAO tem vindo a designar este segundo conjunto de regras como “instrumentos não convencionais” de controlo da despesa. Esta designação obteve inspiração terminológica na 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 monetária, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos tradicionais ou convencionais (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretas, reservas cambiais e comunicação institucional). Os instrumentos não convencionais para controlo da despesa pública em pessoal e aquisição de serviços nasceram depois dos referidos no parágrafo 235 acima, razão pela qual se es-

tabeleceu esta analogia terminológica com a política monetária. 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 e geram incerteza sobre a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas, mas têm um preço acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível micro-económico.

6.2 As normas problemáticas

238. Nesta secção, elenca-se o conjunto de normas jurídicas que têm vindo a concretizar os referidos instrumentos não convencionais de controlo da despesa. Estas normas encontram-se vertidas na legislação orçamental que regula a execução da despesa e têm vindo a ser aprovadas, sucessivamente, ao longo dos anos. Serviram para condicionar a despesa em duas rubricas específicas, a aquisição de serviços e os encargos com o pessoal, tendo-se revelado, ao mesmo tempo, bastante intrusivas na autonomia da gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social; sendo geradoras de consideráveis custos administrativos na gestão corrente para poderem ser ultrapassadas caso-a-caso.

239. A Tabela 29 apresenta o encadeamento cronológico das normas jurídicas que concretizam a utilização dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa, para os anos 2022, 2023 e 2024: Lei do OE/2022 ([Lei n.º 12/2022, de 27 de junho de 2022](#)), Lei do OE/2023 ([Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro de 2022](#)), Lei do OE/2024 ([Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro](#)) e Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2024 (DLEO/2024) — ([Decreto-Lei n.º 17/2024, de 29 de janeiro](#)).

240. Em 2024, permaneceram em vigor restrições à autonomia das entidades públicas, em todos os subsectores das Administrações Públicas e no sector público empresarial, para contratar serviços e recrutar recursos humanos. As normas específicas que a UTAO classifica como instrumentos não convencionais de controlo da despesa encontram-se tipificadas na Tabela 29 abaixo.

**Tabela 29 – Correspondência de artigos entre as várias normas com incidência orçamental:
Lei do OE/2022, Lei do OE/2023, Lei do OE/2024 e DLEO/2024**

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	Lei do OE/2022	Lei do OE/2023	Lei do OE/2024	DLEO/2024
“Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial”	45.º	28.º	28.º	132.º e 133.º
“Encargos com contratos de aquisição de serviços”	57.º	39.º	42.º	49.º
“Estudos, pareceres, projetos e consultoria”	59.º	40.º	43.º	50.º e 51.º
“Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença”	60.º	41.º	44.º	–

Fontes: UTAO, baseada na consulta e comparação entre os diplomas legais identificados na tabela.

241. A contratação de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial foi regulada pelo artigo 28.º da LOE/2024, encontrando-se, na sua generalidade, dependente de parecer favorável do membro do Governo de que depende o serviço ou organismo em causa e de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas de Finanças e Administração Pública. Esta norma remeteu para o Decreto-Lei de Execução Orçamental as condições em que as pessoas coletivas públicas e as empresas do sector público empresarial puderam recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo.⁵⁰ A referida remissão para o DLEO/2024 (*vide* arts. 132.º e 133.º) fez depender a contratação destes trabalhadores, entre outros requisitos, de decisão favorável do membro do Governo de que dependia o serviço ou organismo que pretendia efetuar o recrutamento bem como de autorização dos membros do

⁵⁰ Encontram-se excecionadas um conjunto restrito de entidades do âmbito de aplicação desta norma.

Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública. Seriam consideradas nulas as contratações de trabalhadores que violassem estes preceitos. Esta norma (art. 28.º) foi aprovada sem quaisquer alterações face à PPL OE/2024.

242. A autonomia dos órgãos de gestão de empresas do sector público empresarial, para decidir a substituição de trabalhadores, continuou a ser fortemente condicionada em 2024. Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art. 133.º do DLEO/2024), o órgão máximo de gestão encontrava-se autorizado a recrutar trabalhadores para substituição, na mesma função, de recursos que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e 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). Esta norma, que veio acompanhada de várias outras condições, foi um entrave à substituição de ativos por outros trabalhadores com experiência relevante para a empresa. Mais ainda, o n.º 2 do art. 133.º estabeleceu 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). Restrições adicionais podem ser encontradas no texto da norma. Em 2024, esta norma não se aplicou às entidades do SNS, basicamente os hospitais, no que respeita à substituição de trabalhadores para as carreiras médicas.

243. Os encargos com contratos de aquisição de serviços foram igualmente condicionados na lei orçamental de 2024. Em termos financeiros, as restrições previstas para 2024 foram mais restritivas do que em anos anteriores, por duas ordens de razões: i) prolongaram uma sequência de restrições nominais, em cadeia, que já dura desde a última crise de finanças públicas, e, ii) os limites nominais estabelecidos para 2024 não acompanharam minimamente a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas. Este condicionamento foi aplicado à globalidade dos encargos de cada organismo público com contratos de aquisição de serviços [n.º 1 do art. 42.º do OE/2024] e também a contratos individuais: o n.º 2 do art. 42.º desta PPL determina: "Os encargos pagos com contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2024, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2023 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2023 acrescido de 2%." No caso de contratos plurianuais, os encargos vigentes em 2023 terão sido acordados em anos anteriores, pelo que a sua valorização se encontrava deteriorada por via da inflação. Assim, a majoração introduzida nos montantes nominais relativos a 2023, em + 2%, não acompanhou minimamente aquele indicador, efetivando uma restrição para 2024, em termos reais, mais apertada que a vigente em 2023. Relativamente à celebração de novos contratos de aquisição de serviços, com objeto diferente de contrato vigente em 2023, exigiu-se a autorização prévia da tutela sectorial, devendo ser indicada a compensação a efetuar para cumprir o limite aos encargos globais pagos em 2023 (n.º 1 e n.º 3 do art. 42.º do OE/2024). A não verificação destes preceitos implicava a nulidade dos atos administrativos praticados. Esta norma foi aprovada sem alterações face à PPL OE/2024.

244. A lei do OE/2024 utilizou uma técnica legislativa mais transparente para regular os encargos com contratos de aquisição de serviços, mas manteve a substância das restrições vigentes nos anos anteriores. A norma constante do artigo 42.º do OE/2024 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. A técnica legislativa utilizada no OE/2024 foi mais transparente mas manteve, sem alterações de relevo, a substância das restrições que vigoraram nos últimos anos.

245. Nestas condições, foi 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 tivesse dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República. O efeito prático dos números 1 e 2 do art. 42.º supra citados foi o de "cativar" as dotações de despesa que excedessem a execução de 2023, acres-

cida de 2%, e que a unidade orgânica tenha inscrito e aprovado no seu orçamento. Esta norma aplicou-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias.⁵¹ Não estando em causa a violação da restrição orçamental fixada nos mapas contabilísticos da lei orçamental, não se avista qualquer vantagem para a sustentabilidade das contas públicas com a aplicação do art. 42.º. A *contrario*, identificam-se nele inúmeros entraves à qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade, como se dará nota adiante.

246. O constrangimento financeiro foi ainda mais grave porque a repetição, em anos sucessivos, da limitação aos encargos pagos no ano anterior significa a amarração nominal do limite de 2023 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. As recentes majorações deste limite, +2% em 2023 e +2% em 2024, ficam muito abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos. Este tipo de formulação da restrição 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 a gestão deste serviço de gastar no ano t mais do que pagou no mais ou menos longínquo ano $t-N$, tudo a preços correntes. Apenas para $t = 2023$ é que a redação desta norma permitiu gastar nominalmente mais do que no ano anterior, embora com a maior depreciação monetária de toda a vida desta norma. Esta limitação foi aplicada em todos os anos, mesmo que a Assembleia da República tenha aprovado nos orçamentos das unidades orgânicas dotações para contratos de aquisição de serviços acima do valor pago no ano anterior respetivo.

247. O entrave à boa gestão das entidades públicas foi ainda agravado no caso de determinados tipos de serviços, designadamente: 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 foram sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às “*cativações não convencionais*”, identificadas no parágrafo anteriores, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. Constataram dos artigos 43.º e 44.º, respetivamente, da Lei do OE/2024. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do art. 43.º foi limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Compreende-se a prioridade atribuída à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, 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. Por seu lado, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só era 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), fosse triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças (art. 44.º n.º 1). Em muitos casos, os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos com escassa relevância financeira (por exemplo, o caso de um tarefeiro para substituir uma trabalhadora indiferenciada que tenha entrado em licença de maternidade). Causa grande perplexidade que esta intromissão tão capilar, na gestão corrente das organizações, seja mantida ano após ano. A não verificação destes preceitos implicava a nulidade dos atos administrativos praticados. Estas normas (artigos 43.º e 44.º da Lei do OE/2024) foram aprovadas sem alterações face à PPL OE/2024.

⁵¹ Em 2024, foram excecionadas da aplicação dos números 1, 2 e 3 do art. 36.º as aquisições de serviços relacionadas com: as novas entidades da Administração Central criadas em 2023 e 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 para 2024 aprovado; autarquias locais e entidades intermunicipais; 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 ISSS, I.P.; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou fundos europeus equivalentes no âmbito da planificação plurianual para 2021–2027 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).

6.3 Progressos fímidos na Lei do OE/2024

248. A Lei do Orçamento do Estado para 2024 introduziu algumas alterações positivas, mas insuficientes, no enquadramento das restrições não convencionais à realização de despesa nas Administrações Públicas. Esta secção identifica os progressos e assinala que foi a primeira vez que uma proposta de lei orçamental apresentou algum progresso materialmente relevante nesta frente. Em certa medida, estes avanços fímidos replicaram a mudança do papel do Ministério das Finanças na autorização de libertação de dotações orçamentais cativadas.

249. Os avanços foram circunscritos aos contratos de aquisição de serviços, são eles:

- 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. Os tetos em causa foram os estabelecidos nos números 1 a 3 do art. 42.º, a saber: globalidade da rubrica orçamental “aquisições de serviços”, renovação e celebração de qualquer novo contrato com o mesmo objeto de contrato vigente em 2023 e celebração de qualquer novo contrato com objeto diferente. Esta alteração está nos números 3 e 4 do art. 42.º da Lei do OE/2024;
- 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);
- 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].

250. As novidades saúdam-se e deseja-se que possam inspirar o dismantelamento futuro dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa. A próxima secção dará conta dos prejuízos para a qualidade dos serviços prestados à comunidade pelas entidades que permanecem abrangidas pelas regras dos artigos 28.º (recrutamento de trabalhadores) e 42.º a 44.º (aquisições de serviços). As novidades acima resumidas diminuem ligeiramente a carga burocrática e a intrusão governamental no dia-a-dia das entidades públicas. A par do que fez nas cativações (e apesar de não as ter eliminado), o Governo parece ter reconhecido razão nos argumentos construtivos da UTAO e de outras entidades que têm submetido pareceres à COFAP acerca das últimas POE,⁵² no que aos instrumentos convencionais e aos instrumentos não convencionais de controlo da despesa dizem respeito. As novidades parecem provar que é possível manter as contas públicas equilibradas sem estes atropelos à eficiência na afetação de recursos.

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

251. O propósito desta secção é alertar para a falta de utilidade destes instrumentos não-convencionais, uma vez que, sendo desnecessários para conter a despesa das unidades orgânicas dentro dos respetivos limites orçamentais, geram 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 central na gestão corrente das organizações públicas, verticalizando e centralizando tanto decisões estratégicas como decisões comuns da vida das organizações, com reflexos negativos na gestão e na qualidade da produção das unidades orgânicas.

⁵² Concretamente, são os pareceres remetidos pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

252. Os instrumentos não-convencionais (tal como os convencionais) visaram conter a contratação de trabalhadores para as AP e o acréscimo da despesa pública em duas rubricas específicas: despesas com pessoal e aquisição de serviços. Compreende-se que o objetivo desta construção jurídica seja conter o crescimento no número de trabalhadores, a despesa com o pessoal e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas à AP. Na Lei do OE/2024 (como nas anteriores), este desiderato foi prosseguido através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e das áreas da Administração Pública e das Finanças. No entanto, importa sublinhar que estas normas são desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, porquanto esse travão pode ser assegurado, em alternativa, através das dotações inscritas nos mapas orçamentais aprovados em anexo à lei orçamental anual — designadamente 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. As normas identificadas na secção anterior retiram graus de liberdade à gestão das empresas e dos serviços públicos, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a sua tecnologia (i.e., a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Na prossecução das suas atribuições, os organismos necessitam empregar um esforço significativo na construção dos elementos processuais exigidos para habilitar a decisão política, esforço significativo que se estende a várias entidades chamadas a dar parecer ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade administrativa do ato. Nos casos em que tenha estado 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 tiveram de ser precedidos de consulta ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.) e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), respetivamente. Estas obrigações acresceram às restantes consultas obrigatórias previstas na lei.

253. No seu dia-a-dia, os gestores públicos enfrentam os efeitos nocivos 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 da atividade de uma unidade orgânica da Administração Central ou da Segurança Social podem exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Tal como sucede com qualquer entidade de carácter empresarial, pública ou privada. Nos tempos que se vivem, a dinâmica das organizações, sejam elas públicas ou privadas, exige uma resposta acrescida às exigências impostas pela transformação digital, pela transição energética, pela *cibersegurança*, entre outros desafios tão presentes nos dias de hoje. Estas mudanças poderão passar pela necessidade de celebrar novos contratos com o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou mesmo por gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-1$. Refira-se que o n.º 2 referido no §243 acima repete-se há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, efetivando uma restrição em cadeia anual que sucessivamente limita os graus de liberdade dos organismos. Desta forma, a manutenção, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 do §243 acima tem-se revelado um travão à mudança e inovação na forma como os serviços são prestados aos cidadãos e às empresas por parte das entidades públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável o impacto negativo ao nível da 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, a rubrica aquisição de serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado das cativações formais. Assim sendo, é uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a "cativações não convencionais", o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

254. O entrave à boa gestão das entidades públicas foi agravado no caso de determinados tipos 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. Para estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição de serviços estiveram sujeitos, não apenas a cativações convencionais e a "cativações não convencionais" identificadas no parágrafo 240 e Tabela 29, como ainda a restrições específicas que se

assemelham a cativações. Constan dos artigos 43.º e 44.º, respetivamente, da Lei do OE/2024. Para os contratos que se inscrevam no tipo i), a intenção do artigo 43.º foi limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. Compreende-se a primazia dada à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes, mas este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência que permanecem em vigor há largos anos. Por outro lado, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só era possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não-convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), obtivesse uma tripla autorização por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

255. Em muitas situações, verifica-se uma desproporcionalidade entre a carga administrativa exigível para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. Os pesados processos administrativos não são escalados em função do número de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar. Os pedidos de autorização tripla podem referir-se a contratos que representam montantes relativamente pequenos, 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.

256. A persistência da inflação tem reforçado os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. Tendo em conta o crescimento do nível geral de preços desde 2021, mas de forma mais acentuada em 2022, 2023 e 2024, torna-se mais evidente o irrealismo das normas que limitaram o aumento da despesa nestas rubricas a 2%, face ao valor pago em 2023. Importa recordar 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 desde 2015, implicam que a despesa relevante para cada organismo, em 2022 estava limitada à despesa paga em 2015. Em 2023 o teto foi elevado em 2%, permitindo-se o mesmo acréscimo em 2024.

257. São inúmeros os malefícios microeconómicos dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa. Os processos de autorização política para a prática de atos de gestão corrente são administrativamente pesados, morosos e com desfecho incerto, e absorvem recursos da atividade nuclear das entidades. Sem autorização em tempo útil, os serviços ficam amarrados a tecnologias ultrapassadas e os cidadãos e as empresas recebem um pior serviço face ao que seria possível sem estas normas. A intromissão 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 da entidade interessada, das entidades sujeitas a consulta prévia obrigatória e dos vários serviços na dependência daqueles membros do Governo. São eles o Ministro com a tutela da 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 travão à inovação na engenharia de processos dentro do sector público;
- Desincentivam a entrada na Administração Pública e nas empresas públicas de trabalhadores diferenciados, com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm;
- Exigem mais 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 poder executar o OE aprovado transforma a execução 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 os gestores públicos e as 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 serviços públicos;
- Contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado. As dotações que a Assembleia da República aprova não são a verdadeira restrição orçamental das entidades públicas, e 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.

258. O diagnóstico apresentado neste capítulo pode ser usado pelos legisladores para preparar uma lei orçamental para 2026 mais amiga da eficiência na gestão pública e da qualidade dos serviços prestados pelo sector público aos cidadãos e à economia portuguesa. Este relatório é tornado público em julho de 2025, cerca de dois meses e meio antes de a proposta de lei orçamental para 2026 dar entrada na AR. Deseja-se que este capítulo, em particular, seja tido em conta na elaboração da proposta por parte do Governo e na discussão na especialidade por parte do Parlamento. A eliminação, ainda que parcial, das restrições não convencionais à gestão pública pode não render notoriedade no espaço mediático, mas dará um contributo estrutural para melhorar, a prazo, a eficiência do setor público, bem como a satisfação dos cidadãos com a qualidade dos seus serviços.

7 Dívida financeira pública e privada

259. O presente capítulo analisa a evolução da dívida pública apurada segundo dois conceitos: a dívida direta do Estado e a dívida de *Maastricht*. No que diz respeito à dívida direta do subsector Estado, esta é calculada pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP). Relativamente à dívida pública na ótica de *Maastricht*, esta tem como autoridade estatística o Banco de Portugal. Estes dois conceitos de dívida pública distinguem-se, essencialmente, no âmbito sectorial e no grau de consolidação. Com efeito, (i) a dívida direta incluiu a dívida do subsector Estado, enquanto a dívida de *Maastricht* abrange todos os subsectores do sector institucional Administrações Públicas; (ii) a dívida direta não é consolidada do crédito concedido, nem do crédito obtido, pelo subsector Estado junto dos restantes subsectores, enquanto a dívida de *Maastricht* exclui esses passivos financeiros, objeto de consolidação. Contudo, é de salientar que nenhum destes dois conceitos de dívida pública abrange as dívidas não-financeiras assumidas pelas Administrações Públicas (AP). Para colmatar este tópico, a UTAO analisa no Capítulo 8 a dívida não-financeira, com o objetivo de proporcionar uma perspetiva abrangente do conjunto de obrigações assumidas, financeiras e não-financeiras. O Capítulo 9 completa a análise sobre passivos públicos ao focar-se nas responsabilidades contingentes das Administrações Públicas.

7.1 Dívida direta do Estado

260. A Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro) regula a gestão da dívida pública direta do Estado, sendo as respetivas operações financeiras realizadas pelo IGCP. A dívida direta do Estado é, principalmente, constituída por dívida titulada detida por instituições financeiras nacionais (incluindo o banco central nacional), dívida detida pelo sector institucional Famílias, dívida detida por instituições financeiras não residentes e dívida detida pelas instituições internacionais, decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e dos Empréstimos SURE e PRR obtidos junto da UE — Tabela 30.^{53, 54}

261. Em 2024, observou-se uma alteração da composição da dívida direta, um aumento do peso da dívida titulada, por contrapartida da diminuição do peso dos Certificados de Aforro e do Tesouro, e da descida do peso dos empréstimos oficiais. Relativamente à dívida titulada Tabela 30, em 2024 verificou-se uma subida dos títulos com maturidades curto prazo, bem como médio e longo prazos. No entanto, a dívida titulada de curto prazo desagrega-se entre uma subida dos Bilhetes do Tesouro (6,0 mil M€) e uma descida dos CEDIC (- 5,2 mil M€).⁵⁵ A maturidade média das novas emissões de médio e longo prazos subiu em 2024 para 16,5 anos (15,6 anos em 2023). Quanto à dívida detida pelas famílias, é de referir que o aumento dos Certificados de Aforro (+ 684 mil M€) não compensou a descida de Certificados do Tesouro (- 1,3 mil M€), o que reflete uma redução da dívida pública detida pelo sector institucional famílias. Tendo como referência a informação do relatório anual do IGCP, a maturidade média da dívida direta total em 2024 manteve-se em 7,2 anos. Excluindo os empréstimos contraídos no âmbito do PAEF, a maturidade residual do stock de dívida direta subiu para 7,0 anos no final de 2024 (6,8 anos no final de 2023).

⁵³ A dívida pública desagrega-se nos seguintes instrumentos: numerário e depósitos, empréstimos e títulos. Os Certificados de Aforro e do Tesouro pertencem à categoria "numerário e depósitos", os quais são um passivo financeiro do IGCP e um ativo para o sector institucional "Famílias". Com a exceção dos Bilhetes do Tesouro, os valores da Tabela 30 apresentam o valor nominal dos instrumentos emitidos, ou seja, o valor que o IGCP terá de reembolsar no dia da maturidade. Os Bilhetes do Tesouro são apresentados com o valor que o IGCP recebeu efetivamente no dia do leilão; este é menor (maior) do que o montante que o IGCP irá reembolsar na maturidade se a taxa de juro implícita do título no momento do leilão for positiva (negativa). Assim, a diferença entre o valor descontado no dia da emissão e o valor nominal a pagar no dia do reembolso corresponde ao juro "pago". Caso se trate de um título com uma taxa de juro negativa pode ser interpretado como um valor "recebido".

⁵⁴ Por definição da Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro), o conceito "dívida fundada" refere-se à dívida contraída num determinado ano que será amortizada integralmente num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.

⁵⁵ CEDIC: Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo.

Tabela 30 – Dívida direta do subsector Estado

(em milhões de euros e em percentagem)

	Stock em 31 de dezembro (M€)					Peso na dívida direta (%)		Variação anual (%)		Variação anual (M€)	
	2020	2021	2022	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
	Titulada	181 871	188 674	191 477	191 664	200 077	64,8	65,4	0,1	4,4	187
Curto prazo	19 433	24 571	29 339	32 899	34 964	11,1	11,4	12,1	6,3	3 560	2 065
Médio e longo prazo	162 437	164 103	162 138	158 765	165 113	53,6	54,0	-2,1	4,0	-3 373	6 348
Não titulada	33 817	34 425	39 220	48 780	48 867	16,5	16,0	24,4	0,2	9 560	87
Certificados de Aforro	12 220	12 469	19 626	34 059	34 743	11,5	11,4	73,5	2,0	14 434	684
Certificados do Tesouro	17 562	17 849	15 243	11 032	9 742	3,7	3,2	-27,6	-11,7	-4 212	-1 289
Outra	4 036	4 108	4 351	3 689	4 381	1,2	1,4	-15,2	18,7	- 662	692
Empréstimos oficiais	52 628	55 390	56 322	55 516	56 766	18,8	18,6	-1,4	2,3	- 806	1 250
Empréstimos SURE (UE)	3 000	5 411	6 234	6 234	6 234	2,1	2,0	0,0	0,0	0	0
Empréstimos PRR (UE)	-	351	960	1 654	2 904	0,6	0,9	72,3	75,6	694	1 250
Assistência Financeira (PAEF)	49 628	49 628	49 128	47 628	47 628	16,1	15,6	-3,1	0,0	-1 500	0
Dívida direta total	268 316	278 490	287 019	295 960	305 710	100,0	100,0	3,1	3,3	8 941	9 750
<i>Por memória:</i>											
Transaccionável	173 891	170 570	169 865	161 733	174 107	54,6	57,0	-4,8	7,7	-8 132	12 374
Não Transaccionável	94 426	107 919	117 154	134 227	131 602	45,4	43,0	14,6	-2,0	17 072	-2 624
Euro	264 400	275 506	284 146	293 563	305 710	99,2	100,0	3,3	4,1	9 417	12 146
Não euro	3 916	2 984	2 873	2 397	0	0,8	0,0	-16,6	-100,0	- 476	-2 397
Contas margem	415	540	668	0	0	0,0	0,0	-100,0	-100,0	-668	0

Fontes: IGCP e cálculos da UTAO.

262. Em 2024, duas agências de notação financeira melhoraram a classificação de risco atribuída a Portugal: Scope e Standard & Poor's. As agências *Fitch*, *Moody's* e *DBRS* mantiveram o *rating* atribuído à República portuguesa em 2024. É de referir que estas cinco entidades têm uma perspetiva estável ou positiva sobre a notação de risco de longo prazo. A agência *Standard & Poor's* melhorou a notação de longo prazo atribuída a Portugal em janeiro de 2024, do nível *BBB+* para *A-*. Enquanto, a agência *Scope* melhorou em novembro de 2024 de *A-* para *A*. Neste momento, as cinco agências atribuem à República portuguesa notação correspondente à categoria de investimento.

263. O montante líquido aplicado pelas famílias em Certificados de Aforro durante o ano 2024 foi positivo, em contraste com a descida líquida do montante de Certificados do Tesouro. Os Certificados de Aforro têm maturidade mínima de três meses e os Certificados do Tesouro têm maturidade mínima de doze meses. Relativamente aos restantes instrumentos de dívida (Tabela 31), merecem destaque a subida do *stock* líquido de Obrigações do Tesouro (8,7 mil M€) e de Bilhetes do Tesouro (6,0 mil M€). Em 2024, foram obtidos novos empréstimos junto da UE no âmbito do PRR, no montante de 1250 M€.

Tabela 31 – Principais fluxos da dívida direta do Estado em 2023

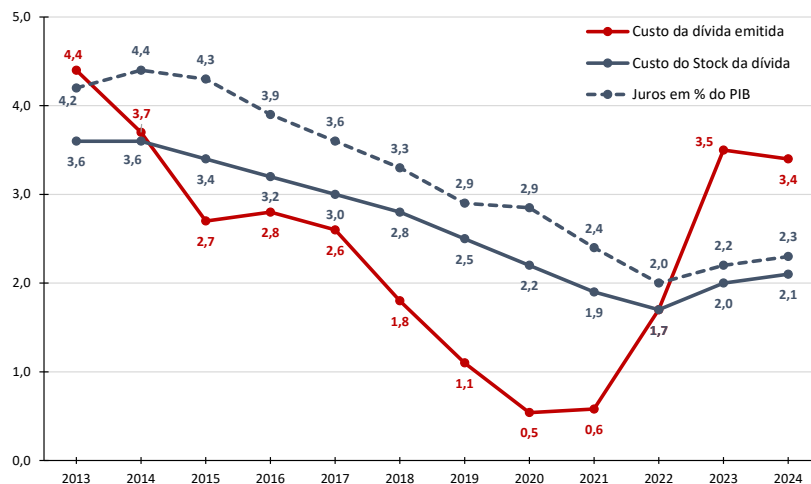
(em milhões de euros)

	<i>Por memória</i>				Fluxos durante 2024			31 Dez. 2024
	31 Dez. 2020	31 Dez. 2021	31 Dez. 2022	31 Dez. 2023	Emissões	Amortizações	Outros	
Dívida direta	268 316	278 489	287 019	295 960				305 710
<i>Da qual:</i>								
Obrigações do Tesouro	148 294	154 443	156 492	154 345	16 084	8 212	872	163 090
ORTV	7 950	4 500	1 000	1 000				1 000
Bilhetes do Tesouro	11 453	6 467	7 727	2 968	15 103	9 077		8 995
Empréstimos SURE	3 000	5 411	6 234	6 234				6 234
Empréstimos PRR	-	351	960	1 654	1 250			2 904
Empréstimos PAEF	49 628	49 628	49 128	47 628	21	0	-21	47 628
Certificados de Aforro	12 220	12 469	19 626	34 059	3 822	3 137		34 743
Certificados do Tesouro	17 562	17 849	15 243	11 032	43	1 332		9 742
CEDIC	7 046	17 523	20 826	29 228	63 499	68 746		23 982
MTN (euro)	2 270	2 070	1 766	1 016				1 016
MTN (moeda não euro)	3 916	2 984	2 873	2 397	-	2 429	32	0

Fontes: IGCP e cálculos da UTAO. | Notas (i) Os montantes exprimem os valores nominais dos instrumentos, exceto no caso dos Bilhetes do Tesouro, que se encontram em valor descontado. (ii) A coluna "Outros" incluiu, essencialmente, mais-valias e menos-valias, bem como variações cambiais. (iii) As siglas ORTV, CEDIC e MTN correspondem, respetivamente, às Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável, aos Certificados Especiais de Dívida Pública e às *Medium Term Notes*.

264. O custo de financiamento da dívida direta emitida durante o ano 2024 foi de 3,4%, ligeiramente abaixo do registado no ano anterior (3,5%), o qual tinha representado o máximo desde o ano 2015. Em 2023, Portugal inverteu a trajetória descendente do custo de financiamento do stock de dívida pública direta que se observava desde 2014. Quanto ao custo de financiamento da nova dívida emitida, este diminuiu ligeiramente em 2024, para 3,4%, sendo superior aos níveis verificados no período 2015–2022. Esta subida marginal em 2024 originou um aumento do custo médio para 2,1% em 2024 (Gráfico 45). Entretanto, em 2025, o custo de financiamento emitido até maio foi de 3,3%.

Gráfico 45 – Custo de financiamento da dívida direta do Estado
(em percentagem)



7.2 Dívida pública de Maastricht

265. A presente secção analisa a trajetória da dívida pública na ótica de Maastricht, tendo por referência um horizonte alargado. Apresenta-se a contribuição dos fatores que determinam matematicamente a variação do rácio entre a dívida pública e o PIB nominal, a sua desagregação por instrumentos, bem como a contribuição de cada subsector emissor para o stock em dívida no final de 2024.

266. A dívida pública apurada na ótica de Maastricht desceu para 94,9% do PIB no final de 2024, o que reflete uma queda de 2,8 p.p. em relação ao ano anterior. Esta variação desce reflete os contributos do crescimento do PIB nominal e do saldo primário. A descida do rácio da dívida pública foi determinada pelo “efeito dinâmico” (Tabela 32), no qual o efeito do PIB nominal (- 5,9 p.p.) mais do que compensou o efeito da taxa de juro (2,0 p.p.), bem como pelo saldo primário (- 2,8 p.p.). Em sentido oposto, o conjunto de ajustamentos défice-dívida (3,8 p.p.) contribuiu para o aumento do peso da dívida pública no PIB.

Tabela 32 – Decomposição da variação do rácio da dívida pública no PIB nominal
(em percentagem ou pontos percentuais)

	INE e BdP			
	2022	2023	2024	Varição 2024
Dívida Pública (% do PIB)	111,2	97,7	94,9	-2,8
1. variação em p.p. do PIB (2+3+6)	-12,6	-13,5	-2,8	-
2. efeito do saldo primário	-1,6	-3,3	-2,8	0,5
3. efeito dinâmico (4+5)	-12,1	-7,9	-3,9	4,0
4. efeito taxa de juro	1,9	2,1	2,0	-0,1
5. efeito PIB nominal	-13,9	-9,9	-5,9	4,0
6. ajustamento défice-dívida	1,0	-2,4	3,8	6,2

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Nota: O efeito do saldo primário exprime o simétrico do valor do saldo primário em contabilidade nacional. A decomposição da variação do peso da dívida pública apresentada neste quadro decorre da restrição orçamental de longo prazo (ou dinâmica) das Administrações Públicas. Algebricamente, corresponde à fórmula

$$b_t - b_{t-1} = \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} b_{t-1} - sp_t + a_t$$

em que b_t é o rácio da dívida pública no PIB nominal, sp_t designa o saldo primário em percentagem do PIB nominal, a_t são os ajustamentos défice-dívida em percentagem do PIB nominal, y_t é a taxa de crescimento nominal do PIB e i_t identifica a taxa de juro nominal implícita na dívida pública. Os índices inferiores t e $t-1$ designam os períodos em que as variáveis referidas são medidas. A dedução e a interpretação completa desta equação está disponível na Caixa 2 do [Relatório UTAO n.º 19/2019](#), de 14 de novembro.

267. Apesar do saldo orçamental positivo em 2024, a dívida pública de Maastricht nominal subiu em 2024 devido ao contributo dos ajustamentos défice-dívida. No final de 2024, o montante de dívida pública de Maastricht situou-se em 270,7 mil M€, o que representa um acréscimo de 8,9 mil M€ face ao final do ano anterior (Tabela 33). Esta variação resulta de fatores com efeitos contrários. O saldo primário positivo (7,9 mil M€) deu um contributo descendente para a dívida pública nominal, mas foi contrariado pela despesa com juros (5,9 mil M€) e, sobretudo, pelo conjunto dos ajustamentos défice-dívida (3,8% do PIB em 2024 ou 10,9 mil M€) — Tabela 33.

Tabela 33 – Decomposição da variação da dívida pública nominal
(em milhões de euros)

	2021	2022	2023	2024
Dívida Pública (em M€)	268 189	271 358	261 849	270 723
1. Variação anual (-2+3+4)	-1 389	3 169	-9 509	8 874
2. Saldo primário	-999	3 851	8 773	7 869
3. Juros	5 118	4 608	5 526	5 875
4. Ajustamento défice-dívida	-7 506	2 412	-6 262	10 868

Fontes: Banco de Portugal, Instituto Nacional de Estatística e cálculos da UTAO.

268. O ajustamento défice-dívida é um conjunto heterogéneo de fatores, o qual representou 10,9 mil M€ e 3,8% do PIB em 2024. De acordo com a informação do Banco de Portugal (Tabela 34 e Tabela 35), nesse ano destacaram-se os aumentos dos ativos financeiros sob a forma de depósitos (1,9 mil M€), bem como sob a forma de títulos de dívida e ações e outras participações (3,6 mil M€), adquiridos pelos fundos de segurança social, pelo Fundo de Resolução e pelo Fundo de Garantia de Depósitos. Adicionalmente, entre os passivos não incluídos na dívida, salienta-se o conjunto (3,1 mil M€) relativo aos desfaseamentos temporais de fundos europeus, à regularização de transferências de fundos de pensões e aos outros desfaseamentos temporais, incluindo a injeção de capital na TAP. Por fim, é de destacar também as outras variações de volume/preço dos passivos incluídos na dívida (1,1 mil M€), sobretudo por emissões de dívida abaixo do par.

Tabela 34 – Decomposição do ajustamento défice-dívida no ano 2024
(em milhões de euros)

	2024
1. Ajustamento défice-dívida (1=2-3+4)	10 868
2. Aquisição líquida de ativos financeiros	3 774
3. Transações em passivos não incluídos na dívida	-6 038
4. Outras variações de volume e preço dos passivos incluídos na dívida	1 056

Fontes: Banco de Portugal.

Tabela 35 – Componentes do Ajustamento Défice-Dívida em 2024

(em milhões de euros ou percentagem do PIB)

1 Aquisição líquida de ativos financeiros	3 774
2 Numerário e depósitos	1 861
3 Títulos de dívida	1 836
4 Empréstimos	-305
5 Ações e outras participações	1 804
6 Regimes de seguros, pensões e garantias standardizadas	4
7 Derivados financeiros	-2 588
8 Outros débitos e créditos	1 162
9 Transações em passivos não incluídos na dívida	-6 038
10 Derivados financeiros	-2 918
11 Regimes de seguros, pensões e garantias standardizadas	-61
12 Ações e outras participações	-0
13 Outros débitos e créditos	-3 059
14 Outras variações de volume e preço dos passivos incluídos na dívida	1 056
15 Emissões acima (-) / abaixo (+) do par	673
16 Diferenças entre juros corridos (-) e pagos (+)	247
17 Amortizações de dívida acima (+) / abaixo (-) do par	11
18 Apreciação (+) / depreciação (-) da dívida em moeda estrangeira	9
19 Outras variações	116
20 Variação da dívida de Maastricht	8 874
21 Ajustamento défice-dívida [21 = 1- 9 + 14]	10 868
22 Ajustamento em percentagem do PIB	3,8

Fontes: Banco de Portugal.

269. Relativamente ao montante de dívida pública de Maastricht líquida de aplicações em depósitos, no final de 2024, este ascendeu a 257 mil M€. Durante 2024, verificou-se uma acumulação líquida de 1,9 mil M€ dos depósitos das Administrações Públicas (Tabela 36), subindo para 13,3 mil M€ no final de 2024. A variação do valor destes ativos sob a forma de depósitos é uma das componentes incluídas no ajustamento défice-dívida.

Tabela 36 – Decomposição da dívida pública de Maastricht por instrumento

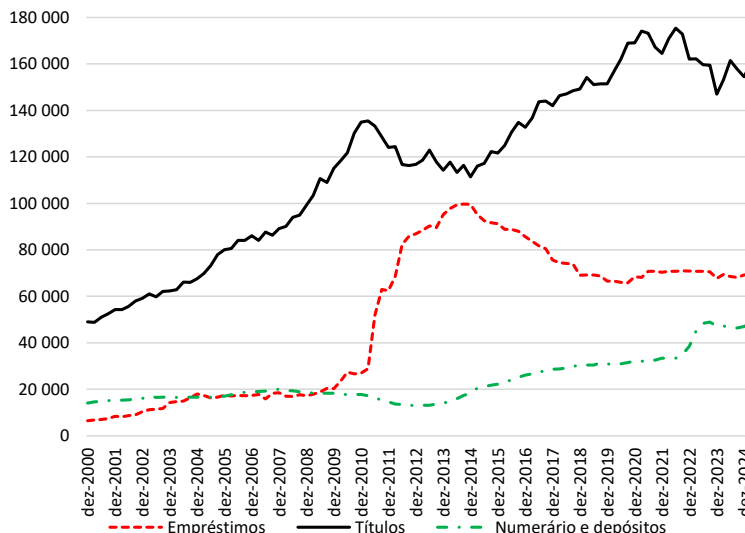
(milhões de euros e percentagem)

	Dívida de Maastricht (1) = 2 + 3 + 4	Numerário e depósitos (2)	Empréstimos (3)	Títulos (4)	Dívida de Maastricht líquida de depósitos das AP (5)	Numerário e depósitos (6) = (2) / (1)	Empréstimos (7) = (3) / (1)	Títulos (8) = (4) / (1)	Dívida de Maastricht (9) = [(1) / PIB]	Ativos das AP sob a forma de depósitos (10) = [(2) - (5)] / PIB
	em M€				em M€	em % da dívida de Maastricht			em % do PIB	
dez-2014	229 391	18 343	99 630	111 419	208 158	8,0	43,4	48,6	132,5	12,3
dez-2015	235 046	22 140	91 227	121 679	216 856	9,4	38,8	51,8	131,0	10,1
dez-2016	244 495	26 099	85 682	132 713	222 045	10,7	35,0	54,3	131,2	12,0
dez-2017	246 399	28 669	75 643	142 087	226 607	11,6	30,7	57,7	126,0	10,1
dez-2018	248 277	30 016	69 092	149 169	231 692	12,1	27,8	60,1	121,1	8,1
dez-2019	249 044	30 986	66 579	151 479	234 587	12,4	26,7	60,8	116,1	6,7
dez-2020	269 578	32 108	68 381	169 088	245 717	11,9	25,4	62,7	134,1	11,9
dez-2021	268 189	33 386	70 314	164 488	252 674	12,4	26,2	61,3	123,9	7,2
dez-2022	271 358	38 397	70 816	162 145	257 449	14,1	26,1	59,8	111,2	5,7
dez-2023	261 849	47 156	67 687	147 006	250 473	18,0	25,8	56,1	97,7	4,2
dez-2024	270 723	47 022	69 159	154 542	257 430	17,4	25,5	57,1	94,9	4,7
mar-2025	278 175	48 526	69 335	160 313	259 390	17,4	24,9	57,6	96,4	6,5
abr-2025	280 824	48 961	69 294	162 568	260 415	17,4	24,7	57,9		
mai-2025	284 542	49 302	69 183	166 057	260 292	17,3	24,3	58,4		

Fontes: Banco de Portugal, INE e cálculos da UTAO. | Notas: A coluna 2 mostra o montante de dívida contraída sob a forma mais líquida. Os instrumentos mais representativos desta categoria são os Certificados do Tesouro e os Certificados de Aforro. A coluna 10 mostra a parcela da dívida bruta que está aplicada pelas AP em depósitos no sistema bancário. Portanto, a coluna 2 é um passivo e a coluna 10 um ativo das AP.

270. Em 2024, verificou-se um acréscimo do peso do instrumento “títulos” por contrapartida da descida, principalmente, do peso dos “numerário e depósitos”. O peso do instrumento “títulos” subiu de 56,1% para 57,1%, de 2023 para 2024, respetivamente (Tabela 36), devido ao contributo das Obrigações do Tesouro e dos Bilhetes do Tesouro. O peso do instrumento “numerário e depósitos” no total da dívida de Maastricht, que engloba os Certificados de Aforro e os Certificados do Tesouro detidos pelas famílias, diminuiu de 18,0% no final de 2023 para 17,4% no final de 2024. Este decréscimo foi determinado pelos Certificados do Tesouro, apesar de se ter verificado uma subida no stock de Certificados de Aforro. O valor nominal da dívida pública de Maastricht sob a forma de empréstimos subiu de 67,7 mil M€ no final de 2023 para 69,2 M€ no final de 2024 (Gráfico 46), sendo que em 2024 se registou o reforço de empréstimos PRR em 1250 M€. O montante em dívida no âmbito do PAEF permanece em 47,6 mil M€ (Tabela 31).

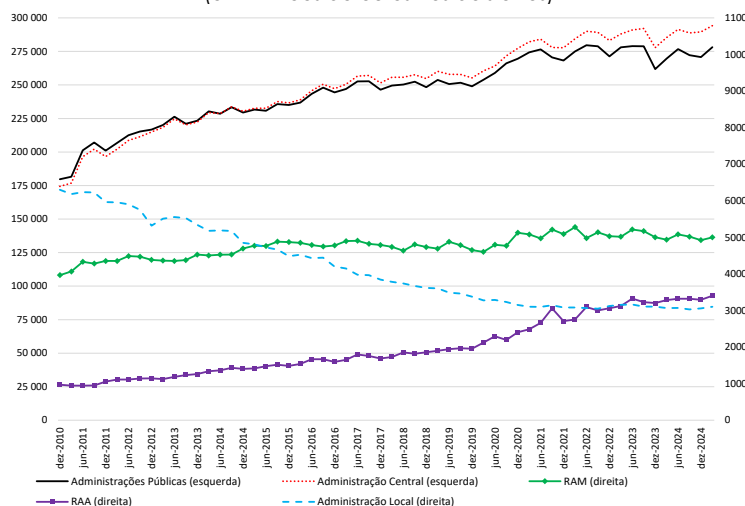
Gráfico 46 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por instrumento
(em milhões de euros)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

271. O valor da dívida da Administração Central na ótica de Maastricht, consolidado dentro do subsector, foi superior ao montante da dívida de Maastricht das Administrações Públicas. Este resultado significa que a Administração Central é credora face ao conjunto da Administração Regional e Local. A consolidação acontece entre subsectores, ao nível do crédito concedido e do crédito obtido, subindo para o máximo anual da série estatística, no montante de 30,1 mil M€ (+ 2,8 mil M€ face ao final do ano 2023). Desde 2010 que se tem observado um incremento da dívida de Maastricht na Administração Central e na Região Autónoma dos Açores, em sentido contrário à redução na Administração Local (Gráfico 47). Relativamente à Região Autónoma da Madeira, esta apresentou uma evolução ascendente até 2015, tendo posteriormente observado uma estabilização em cerca de 5 mil M€. No final de 2024, a dívida de Maastricht das Administrações Públicas ascendeu a 270,7 mil M€, o que corresponde a uma subida de 8,9 mil M€. É de salientar que a dívida de Maastricht do subsector da Administração Local (AdL) é composta, essencialmente, por empréstimos obtidos junto da banca comercial.

Gráfico 47 – Dívida pública de Maastricht, desagregada por subsector
(em milhões de euros nos dois eixos)

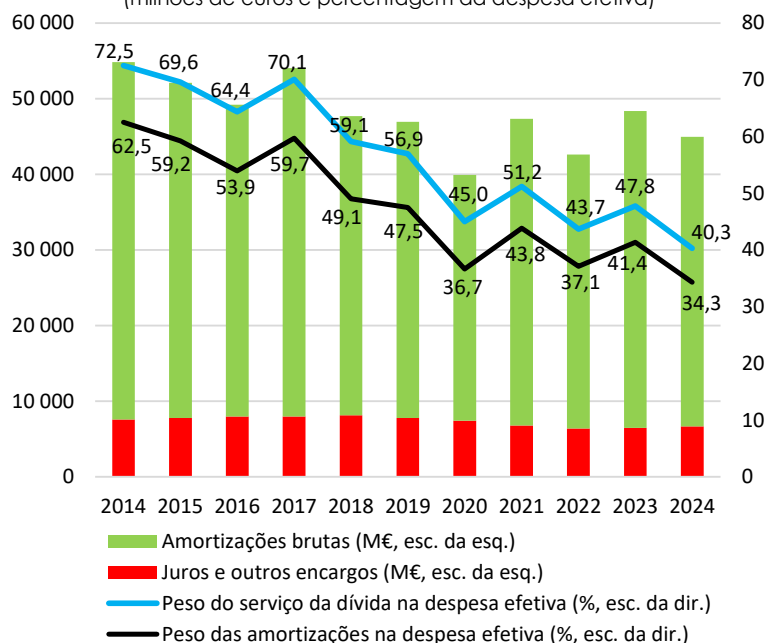


Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: A dívida de Maastricht das Administrações Públicas encontra-se consolidada, enquanto a dívida de Maastricht dos subsectores e das regiões autónomas não se encontra consolidada pela dívida pública devida pelos restantes subsectores das Administrações Públicas. A análise subjacente a este gráfico foca-se na evolução da dívida de cada subsector público, independentemente da fonte de financiamento, pelo que se apresenta a dívida de cada subsector/região não consolidada com os restantes subsectores.

7.3 Peso do serviço da dívida na despesa efetiva

272. O serviço da dívida pública reflete o valor dos recursos financeiros que o sector público paga durante um determinado período de tempo (mês, trimestre ou ano) para satisfazer os encargos (juros, comissões, impostos), bem como o reembolso do capital em dívida que atinge a maturidade durante esse período. Esta secção incide sobre o conjunto dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, em contabilidade pública, devido à limitação da informação disponível. Com efeito, os montantes incluem os encargos e as amortizações decorrentes da dívida direta do subsector Estado, bem como os encargos pagos e as amortizações desembolsadas por Serviços e Fundos Autónomos às instituições financeiras e às instituições da União Europeia. A dívida direta do Estado é gerida pelo IGCP, enquanto a dívida contraída pelos Serviços e Fundos Autónomos é obtida, principalmente, junto do IGCP, das instituições financeiras e das instituições da União Europeia. Tendo por referência uma perspetiva de médio prazo, o peso do serviço da dívida na despesa efetiva tem diminuído, atingindo um mínimo em 2024 (Gráfico 48). Em 2024, o peso dos encargos dívida desceu em relação ao ano anterior, sendo 40,3% da despesa efetiva, desagregando-se entre 34,3% para o peso das amortizações e 6,0% para o pagamento de juros.

Gráfico 48 – Serviço da dívida da Administração Central e da Segurança Social
(milhões de euros e percentagem da despesa efetiva)



Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado e cálculos da UTAO.

7.4 Financiamento da economia portuguesa e dívida externa

273. A presente secção foca-se no financiamento da economia portuguesa durante o ano 2024, mas também tem em consideração os dados entretanto registados em 2025 e divulgados pelas autoridades estatísticas INE e Banco de Portugal. As séries temporais do 1.º trimestre de 2025 foram utilizadas para construir os gráficos seguintes.

274. No ano terminado no 1.º trimestre de 2025, a economia portuguesa registou uma capacidade de financiamento de 2,2% do PIB, a qual se desagrega entre o excedente orçamental do sector público (0,8% do PIB) e a capacidade de financiamento do sector privado (1,4% do PIB). Dentro do sector privado, o sector institucional famílias apresentou uma recuperação da capacidade de financiamento (4,4% do PIB no ano terminado no 1.º trimestre de 2025) em relação ao ano anterior (3,1%), enquanto o sector institucional sociedades não financeiras evidenciou uma deterioração da necessidade de financiamento (5,5% do PIB no ano terminado no 1.º trimestre 2025) face ao ano terminado no 1.º trimestre de 2024 (3,7%) — Gráfico 49 e Gráfico 50.

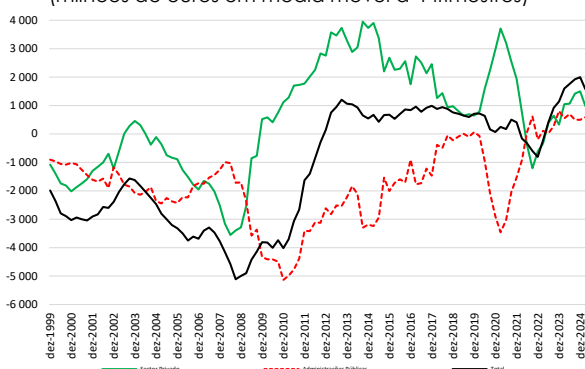
275. A economia portuguesa apresentou em 2024 uma capacidade de financiamento de 2,8% do PIB. O saldo orçamental e a dívida pública devem ser avaliados em conjunto com o financiamento da economia portuguesa como um todo, dado que o sector público e o sector privado se influenciam mutuamente. O sector institucional das AP evidenciou um contributo positivo de 0,7% do PIB para o financiamento da economia portuguesa em 2024. Na presente análise, o sector privado corresponde aos restantes sectores institucionais residentes: Sociedades Financeiras, Famílias, e Sociedades Não Financeiras. A economia portuguesa apresentou em 2024 capacidade de financiamento (Gráfico 49) no valor de 8,0 mil M€ (2,8% do PIB), desagregando-se entre 2,0 mil M€ do sector das Administrações Públicas e 6,0 mil M€ do sector privado.

276. O sector privado manteve a capacidade de financiamento em 2024, a qual tinha sido interrompida no ano 2022. Por sectores institucionais, as Famílias e as Sociedades Financeiras apresentaram capacidade de financiamento, enquanto o sector institucional Sociedades Não Financeiras registou necessidade de financiamento. O sector institucional Famílias teve capacidade de financiamento (Gráfico 50) de 13,2 mil M€ (5,8 mil M€ em 2023). As Sociedades Não Financeiras evidenciaram uma trajetória negativa, continuando a registar necessidade de financiamento (de - 10,2 mil M€ em 2023 para - 14,7 mil M€ em 2024). Relativamente às Sociedades Financeiras, estas aumentaram a capacidade de financiamento, de 5,7 mil M€ em 2022 para 7,5 mil M€ em 2024.

277. A taxa de poupança do sector institucional Famílias, calculada pelo rácio entre a poupança bruta e o rendimento disponível, atingiu 12,5% em 2024, o que representa o máximo anual desde 2004. A evolução em 2024 (Gráfico 51) foi determinada pelo facto do consumo privado nominal ter subido (5,8%) a um ritmo aquém do aumento do rendimento disponível (10,9%).⁵⁶

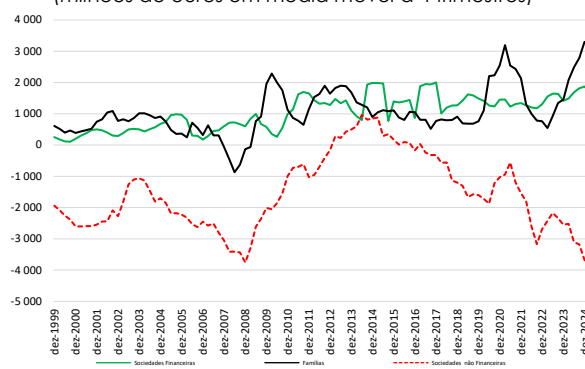
278. Quanto à taxa de investimento das famílias em 2024, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, esta manteve-se em 5,8%, encontrando-se mais próxima do mínimo registado em 2014 (4,3%) do que do máximo verificado no ano 2000 (12,6%). O investimento das famílias (Gráfico 52) inclui, essencialmente, a habitação. Consequentemente, os anos com elevado investimento (líquido de amortizações) refletiram um aumento do parque habitacional das famílias.

Gráfico 49 – Capacidade/necessidade de financiamento: sector público e sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)



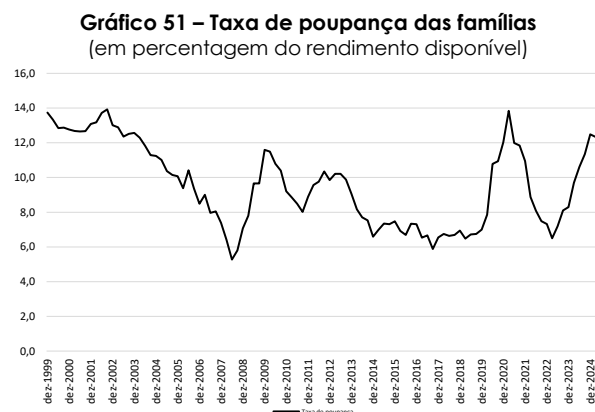
Fontes: INE e cálculos da UTAO. | Nota: sendo os valores no gráfico médias móveis de quatro trimestres, a capacidade de financiamento da economia como um todo ao longo de 2024 é obtida multiplicando por quatro a observação no gráfico referente a dezembro de 2024.

Gráfico 50 – Capacidade/necessidade de financiamento: decomposição do sector privado
(milhões de euros em média móvel a 4 trimestres)

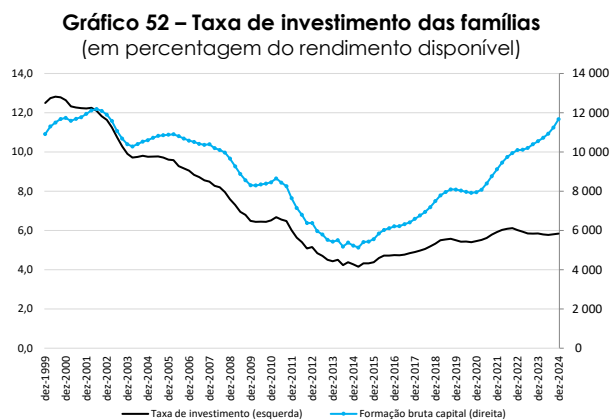


Fontes: INE e cálculos da UTAO.

⁵⁶ A taxa de poupança de 12,5% no ano 2024 representa o valor anual máximo desde 2004. No entanto, o Gráfico 51 encontra-se em média móvel a 4 trimestres, sendo que o máximo foi registado em março de 2021 (13,8%)



Fontes: INE e cálculos da UTAO.



Fontes: INE e cálculos da UTAO.

279. No final do 1.º trimestre 2025, a dívida externa líquida da economia portuguesa ficou abaixo da registada no final do trimestre homólogo, o que contribuiu para assegurar uma melhoria da Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII). No final de março de 2025, a dívida externa ficou em 126,9 mil M€ e a PLII foi de – 166,1 mil M€. O valor nominal da PLII representa o máximo desde junho de 2008 — Gráfico 53 e Gráfico 54.

280. A dívida externa líquida diminuiu entre o final de 2023 e o final de 2024, o que resultou numa melhoria do valor nominal da PLII. Além disso, o peso da dívida externa líquida no PIB caiu devido aos contributos da diminuição nominal da dívida externa (numerador) e do crescimento do PIB nominal (denominador). A dívida externa líquida é o principal subconjunto da PLII, sendo que a dívida externa está presente em três instrumentos: "investimento de carteira", "investimento direto" e "outro investimento".⁵⁷ O peso da dívida externa líquida no PIB diminuiu de 52,5% do PIB no final de 2023 para 44,3% no final de 2024 (Gráfico 53). Consequentemente, a PLII da economia portuguesa melhorou, embora permaneça negativa, de – 72,3% do PIB no final de 2023 para – 58,3% do PIB no final de 2024 (Gráfico 54).

281. Entre o final de 2023 e o final de 2024, a PLII beneficiou do efeito preço no valor de 15,4 mil M€ (5,4% do PIB), essencialmente, devido aos contributos do banco central nacional (8,3 mil M€) através do euro e do sector das empresas não financeiras (7,2 mil M€).

282. Relativamente ao sector institucional administrações públicas, no final de 2024, o valor nominal da PLII situou-se em – 98,0 mil M€, o qual é desagregado entre 28,1 mil M€ em ativos sobre o resto do mundo e 126,1 mil M€ em passivos face ao resto do mundo. É de referir que os ativos incluem 9,5 mil M€ de títulos de dívida do resto do mundo e 10,0 mil M€ em ações e participações de empresas não residentes, enquanto os passivos incluem, essencialmente, a dívida externa bruta. Por sua vez, a dívida líquida nominal é de 113,4 mil M€, a qual é obtida pela diferença entre a dívida bruta face ao exterior (125,9 mil M€) e a detenção de dívida do resto do mundo (12,5 mil M€).

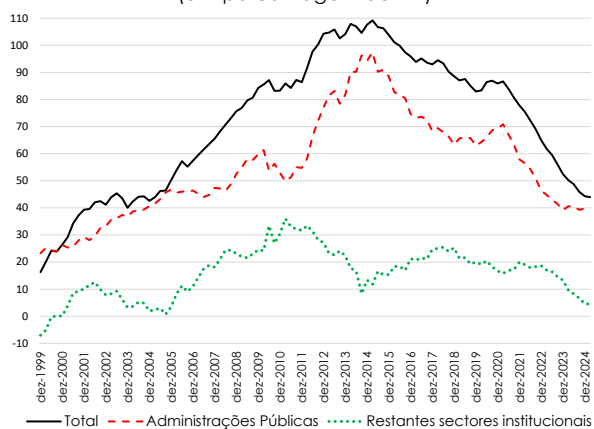
283. O Banco de Portugal é credor da dívida pública portuguesa no âmbito dos programas de compras de ativos APP e PEPP.⁵⁸ O valor da dívida pública portuguesa detida pelo banco central nacional desceu para 66,1 mil M€ no final de 2024, montante abaixo do máximo da série estatística (73,9 mil M€ no final de setembro de 2022). Estes títulos de dívida pública foram adquiridos no mercado secundário pelo Banco de Portugal a instituições residentes e a não residentes no âmbito da política monetária comum da Área do Euro. É de salientar que os títulos detidos pelo banco central nacional são considerados dívida pública detida por sector institucional residente. A dívida pública portuguesa detida pelo Banco de Portugal no final de 2024 compara com o montante observado no final de 2014 (1,7 mil M€), ano

⁵⁷ Por definição estatística, os instrumentos da PLII incluem o investimento direto, o investimento de carteira, o outro investimento, os ativos de reserva, os derivados financeiros e as opções sobre ações concedidas a empregados. Estes instrumentos têm ativos e passivos face ao resto do mundo. Quanto à dívida externa, os ativos e passivos estão incluídos nos três primeiros instrumentos.

⁵⁸ Designação na língua inglesa: APP — Asset Purchase Programmes e PEPP — Pandemic Emergency Purchase Programme.

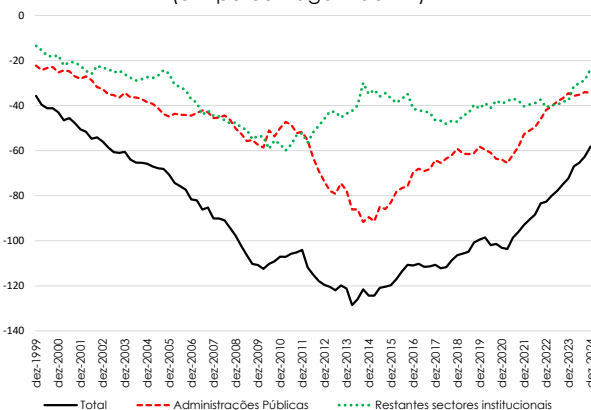
imediatamente anterior ao início do programa de compras de títulos de dívida do sector público (PSPP).⁵⁹

Gráfico 53 – Dívida externa líquida de Portugal
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Gráfico 54 – Posição Líquida de Investimento Internacional
(em percentagem do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

⁵⁹ Designação em inglês: PSPP — Public Sector Purchase Programme. O programa PSPP encontra-se incluído no programa alargado APP.

8 Dívida não-financeira das Administrações Públicas

284. O capítulo é dedicado às obrigações não-financeiras das Administrações Públicas. Tem por base informação limitada. A informação agregada e consolidada destas obrigações é insuficiente e a UTAO deparou-se com dificuldades idênticas às relatadas na sua apreciação às CGE dos últimos anos. Assim, o capítulo inicia-se na Secção 8.1 que dá conta das principais dificuldades na informação de base constante na CGE/2024. As secções subsequentes relatam o valor global do conjunto das responsabilidades sem natureza financeira, mas também identificam a materialidade dos compromissos, entretanto vencidos, cujo pagamento se mantinha por realizar no final do ano. Assim, a Secção 8.2 quantifica o valor global da dívida não-financeira, a Secção 8.3 analisa os pagamentos em atraso dessa dívida e a Secção 8.4 dá conhecer o prazo médio que as entidades públicas levaram a pagar a sua dívida em 2024. Na medida do exequível, a informação é comparada com a de anos anteriores, tendo o ano de 2023 como principal ponto de comparação.

8.1 Limitações da informação disponível

285. A CGE/2024 apresenta a evolução das obrigações não-financeiras a pagar pelas Administrações Públicas, mas a informação disponibilizada permanece limitada, repetindo insuficiências identificadas em relatórios do MF sobre as CGE de anos anteriores. O relatório do MF sobre a CGE/2024, na Subsecção 3.4.3. descreve os Prazos Médios de Pagamento (PMP), os Pagamentos em Atraso e a evolução dos passivos não financeiros e contas a pagar, mas são mantidas as limitações de informação. A CGE/2024 repete a omissão da informação sobre os montantes da dívida não financeira das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), disponibiliza elementos incompletos sobre os Hospitais EPE e não desagrega a dívida da Administração Central entre "Serviços Integrados" e "Serviços e Fundos Autónomos". No caso do Serviço Nacional de Saúde, os dados apresentados na CGE revelam-se frequentemente abaixo dos números homólogos no relatório e contas consolidadas do próprio SNS, elaborados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Na sua apreciação deste ano, a UTAO não pôde contar novamente com este documento da ACSS porque o mesmo só estará disponível em final de setembro de 2025. Em repetição do ocorrido em anos anteriores, a CGE/2024 não reporta informação sobre a dívida não-financeira das unidades orgânicas que compõem as Administrações Regional e Local.

286. A ausência de objetivos para estas variáveis no Orçamento do Estado de 2024 não permite a comparação com os resultados apresentados na CGE/2024. A UTAO volta a dar nota desta limitação. O relatório da Proposta de Orçamento contém referências residuais sobre dívida não-financeira, Prazo Médio de Pagamentos e Pagamentos em Atraso. No entanto, não se encontram descritos objetivos quantificados que permitam a comparação posterior com a execução. Assim, a UTAO renova neste relatório a sugestão de incorporação de objetivos anuais quantificados nos documentos de programação orçamental que permita a comparação entre os resultados obtidos e as metas assumidas no momento da orçamentação. Na ausência de objetivos pré-estabelecidos, a análise da evolução da dívida não-financeira, dos PMP e dos Pagamentos em Atraso será elaborada neste relatório apenas com base em números da execução de 2024, que serão contrastados com a execução de anos anteriores, nomeadamente 2023. As fontes para este capítulo são o relatório da EO sobre a Conta Geral do Estado de 2024 e outras referências de fontes oficiais identificadas em rodapé de gráficos e tabelas e em notas de rodapé ao longo do capítulo.

8.2 Identificação e quantificação da dívida não-financeira

287. A dívida não-financeira é determinada pelo conjunto de obrigações a pagar por parte de entidades das AP que não decorrem de crédito obtido (nem de contratos de locação financeira). Este universo reparte-se em "dívida comercial" e "outras dívidas a terceiros sem carácter financeiro". A primeira categoria, de maior relevância material, é constituída pelas responsabilidades por liquidar a fornecedores de bens e serviços e são tituladas por uma fatura ou documento de valor legal equivalente. A segunda

componente de dívida não-financeira junta as obrigações por pagar sem natureza financeira perante terceiros que não sejam considerados fornecedores de bens e serviços por parte do plano sectorial de contas a que a entidade devedora esteja obrigada (exemplos comuns: salários em atraso, dívidas fiscais, etc.). A dívida não-financeira no final de 2024 avalia o valor de responsabilidades assumidas e ainda não pagas até essa data, e incorpora a dívida em mora, ou seja, os chamados *pagamentos em atraso*.

288. Com base nas limitações dos registos contabilísticos da dívida não-financeira no universo das Administrações Públicas, conforme exposto na Secção 8.1, a UTAO baseou o trabalho desta secção no cruzamento de informação recolhida nas fontes da EO e ACSS.

289. A UTAO solicitou informação junto da ACSS, sendo que os dados disponibilizados não possibilitam aferir o valor da dívida não-financeira do SNS referentes ao ano de 2024. Na apreciação da Conta Geral do Estado de anos anteriores realizadas até março de 2023, nomeadamente no apuramento da dívida não-financeira do SNS, a UTAO utilizou a informação disponibilizada pela ACSS no *Relatório e Contas anual do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde*. Dado que o relatório relativo ao exercício de 2024 ainda não se encontrava publicado no momento em que se iniciou a preparação deste estudo, a UTAO solicitou, por escrito, informação à ACSS. O pedido teve como objetivo aferir a data prevista para a disponibilização do Relatório Anual e, caso o relatório de desempenho económico-financeiro do SNS não estivesse disponível até determinada data, se seria possível facultar a informação indispensável até esse dia. A ACSS respondeu, indicando que "(...)A ACSS, encontra-se atualmente a elaborar a consolidação de contas do SNS de 2024, processo que apenas se inicia após a prestação de contas individual das entidades, e que contamos estar em condições de remeter a informação no final de setembro de 2025". Adicionalmente, foi disponibilizado o ficheiro com elementos referente às contas consolidadas dos anos de 2022 e 2023. No entanto, no que diz respeito aos elementos do ano de 2024, à data de envio desta informação, a ACSS não dispunha da prestação de contas individual de todas as entidades do Ministério da Saúde referente ao ano de 2024, e como tal não foram facultados os respetivos elementos. Assim sendo, sem esta informação, não é possível à UTAO aferir e contabilizar a totalidade da dívida-não financeira do SNS no ano de 2024.

290. A quantificação integral da dívida não-financeira da Administração Central (AdC) relativa a 2024, bem como a sua comparação com anos anteriores, não é viável por insuficiência de informação. A Tabela 37 apresenta a dívida não-financeira da Administração Central nos últimos quatro anos e não realiza, por falta de informação, a comparação agregada dos resultados de 2024 com os de 2021, 2022 e 2023. Esta análise é limitada pelo facto do valor total apurado não contabilizar, por falta de informação, o contributo das EPR (excluindo o SNS) e pela falta de reporte, da dívida não financeira da AdC desagregada por Serviços e Fundos Autónomos (excluindo SNS) e Serviços Integrados nos anos de 2022 a 2024. No entanto, a principal limitação na comparação advém da dívida não-financeira das entidades do SNS.⁶⁰ As Contas Gerais do Estado dos últimos anos apresentam valores distintos e incompletos quando comparados com os reportados no *Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde*. Como já foi referido no parágrafo anterior, de acordo com informação da ACSS, o *Relatório e Contas do Ministério de Saúde e do Serviço Nacional de Saúde de 2024* estará disponível somente no último trimestre de 2025. Como tal, e sem acesso a elementos adicionais, o valor da dívida não-financeira do SNS apresentado para o ano de 2024 na Tabela 37 corresponde aos dados das contas a pagar do SNS contida na CGE/2024⁶¹ que, à semelhança de anos anteriores, é incompleta por não incluir o montante referente a Outros Credores do SNS.

⁶⁰ Conceito utilizado pelo Tribunal de Contas: a dívida não-financeira considerada corresponde ao somatório das rubricas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores, sem incluir acréscimos de gastos.

⁶¹ Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.80.

Tabela 37 – Dívida não-financeira da Administração Central

(em milhões de euros)

Subsector	2021	2022	2023	2024
Total	3178	3186	2903	
SFA /EPR	3178	3186	2903	
SNS	2819	2818	2395	1996 6
EPR (excluindo SNS)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Outros SFA (excluindo SNS)	2 359	3 368	1,4 508	1,5 485
Serviços Integrados				

Fontes: *Relatório da Conta Geral do Estado*, exercícios de 2021 a 2024 e *Relatório e Contas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde* — 2018 a 2023, e cálculos da UTAO. | Notas: (i) SFA — Serviços e Fundos Autónomos, EPR — Entidades Públicas Reclassificadas, SNS — Serviço Nacional de Saúde, Hospitais EPE — Hospitais com a natureza de Entidade Pública Empresarial. (ii) Observações na tabela: 1 — Não inclui a dívida da contribuição financeira para a União Europeia, pois, de acordo com a EO, a respetiva contribuição financeira foi registada no ano t (no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia), embora se trate de adiantamentos de duodécimos referente ao ano $t+1$; 2 — Os valores apurados em 2021 não incluem 14 entidades que não finalizaram o seu reporte; 3 — Os valores apurados em 2022 não incluem 26 entidades que não finalizaram o seu reporte; 4 — Os valores apurados em 2023 não incluem 21 entidades que não finalizaram o seu reporte; 5 — Os valores apurados em 2024 não incluem 22 entidades que não finalizaram o seu reporte; 6 — O valor apresentado é constante do *Relatório da Conta Geral do Estado*, exercício de 2024, Vol. I, Quadro 3.80. Não inclui o valor de outros credores do SNS.

291. A dívida não-financeira agregada dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos excluindo o SNS, diminuiu 4,5%. Os Serviços Integrados (SI) e os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) não incluídos no SNS registaram, no seu conjunto, um decréscimo de 23 M€ (– 4,5%) na dívida não-financeira (Tabela 37). A aquisição de bens e serviços continua a ser a rubrica dos classificadores da despesa com maior contribuição para o stock de dívida não-financeira da AdC: representa 309 M€, dos quais 141,9 M€ são da responsabilidade da ADSE.

292. O relatório da CGE/2024 volta a omitir informação relativa à dívida não financeira das Administrações Regional e Local. Na ausência desta informação, e com o objetivo de disponibilizar aos leitores elementos adicionais sobre a dívida não financeira das Administrações Subnacionais, a UTAO procurou obter elementos agregados nas bases de dados da EO, do INE e, no caso da Administração Local, da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). A divergência ou indisponibilidade de informação inviabiliza a realização de uma análise coerente. A informação recolhida é escassa. A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2024, publicada pela EO, revela um stock de dívida não-financeira da Administração Regional (AdR) no montante de 161 M€, correspondendo a uma redução de 21,7% face a 2023.⁶² Não é possível confirmar este valor junto de outras fontes. No que diz respeito à dívida não-financeira da AdL, a EO relata na Síntese de Execução Orçamental de maio de 2025 um stock de dívida não-financeira, em dezembro de 2024, no montante de 1164,5 M€, não sendo possível confirmar estes dados junto de outras fontes.⁶³ Adicionalmente, o recente relatório do Conselho Finanças Públicas,⁶⁴ reporta que o valor consolidado do stock da dívida não financeira dos Municípios, em 2024, ascendeu a 999 M€. O INE não apresenta para os anos de 2023 e 2024 informação sobre a dívida segundo o prazo e a sua natureza, por município — costumava fazê-lo no Quadro IV.1 do Anuário Estatístico Regional. Por fim, não foi possível obter esta informação nos anexos do Relatório de Análise das Prestações de Contas Individuais dos Municípios, visto que, para o ano de 2024, este documento não se encontra disponível à data da realização deste relatório.

8.3 Pagamentos em Atraso

293. O conceito de pagamentos em atraso utilizado pelas entidades públicas está definido na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) – Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e alterações subsequentes. Considera-se pagamento em atraso a obrigação de pagamento de uma entidade pública que permaneça por liquidar mais de 90 dias após a data de vencimento acordada ou indicada

⁶² [Síntese da Execução Orçamental de dezembro de 2024.](#)

⁶³ [Síntese da Execução Orçamental de maio de 2025.](#)

⁶⁴ [Evolução orçamental da Administração Local em 2024, de julho de 2025.](#)

na fatura ou documento equivalente. Estão excluídas deste conceito: i) as obrigações de pagamento em litígio judicial até decisão final e executória, que integram o passivo mas não “contas a pagar”, por não constituírem passivo certo, líquido e exigível; ii) os casos de incumprimento por facto imputável ao credor, que permanecem como “contas a pagar”, embora sem gerar mora; e iii) os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em “contas a pagar”, acrescendo aos compromissos do mês/período/ano em que deverão ser liquidados.

294. Em 2024, a diminuição temporária e recorrente, operacionalizada no final do ano, do stock de Pagamentos em Atraso em Unidades de Saúde EPE resultou numa diminuição acentuada neste indicador.

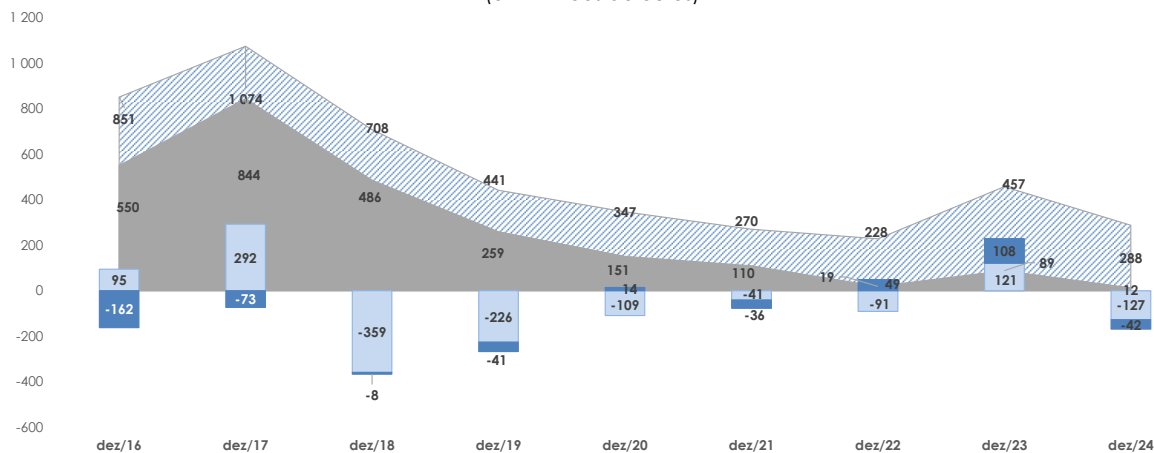
No ano de 2024, assistiu-se a uma redução de 169 M€ (- 37,0%), face a 2023, no nível de Pagamentos em Atraso por parte das AP a 31 de dezembro, que se fixou nos 288 M€, retomando a trajetória de redução interrompida no ano de 2024 (Tabela 38 e Gráfico 55). Esta evolução contou com o contributo da diminuição na generalidade de todos os subsetores. É de salientar neste contexto, o contributo da variação registada nas Unidades de Saúde EPE e outras Unidades de Saúde, nos quais a dívida em atraso recuou 127 M€. Adicionalmente, registaram-se decréscimos deste indicador em 20 M€ (- 28,2%) na Administração Central (excluindo subsector da Saúde) e 14 M€ (- 36,8%) na AdL. Este resultado é favoravelmente impactado por redução deste indicador nas Unidades de Saúde EPE através da liquidação de dívida em atraso efetuada no mês de dezembro de 2024, por via da canalização para este fim de injeções de capital efetuadas nos hospitais EPE. A prática em 2024 não se alterou: a dívida em mora tende a subir até ao terceiro trimestre do ano seguinte, para que novas injeções de capital permitam financiar a descida nos dois últimos meses do ano. Este aspeto é abordado com mais pormenor no par. § 297.

Tabela 38 – Evolução anual de Pagamentos em Atraso, 2016–2024
(em milhões de euros)

Subsetor	Evolução anual: 2016 a 2024									
	Stock em dez. 2016	Stock em dez. 2017	Stock em dez. 2018	Stock em dez. 2019	Stock em dez. 2020	Stock em dez. 2021	Stock em dez. 2022	Stock em dez. 2023	Stock em dez. 2024	Varição em 2024
1. Administrações Públicas (consolidado)	851	1 074	708	441	347	270	228	457	288	-169
Admin. Central excl. Subs. Saúde	17	16	18	22	26	28	42	71	51	-20
Unidades de Saúde EPE	544	837	484	256	147	107	18	90	13	-77
Outras Unidades da área da Saúde	6	7	2	3	3	3	1	50	0	-50
Entidades Públicas Reclassificadas	13	12	12	31	25	13	11	17	8	-9
Administração Local	162	109	96	59	27	29	30	38	24	-14
Administração Regional	120	98	100	72	121	92	130	194	195	1
2. Outras Entidades	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Empr. Públicas Não Reclassificadas	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Total das Entidades Públicas	854	1 074	708	441	347	270	228	457	288	-169
4. Variação do total	-67	219	-367	-267	-94	-77	-42	229	-169	n.a
5. Variação do total excluindo Unidades de Saúde EPE e Outras Unidades da área da Saúde	-162	-73	-8	-41	14	-36	49	108	-42	-42
6. Variação Unidades de Saúde EPE +Outras Unidades da área da Saúde	95	292	-359	-226	-109	-41	-91	121	-127	-127

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.75, e cálculos da UTAO.

Gráfico 55 – Pagamentos em atraso das Entidades Públicas, 2016–2024
(em milhões de euros)



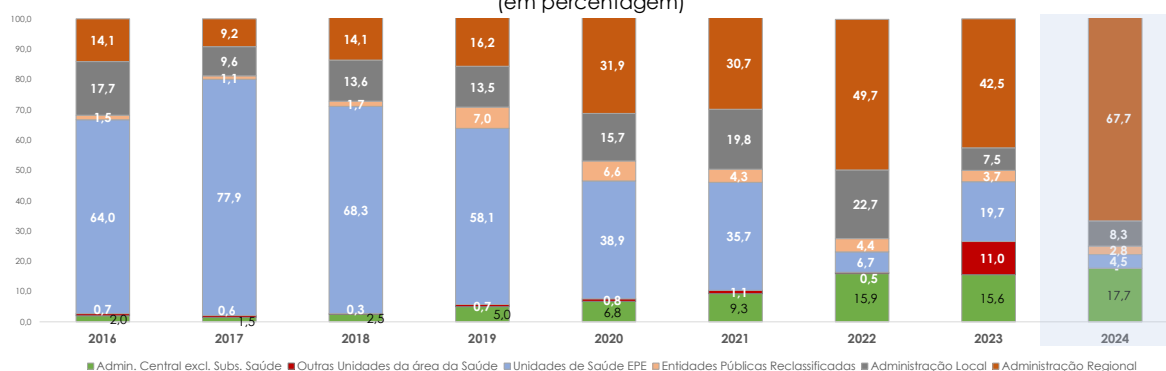
■ Stock Administrações Públicas ■ Stock Outras Unidades da área da Saúde + Unidades de Saúde EPE
■ Variação anual excluindo Outras Unidades da área da Saúde + Unidades de Saúde EPE ■ Variação anual Outras Unidades da área da Saúde + Unidades de Saúde EPE

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.75, e cálculos da UTAO.

295. O stock de Pagamentos em Atraso, excluindo as Unidade de Saúde EPE e Outras Unidades da área da Saúde, registou em 2024, face a 2023, um decréscimo de 42 M€. A dívida não-financeira em mora no universo da Saúde⁶⁵ registou um decréscimo acentuado de 127 M€ em 2024. Em sintonia, o stock de dívida em mora das restantes entidades públicas diminuiu 42 M€, representando, em conjunto, uma redução de 169 M€ face ao stock existente no final de 2023. Para este resultado, contribuiu a evolução registada na Administração Central (excluindo subsector da Saúde), com - 20 M€ e na AdL com - 14 M€ (Tabela 38).

296. O peso da dívida não-financeira em mora das Unidades de Saúde EPE decresceu, substancialmente, em 2024. No ano de 2024, as Unidades de Saúde EPE representavam 4,5% do stock total de Pagamentos em Atraso nas AP (Gráfico 56), sendo as grandes parcelas decorrentes, essencialmente, da AdR (67,7%) e da AdL (17,7%). Em 2024, registou-se uma diminuição substancial na concentração da dívida nas Unidades de Saúde EPE e outras unidades da área da saúde, cujo peso no total passou a valer 4,5% (13 M€), que compara com 19,7% de 2023 (Tabela 38). Nos restantes subsectores das AP, não se verificaram alterações substanciais face a 2023.

Gráfico 56 – Distribuição dos Pagamentos em Atraso nas Administrações Públicas por subsectores: 2016–2024
(em percentagem)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.75 e cálculos da UTAO.

297. Numa perspetiva intra-anual, em 2024, manteve-se a prática observada em anos anteriores de recorrer a injeções de capital, essencialmente no último mês do ano, com o objetivo de mitigar o impacto resultante do agravamento do stock de Pagamentos em Atraso verificado ao longo do ano determinado pelos organismos do universo da Saúde. De acordo com dados da EO sobre a execução orçamental, as AP registaram comportamentos diferenciados ao longo do ano de 2024. O stock dos pagamentos em atraso no universo da Saúde cresceu do início de janeiro até ao final do mês de novembro, nomeadamente em virtude do incremento nos valores respeitantes às Unidades de Saúde EPE (+ 414 M€), salientando-se uma estabilização de valores na restante Administração Central. A dívida em mora na Saúde cresceu até ao final de novembro (até 554,7 M€), tendo-se registado em dezembro uma redução de 541,6 M€⁶⁶ neste indicador, que se fixou em 13,1 M€, para a qual, foram determinantes as dotações de capital injetadas Nas Unidades de Saúde EPE, que foram canalizadas para o pagamento de dívida não-financeira, no mês de dezembro de 2024. A realização de transferências extraordinárias para o Serviço Nacional de Saúde constitui uma prática recorrente, com o objetivo de reduzir pontualmente a dívida não financeira, bem como os indicadores de Pagamentos em Atraso e de Prazo Médio de Pagamentos. Esta prática evidencia características de suborçamentação sistemática no setor da Saúde, refletindo problemas de gestão persistentes e ainda sem uma resolução efetiva.

⁶⁵ "Universo da Saúde" corresponde ao agregado de entidades " Unidades de Saúde EPE e Outras Unidades da área da Saúde" na Tabela 38.

⁶⁶ [A Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2024](#) refere na página 35, a propósito da redução dos pagamentos em atraso em dezembro de 2024: "Em dezembro, (...),dotações de capital realizadas nas Unidades Locais de Saúde, E.P.E. (975,6 milhões de euros), destinadas à regularização dos pagamentos em atraso... ".Na página 38 é indicado: "No que se refere à variação mensal, o maior contributo regista-se nas Unidades de Saúde EPE (-541,3 milhões de euros) como resultado dos reforços de capital, no valor 975,6 milhões de euros, realizados no final do ano."

8.4 Prazos Médios de Pagamento das entidades públicas

298. O indicador do Prazo Médio de Pagamento (PMP) auxilia na comparação de informação e assegura pertinente monitorização da situação. Está fixado no Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, e as entidades abrangidas têm de o reportar ao Ministério das Finanças. Foi definido como a “(...) *média aritmética dos prazos de pagamento verificados nos últimos quatro trimestres (...)*” sendo que “(...) *em cada trimestre, o prazo de pagamento é definido através da multiplicação de 365 dias pelo rácio entre pagamentos em dívida no final desse período e o montante das aquisições de bens e serviços acumulado nesses três meses*”.⁶⁷ Importa ter presente, na compreensão da definição acima, que um PMP de 28 dias na entidade pública X não significa que X paga, em média, 28 dias após a data da fatura ou documento legalmente equivalente. Não, na verdade significa que as dívidas a fornecedores equivalem a 28 dias de compras e que, em média, a entidade leva 28 dias a pagar as suas dívidas a fornecedores. Uma coisa é o prazo de pagamento de aquisições e outra coisa é o prazo de pagamento de dívidas. O livro [Baleiras et al. \(2018\)](#),⁶⁸ nas pp. 198 e 199, explica como se deve interpretar o indicador PMP. Também explica por que é que há problemas de comparabilidade entre subsectores (nem todos usam a mesma definição no numerador do indicador).

299. A dimensão e a estabilidade dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) nas entidades públicas afetam diretamente a tesouraria dos credores. Um PMP elevado obriga os fornecedores a financiar o intervalo temporal entre a entrega e o pagamento, recorrendo a capital próprio ou alheio, com custos adicionais. Pelo contrário, prazos previsíveis e estáveis facilitam o planeamento financeiro e permitem melhores condições junto de fornecedores e financiadores.

300. O reporte sobre PMP fornecido pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) constante na CGE/2024, referente ao ano de 2020, é díspar da evolução registada em anos anteriores e em anos posteriores. O MF justifica que este reporte foi influenciado pelo processo de transição dos municípios para o novo referencial contabilístico (SNC-AP) — (Tabela 39).

301. Em 2024 registou-se uma diminuição do PMP total, na generalidade, das Entidades Públicas (Tabela 39). Os dados desagregados deste indicador em 2024 mostram uma redução dos PMP nos vários subsectores das Administrações Públicas. Decompondo pelas diversas entidades, salienta-se, face a 2023, o aumento de 2 dias no PMP da AdL, que, juntamente com a AdC, continua a apresentar os PMP mais curtos. Na AdC, registou-se uma diminuição de 4 dias, tal como na AdR (sendo este o subsector com maior PMP). No Sector Empresarial do Estado, o PMP fixou-se em 53 dias (– 16 face a 2023), influenciado pela redução de 19 dias nas entidades do SNS. O indicador do PMP referente a todas as entidades do SNS (Unidades de Saúde EPE e demais) revelou em 2024, uma melhoria de dezanove dias em relação ao registado em 2023 (por memória na Tabela 39). No entanto, a melhoria em 2024 do PMP nas entidades do SNS terá sido substancialmente influenciada pelo reforço de dotações de capital realizado nas Unidades Locais de Saúde, EPE, com particular destaque no mês de dezembro de 2024, como já exposto na Secção 8.3, parágrafo 297. De destacar que estas injeções de capital em 2024 ascenderam a 976 M€, sem as quais o PMP destas entidades teria sido bastante superior.

⁶⁷ Extraído da Subsecção 7.3.4 de [Baleiras et al. \(2018\)](#), na qual se interpreta o indicador e explicam as suas limitações. Identificação na nota de rodapé 68.

⁶⁸ BALEIRAS, Rui Nuno, DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP, vol. 1, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 29 Mar 2021, disponível em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/financas-locais-principios-economicos-instituicoes-e-a-experiencia-portuguesa-desde-1987>.

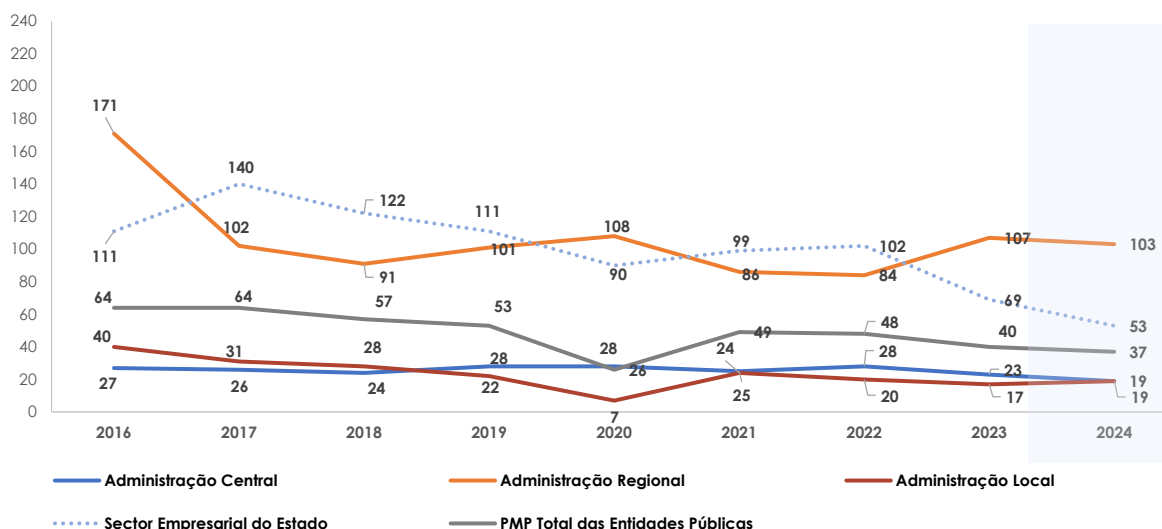
Tabela 39 – Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas
(em dias)

Entidades Públicas	Nº de entidades		PMP (em dias)									Variação 2024-2023
	2024		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Administração Central	344	50%	27	26	24	28	28	25	28	23	19	-4
Administração Regional	2	0%	171	102	91	101	108	86	84	107	103	-4
Administração Local	283	39%	40	31	28	22	7 ¹	24	20	17	19	2
Sector Empresarial do Estado	73	10%	111	140	122	111	90	99	102	69	53	-16
PMP Total das Entidades Públicas	702	100%	64	64	57	53	26	49	48	40	37	-3
<i>por memória:</i>												
Entidades do SNS	52	8,0%	124	140	124	113	95	102	108	96	77	-19

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.76 e cálculos da UTAO. | Notas (i) As Entidades do SNS incluem todos os organismos do SNS, os quais estão repartidos pelo agregado "Administração Central" e pelo conjunto "Sector Empresarial do Estado", com as definições institucionais da fonte. (ii) os PMP da linha Administração Central e da linha Sector Empresarial do Estado incluem as entidades congêneres do SNS. (iii) Significado da nota 1 no interior da tabela — A informação sobre PMP fornecida pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), referente ao ano de 2020, foi influenciada pelo processo de transição dos municípios para o novo referencial contabilístico, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

No período 2016–2024, os sectores que apresentaram, constantemente, os PMP mais elevados foram a Administração Regional e o Sector Empresarial do Estado. É de salientar o peso significativo das entidades do SNS no apuramento (e na evolução) deste indicador para o conjunto do Setor Empresarial do Estado. Em 2017, o PMP Total das entidades públicas manteve-se nos 64 dias, sendo que em 2019 este indicador recuou para o nível mais baixo desde 2016 (53 dias) — (Tabela 39 e Gráfico 57). Como já referido, os dados do ano 2020 estão influenciados pelo processo de transição contabilística. De 2021 a 2024, assistiu-se a uma diminuição de doze dias no PMP total das entidades públicas (de 49 para 37 dias). Numa análise desagregada, a evolução deste indicador foi convergente entre as diversas entidades públicas. Em 2024, na AdC houve uma redução, de 27 dias em 2016 para 19 dias em 2024. Na AdR registou-se uma melhoria, apesar do incremento registado em 2023, passando de 171 dias em 2016 para 103 dias em 2024. Este resultado reflete uma evolução distinta nas duas Regiões Autónomas. A redução substancial do PMP (de 217 em 2016 para 74 dias em 2024) na Região Autónoma da Madeira, no período após o respetivo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, contrasta com a deterioração do PMP de 119 em 2019 para 152 dias em 2023 e uma melhoria para 138 dias em 2024 ocorrida na Região Autónoma dos Açores.⁶⁹ É de realçar o decréscimo verificado no Sector Empresarial do Estado influenciado pela diminuição do PMP das Entidades do SNS, com particular ênfase nas Unidades de Saúde EPE. No entanto, entre 2016 e 2024 os sectores que apresentaram, constantemente, os PMP mais elevados foram a Administração Regional e o Sector Empresarial do Estado.

Gráfico 57 – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas: 2016–2024
(em dias)

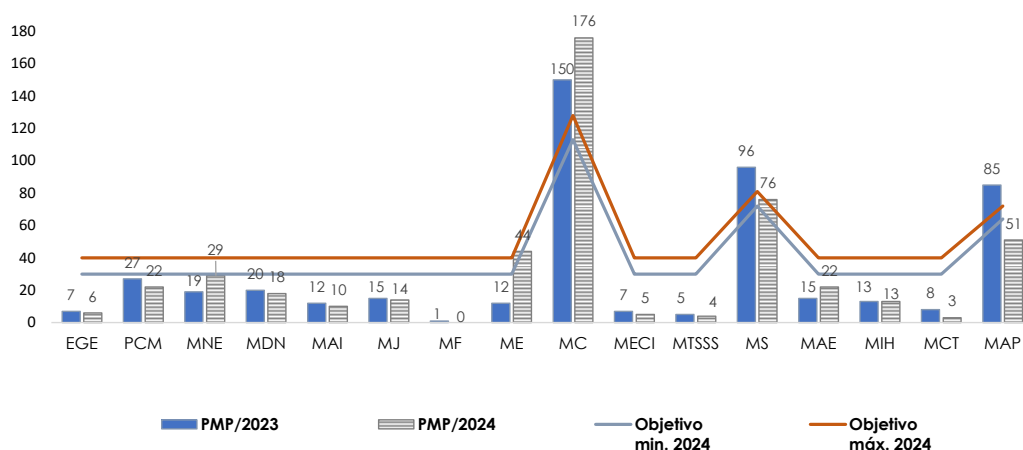


Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.76 | Notas: 1 — A informação referente ao ano de 2020, fornecida pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), foi influenciada pelo processo de transição dos municípios para o novo referencial — Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

⁶⁹ Lista dos serviços e organismos, bem como das Regiões Autónomas, que tenham um Prazo Médio de Pagamentos (PMP) superior a 60 dias; [4.º trimestre de 2024](#).

302. Em 2024, os organismos sob as tutelas do Ministério da Cultura e do Ministério da Economia não atingiram os objetivos de redução do Prazo Médio de Pagamentos definidos para o ano. O grau de cumprimento anual dos objetivos para a redução do Prazo Médio de Pagamentos das entidades públicas foi definido em despacho ministerial.⁷⁰ No ano de 2024, a maioria das entidades agrupadas por Ministérios não só cumpriu como superou os objetivos estabelecidos para a redução do PMP. As exceções foram as entidades sob tutela dos Ministérios da Cultura e os organismos sob a tutela do Ministério da Economia, que, em ambos os casos, registaram uma deterioração do seu PMP face a 2023. De acordo com o Gráfico 58, é reportado que as entidades afetas aos Ministérios da Cultura e os organismos sob tutela do Ministério da Economia correspondem às situações que divergem de modo mais vincado do PMP dos outros Ministérios, que se situa, na sua generalidade, abaixo dos 30 dias. O PMP agrupado dos organismos do Ministério da Cultura e os organismos do Ministério da Saúde são os mais elevados (176 e 76 dias; respetivamente) de entre o conjunto de Ministérios. O não cumprimento do objetivo anual do PMP das entidades afetas ao Ministério da Saúde reflete a manutenção de dificuldades crónicas destas entidades, em termos de tesouraria, para fazer face ao pagamento de dívidas de curto prazo, nomeadamente o fornecimento de serviços e bens, que têm um valor muito mais expressivo. É de salientar, ainda, para além do cumprimento dos objetivos, o PMP da maioria dos Ministérios registou uma melhoria.

Gráfico 58 – Prazo Médio de Pagamentos por ministério, 2023 e 2024
(em dias)



Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I do Tomo I, Quadro 3.77.

303. Em 2024, 24 serviços da Administração Central registaram PMP superior ou igual a 90 dias, ou seja, menos 20 entidades do que em 2023. O relatório da CGE/2024 lista as entidades da AdC com PMP superior a 60 dias, sendo que o PMP para a primeira entidade é largamente superior de dois anos e, no caso das vinte e três subsequentes, situa-se igual ou acima dos 90 dias — Tabela 40. Em comparação com os valores obtidos no final de 2023, verifica-se que a maioria de entidades registou uma diminuição no PMP um ano depois; em 2024, 24 entidades tinham um PMP superior a 90 dias. De notar que, do conjunto das 24 entidades com prazos de pagamento mais dilatados, 16 são entidades da área da Saúde e que destas, a maioria registou, em 2024, uma melhoria do PMP.

⁷⁰ [Resolução do Conselho Ministros n.º 34/2008](#), de 22 de fevereiro.

Tabela 40 – As 42 entidades da Administração Central com os Prazos Médios de Pagamento mais longos em 2024: situação no triénio 2022–24
(em dias)

	Ministério	Entidade	2022	2023	2024	variação 2024-2023
1	ME	FUNDO DE APOIO AO FINANCIAMENTO À INOVAÇÃO - FINOVA	0	74	954	880
2	MC	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA CULTURA	731	699	659	-40
3	ME	FUNDO DE CAPITAL E QUASE CAPITAL	0	0	362	362
4	ME	FUNDO DOS FUNDOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO	0	0	224	361
5	ME	FUNDO DE DÍVIDA E GARANTIAS	0	0	360	360
6	MS	DIREÇÃO-GERAL DA SAÚDE	61	178	200	22
7	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO AVE, EPE	223	183	173	-10
8	MAP	DIREÇÃO-GERAL DE ALIMENTAÇÃO E VETERINÁRIA	123	237	154	-83
9	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA, EPE	191	156	144	-12
10	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO MÉDIO AVE, EPE	197	224	142	-82
11	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE GAIA/ESPINHO, EPE	185	215	138	-77
12	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ, EPE	267	230	127	-103
13	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE COIMBRA, EPE	165	179	127	-52
14	MNE	CAMÕES - INSTITUTO DA COOPERAÇÃO E DA LÍNGUA, I.P.	36	24	126	102
15	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE LISBOA OCIDENTAL, EPE	200	193	122	-71
16	MDN	INSTITUTO DE AÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS	124	110	116	6
17	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO LITORAL ALENTEJANO, EPE	176	115	109	-6
18	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE COIMBRA, EPE	163	121	107	-14
19	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE SANTA MARIA, EPE	172	148	97	-51
20	MS	INSPEÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES EM SAÚDE	65	58	94	36
21	MS	INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DO PORTO, EPE	159	125	93	-32
22	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE VISEU DÃO-LAFÕES, EPE	205	169	93	-76
23	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DA ARRÁBIDA, EPE	179	164	90	-74
24	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO NORDESTE, EPE	168	138	90	-48
25	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO MINHO, EPE	223	258	88	-170
26	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ARCO RIBEIRINHO, EPE	196	183	85	-98
27	MS	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DO NORTE	49	42	85	43
28	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, EPE	179	166	84	-82
29	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE ALMADA-SEIXAL, EPE	189	148	83	-65
30	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE MATOSINHOS, EPE	193	129	81	-48
31	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DA COVA DA BEIRA, EPE	159	154	80	-74
32	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DA GUARDA, EPE	169	114	79	-35
33	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, EPE	159	122	79	-43
34	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALGARVE, EPE	161	159	76	-83
35	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE ENTRE DOURO E VOUGA, EPE	179	146	73	-73
36	MS	DIREÇÃO EXECUTIVA DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE, EPE	-	52	69	17
37	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE SANTO ANTÓNIO, EPE	-	126	68	-58
38	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO MÉDIO TEJO, EPE	193	135	66	-69
39	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO ALENTEJO, EPE	118	106	66	-40
40	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE CASTELO BRANCO, EPE	217	123	65	-58
41	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO OESTE, EPE	171	139	65	-74
42	MS	UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE AMADORA/SINTRA, EPE	146	138	62	-76

Fontes: Relatório da Conta Geral do Estado, exercício de 2024, Vol. I, Quadro 3.78. | Notas: as entidades estão listadas por ordem decrescente do PMP em 2024. Encontram-se listadas as entidades do universo a demorar mais de 60 dias a pagar aos seus fornecedores.

304. 21 Municípios registaram em 2024 PMP superior ou igual a 60 dias, ou seja, menos 4 do que em 2023.⁷¹ O relatório da CGE/2024 reporta apenas informação agregada sobre os PMP da AdL. Na oferta informativa da Direção-Geral das Autarquias Locais, a UTAO apurou uma ligeira diminuição em 2024, face a 2023, no número de municípios com PMP superior a 60 dias. Em 2023, o número de municípios acima dos 60 dias era de 25, reduzindo-se em 2024 para 21. Contudo, convém ter presente que as listas não são comparáveis na abrangência da informação. A de 2024 não relata o PMP de 17 municípios (cerca de 6% do universo), quando a lista de um ano antes apenas apresenta uma omissão.

⁷¹ Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) — i) listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do [4.º trimestre de 2023](#), que reportam dados de 22 de abril de 2024 e II) listagem do Prazo Médio de Pagamentos por município no final do [4.º trimestre de 2024](#), que reportam dados de 28 de abril de 2025.

9 Responsabilidades contingentes

305. As responsabilidades contingentes, por vezes também designadas por passivos contingentes, representam um risco de perda patrimonial futura para o sector das Administrações Públicas. As origens mais relevantes para este tipo de responsabilidades são as garantias concedidas pelo Estado e os contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP), incluindo-se, neste segundo conjunto de contingências, os pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF), as compensações nos contratos de parceria e os encargos com as grandes reparações rodoviárias. A análise apresentada neste capítulo faz o ponto de situação sobre os vários tipos de responsabilidades contingentes assumidas pelo setor das Administrações Públicas em 2024 e anos anteriores.

306. As responsabilidades contingentes representam um risco de perda patrimonial futura para a entidade que as detém, encontrando-se definido nas normas contabilísticas. A título de exemplo, a Norma de Contabilidade Pública 15 — Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, do SNC-AP define passivo contingente da seguinte forma:⁷²

- É uma obrigação possível que decorre de acontecimentos passados e cuja existência apenas será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos, que não estão totalmente sob controlo da entidade; ou
- É uma obrigação presente que decorre de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida em virtude de: i) não ser provável que seja exigido um *exfluxo* de recursos incorporando benefícios económicos ou potencial de serviço para liquidar essa obrigação; ou, ii) a quantia da obrigação não poder ser mensurada com suficiente fiabilidade.

307. Da mesma forma, é possível identificar situações, os chamados “ativos contingentes”, cujo ganho final se encontra dependente da ocorrência de um ou mais acontecimentos futuros e incertos, não totalmente dentro do controlo da entidade pública. Para maior detalhe destes conceitos e da norma referida, consultar Nunes *et al.* (2018),⁷³ Secção 4.6.

308. As garantias concedidas são promessas de pagamento do Estado, até um determinado montante, de dívidas contraídas por outras entidades, públicas ou privadas. A obrigação de o Estado pagar surge no caso de o devedor não honrar o serviço da dívida nos termos contratados, e não prejudica necessariamente um eventual direito de regresso do Estado sobre os devedores a quem concedeu a garantia, tudo dependendo dos termos em que a mesma foi concedida.

309. A concessão de garantias pelo Estado encontra-se regulada por um conjunto disperso de normas jurídicas que se procurou estruturar na Tabela 41. Para além do estabelecido no respetivo regime jurídico (Lei n.º 112/97, de 16 de setembro) e em outras normas que se lhe seguiram, é de salientar o enquadramento legal definido em cada uma das Leis do Orçamento do Estado, às quais se aplica subsidiariamente esse regime. A este respeito, apresentam-se também os limites máximos para a concessão de garantias estabelecidos na lei do OE/2024 (Tabela 42).

Tabela 41 – Garantias do Estado, base legal
(em milhões de euros)

Lei n.º 112/97, de 16 de setembro	Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público.
Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro	Estabelece a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito da operação de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa. Visam assegurar condições financeiras mais favoráveis ao desenvolvimento desses países, nos termos do “Acordo sobre apoios públicos ao crédito à exportação” estabelecido ao nível da OCDE.

⁷² Vide Anexo II do [Decreto-Lei n.º 192/2015](#), de 11 de setembro.

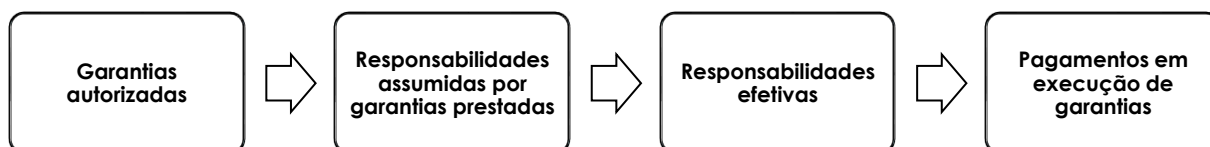
⁷³ NUNES, Alberto VELEZ, RODRIGUES, Lúcia Lima e VIANA, Luís Cracel (2018), *O Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro	Estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito do sistema financeiro. Insere-se na Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF) aprovada pelo Governo Português para contrariar os efeitos da crise financeira internacional, restabelecer a confiança dos agentes económicos e o normal funcionamento dos mercados, no contexto de um esforço concertado entre os Estados Membros da União Europeia.
Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro	Nacionaliza todas as ações representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S. A., e aprova o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização. Neste âmbito ocorreram operações de crédito ou de assistência de liquidez, realizadas pela CGD a favor do BPN, no contexto da sua nacionalização.
Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio	Aprova um regime que viabiliza a possibilidade de o Governo conceder empréstimos, realizar outras operações de crédito ativas a Estados membros da zona euro e prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento desses Estados, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira.
Lei n.º 69/2017, de 11 de agosto	Regula os fundos de recuperação de créditos. Algumas das operações efetuadas no âmbito deste regime envolvem garantias do Estado.
Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março	Estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.
Decreto-Lei n.º 63/2020, de 7 de setembro	Regula a atividade e funcionamento do Banco Português de Fomento, S. A. (BPF), e aprova os respetivos Estatutos
Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho	Estabelece as condições em que o Estado pode prestar garantia pessoal a instituições de crédito com vista à viabilização de concessão de crédito à habitação própria e permanente a jovens até aos 35 anos.
Portaria n.º 236-A/2024/1, de 27 de setembro	Procede à regulamentação das condições da concessão de garantia pessoal pelo Estado para assegurar a realização, por parte de instituições de crédito com sede em Portugal e sucursais em Portugal de instituições de crédito com sede no estrangeiro, de operações de crédito com vista à aquisição da primeira habitação própria permanente.

Fontes: Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Diário da República Eletrónico (www.dre.pt).

310. O capítulo apresenta as estatísticas relativas às garantias autorizadas (Secção 9.1), responsabilidades assumidas (Secção 9.2) e responsabilidades efetivas (Secção 9.3). Os pagamentos efetuados por execução de garantias surgem na Secção 9.4. O fluxograma na Figura 1 ajuda a compreender a interligação entre as várias fases da vida das garantias públicas. As responsabilidades assumidas distinguem-se das garantias autorizadas por resultarem da contratualização de uma garantia autorizada. Após a autorização da concessão da garantia de Estado, a Entidade do Tesouro e Finanças emite uma declaração de garantia ou celebra um contrato que garante uma determinada operação financeira. Com a contratualização da operação, o Estado passa a assumir uma determinada responsabilidade. Na sequência da contratualização da operação garantida pelo Estado, e ainda que o Estado assumia desde logo a responsabilidade resultante dessa concessão, a mesma só se torna efetiva aquando da utilização da respetiva operação de financiamento garantida. A responsabilidade efetiva assim criada será reduzida nos momentos em que ocorrerem as respetivas amortizações. Se uma entidade devedora, que beneficiou de uma garantia do Estado para a obtenção desse crédito, não cumprir o serviço da dívida nos termos contratados, o Estado pode ser chamado a cumprir tal obrigação, obrigando-se assim o Estado e efetuar os respetivos pagamentos em execução da garantia prestada (ver parágrafo 308).

Figura 1 – Fluxograma da transformação das garantias pessoais do Estado



Fonte: UTAO.

311. O capítulo encerra analisando dois tipos específico de responsabilidades contingentes com grande materialidade e disseminação na economia. A Secção 9.5 escrutina as contingências constituídas junto

do Fundo de Contragarantia Mútuo e a Secção 9.6 faz o mesmo a propósito das que oneram as Parcerias Público-Privadas. As primeiras nascem de medidas de política económica dirigidas às empresas em geral e que visam facilitar o acesso das mesmas ao crédito bancário. As segundas decorrem das opções tomadas em matéria de construção, manutenção e gestão de infraestruturas públicas em várias áreas da governação.

9.1 Garantias autorizadas pelo Estado

312. Em 2024, foram autorizadas garantias do Estado no montante global de 4822 M€, um valor significativamente superior ao registado no ano anterior (+ 3400 M€). Trata-se de garantias prestadas ao abrigo das disposições preceituadas no art. 106.º da LOE/2024. Além de 3216 M€ de garantias concedidas por outras pessoas coletivas de direito público (fluxo líquido anual), foram ainda autorizados: i) 1000 M€ concedidas ao abrigo do fluxo líquido anual de garantias; ii) 347 M€ para operações de financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas, no âmbito da gestão da dívida destas entidades; e, iii) 259 M€ para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outras operações; — dados na Tabela 42.

Tabela 42 – Limites máximos para concessão de garantias, garantias autorizadas e execução de garantias (sinistralidade)
(em milhões de euros)

	2023 (OE/2023)			2024 (OE/2024)		
	Limite	Garantias autorizadas em 2023	Execução de garantias em 2023 (sinistralidade)	Limite	Garantias autorizadas em 2024	Execução de garantias em 2024 (sinistralidade)
Limite máximo do fluxo líquido anual de garantias. ¹	3 500	115		3 500	1 000	3,1
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros. ²	1 250	975	1,7	2 600	259	0,8
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas.	350	32	141	250	-	112
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual.	1 000			2 000	3 216	
Concessão de garantias pelo IGFSS, I.P. a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS.	48,5			48,5	-	
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida).	-	300		-	347	
Concessão de garantias a financiamentos a contrair pela RAM (construção do novo Hospital Central da Madeira).	-			-	-	
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.	-			-	-	
Concessão de garantias à SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.	15			15	-	
Total	6 164	1 422	142	8 414	4 822	116

Fontes: Ministério das Finanças, Entidade do Tesouro e Finanças, OE/2023, Lei n.º 24-D/2022 de 30 de dezembro e OE/2024, Lei n.º 82/2023 de 29 de dezembro. | Notas: 1 – Inclui as garantias do Estado a financiamentos concedidos por instituições ou organismos da União Europeia ou ao abrigo de instrumentos ou mecanismos europeus; 2 – Inclui as garantias referentes a contratos de seguros à exportação e ao investimento.

9.2 Responsabilidades assumidas por garantias prestadas

313. Em 2024, as responsabilidades assumidas pelo Estado através de garantias prestadas diminuiram face ao ano anterior. O aumento das garantias assumidas pelo Estado para assegurar a realização das operações de crédito com vista à aquisição da primeira habitação própria permanente (+ 185,4 M€) e

perante as Regiões Autónomas (+ 106,4 M€) foi mais do que compensado pela redução das responsabilidades assumidas perante entidades públicas reclassificadas (- 1634,2 M€) e não reclassificadas (- 92,8 M€), Instrumentos Europeus (- 54,7 M€) e Linhas Concessionadas (- 39,0 M€). Em 2024, no seu conjunto, as responsabilidades assumidas pelo Estado, decorrentes de garantias prestadas, diminuiram 1549,4 M€ face ao ano anterior (- 13,3%) — evidência na Tabela 43. Os montantes mais expressivos referem-se a garantias cujos beneficiários são Entidades Públicas Reclassificadas, com um total de 3876 M€ (38,4% do total), sendo de referir, pela sua relevância, o stock de garantias assumidas perante as seguintes entidades: FCGM (1217 M€), Infraestruturas de Portugal, S.A. (943 M€), Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (910 M€) e Construção Pública, E.P.E. (622 M€). Merecem também referência as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas à Empresa Pública Não Reclassificada Águas de Portugal, S.A., que ascendiam a 821 M€ no final de 2024.

Tabela 43 – Stock de responsabilidades assumidas por garantias prestadas pelo Estado, em final de período
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2023 (31 de dezembro)	2024 (31 de dezembro)	Variação: 2023-2024
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	5 511	3 876	-1 634,2
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	108	102	-6,7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 784	1 217	-567,6
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	-	-	0,0
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 516	943	-572,8
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	55	47	-8,4
Metro do Porto, S.A.	151	37	-114,8
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 210	910	-300,0
Construção Pública (ex-Parque Escolar)	686	622	-63,8
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	1 032	939	-92,8
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	902	821	-81,1
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	58	47	-10,5
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	-	-	-
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	-	-	-
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	-	-	-
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	71	70	-1,2
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	-	-	-
EDA – Electricidade dos Açores, SA	-	-	-
EEG – Empresa de Electricidade e Gás, Lda	-	-	-
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Financeira de Crédito, S.A.	-	-	-
Instrumentos Europeus	1 047	992	-54,7
Pan-European Guarantee Fund	226	171	-54,7
Instrumento SURE	366	366	-
Banco Africano de Desenvolvimento	400	400	-
Assistência Ucrânia	55	55	-
Linhas Concessionadas	1 046	1 007	-39,0
República de Angola	30	28	-1,7
República de Cabo Verde	419	394	-24,5
República Popular da China	38	38	0,0
Reino de Marrocos	161	161	0,0
República de Moçambique	370	359	-11,0
República de São Tomé e Príncipe	29	27	-1,8
Regiões Autónomas	2 958	3 064	106,4
Região Autónoma da Madeira	2 922	3 033	111,2
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.	14	11	-2,4
EDA - Electricidade dos Açores, S.A.	23	21	-2,5
Garantias ao Setor Bancário e Financeiro	0	185	185,4
Garantias 1.ª Habitação Própria e Permanente	0	185	185,4
Outras¹	56	35	-20,4
Total	11 649	10 100	-1 549,4

Fontes: Ministério das Finanças (Entidade do Tesouro e Finanças) e cálculos da UTAO. | Notas: 1 — Inclui montantes dispersos por cerca de 9 entidades, predominantemente empresas públicas não reclassificadas e acordos de parceria entre a União Europeia e os países ACP – Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (Convenção de Lomé e Cotonou).

Por memória: Responsabilidades assumidas em anos anteriores (31 de dezembro):

2018	17 326
2019	14 057
2020	12 328
2021	11 766
2022	11 983

9.3 Responsabilidades efetivas por garantias prestadas

314. As responsabilidades efetivas, decorrentes da concessão de garantias, diminuíram consideravelmente entre 2018 e 2021. Esta tendência alterou-se em 2022, ano em que se registou um crescimento homólogo destas responsabilidades, justificado pelas garantias concedidas ao FCGM, as garantias associadas aos instrumentos SURE e *Pan-European Guarantee Fund* e à Região Autónoma da Madeira. Em 2023 e 2024, registou-se uma diminuição destas responsabilidades alcançando-se um novo mínimo desta série para os anos em análise na Tabela 44. No período 2018–2021 registou-se uma tendência de redução nas responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas; estas caíram 6106 M€, de 17 039 M€ em 2018 para 10 933 em 2021. A evolução beneficiou da melhoria das condições de liquidez da economia portuguesa e da maior facilidade no acesso ao crédito, com taxas de juro mais reduzidas, ao longo deste período. A política monetária prosseguida pelo Banco Central Europeu em 2021, e até junho de 2022, amplamente acomodatória, foi um dos fatores que contribuiu para esta evolução. Em 2022, a situação alterou-se, tendo-se registado um aumento das responsabilidades efetivas face ao ano anterior (+ 407 M€), sobretudo relacionadas com as garantias concedidas ao FCGM (+ 260 M€), aos instrumentos SURE (+ 366 M€) e *Pan-European Guarantee Fund* (+ 227 M€) e à Região Autónoma da Madeira (+ 201 M€). Mais recentemente, em 2023 e 2024, registou-se uma nova contração no volume de responsabilidades efetivas, com uma diminuição de 371 M€ em 2023 e de 1719 M€ em 2024, alcançando-se um novo mínimo para os anos em análise na Tabela 44. Para o resultado alcançado em 2024 concorreu o contributo das Entidades Públicas Recllassificadas (– 1633,2 M€) e Não Recllassificadas (– 92,8 M€), dos Instrumentos Europeus (– 54,7 M€) e das Linhas Concessionadas (– 36,6 M€) cuja redução mais do que compensou os acréscimos registados pela Regiões Autónomas (+ 106,4 M€).

Tabela 44 – Responsabilidades efetivas por garantias prestadas pelo Estado
(em milhões de euros)

Beneficiário da garantia	2023 (31 de dezembro)	2024 (31 de dezembro)	Varição: 2023-2024
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	5 466	3 832	-1 633,2
EDIA – Empresa de Desenv. e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	63	58	-5,7
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 784	1 217	-567,6
OITANTE, S.A. – Fundo de Resolução	-	-	-
Infraestruturas de Portugal, S.A.	1 516	943	-572,8
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	55	47	-8,4
Metro do Porto, S.A.	151	37	-114,8
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1 210	910	-300,0
Construção Pública (ex-Parque Escolar)	686	622	-63,8
EPNR - Entidades Públicas Não Reclassificadas	984	891	-92,8
AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.	902	821	-81,1
EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	58	47	-10,5
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, S.A.	-	-	-
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	-	-	-
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	-	-	-
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.	24	23	-1,2
LIPOR – Serv. Intermunicip. de Tratamento Lixo da Reg. do Porto	-	-	-
EDA – Electricidade dos Açores, SA	-	-	-
EEG – Empresa de Electricidade e Gáz, Lda	-	-	-
SOFID – Soc. Financ. Desenvolvimento, Inst. Fin. de Crédito, S.A.	-	-	-
Instrumentos europeus	647	592	-54,7
<i>Pan-European Guarantee Fund</i>	226	171	-54,7
Instrumento SURE	366	366	-
Banco Africano de Desenvolvimento	-	-	-
Assistência Ucrânia	55	55	-
Linhas concessionadas	1 039	1 002	-36,6
República de Angola	30	28	-1,7
República de Cabo Verde	419	394	-24,5
República Popular da China	38	38	0,0
Reino de Marrocos	154	156	2,4
República de Moçambique	370	359	-11,0
República de São Tomé e Príncipe	29	27	-1,8
Regiões Autónomas	2 799	2 906	106,4
Região Autónoma da Madeira	2 763	2 874	111,2
APRAM – Administração dos Portos da RAM, S.A.	14	11	-2,4
EDA - Electricidade dos Açores, S.A.	23	21	-2,5
Garantias ao Setor Bancário e Financeiro	-	-	-
Garantias 1.ª Habitação Própria e Permanente	-	-	-
Outras¹	34	26	-8,0
Total	10 969	9 250	-1 719,0

Fontes: Ministério das Finanças (Entidade do Tesouro e Finanças) e cálculos da UTAO. | Notas: 1 — Inclui montantes dispersos por cerca de 9 entidades, predominantemente empresas públicas não reclassificadas e acordos de parceria entre a União Europeia e os países ACP – Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (Convenção de Lomé e Cotonou).

Por memória: Responsabilidades efetivas em anos anteriores (31 de dezembro):

2018	17 039
2019	13 802
2020	11 483
2021	10 933
2022	11 340

9.4 Pagamentos do Estado por execução de garantias

315. Em 2024, o Estado foi chamado a efetuar pagamentos relativos a operações que envolveram a execução de garantias públicas, em montante inferior ao despendido em 2023. Em caso de incumprimento contratual por parte da entidade devedora, beneficiária de uma garantia pública, o Estado é chamado a efetuar o respetivo pagamento caso o credor execute a garantia prestada. Em 2024, o Estado pagou 112 M€ pela execução de garantias públicas prestadas ao Fundo de Contragarantia Mútuo, 3,1 M€ por execução de garantias concedidas ao abrigo do fluxo líquido anual de garantias, e 0,8 M€ relativamente a garantias para operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro — Tabela 42.

9.5 Garantias concedidas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo

316. No final de 2024, o stock de responsabilidades com garantias do Fundo de Contragarantia Mútuo ascendeu a 3140 M€, dos quais 1887 M€ correspondem a garantias concedidas por este organismo no âmbito das medidas de combate aos efeitos nocivos da pandemia COVID-19. Para o mesmo horizonte temporal, as garantias não COVID-19 concedidas pelo FCGM ascenderam a 1253 M€. Face a 2023, o total de garantias concedidas pelo FCGM diminuiu 1863,9 M€, dos quais 1591,1 M€ correspondem à diminuição de garantias COVID-19 e 272,8 M€ à redução de garantias não COVID-19 — Tabela 45.

Tabela 45 – Stock de responsabilidades do Fundo de Contragarantia Mútuo e montantes executados
(em milhões de euros)

	Responsabilidades vivas do FCGM (carteira viva em final de período)					Variação 2023–2024	Montantes executados					Variação 2023–2024
	2020	2021	2022	2023	2024		2020	2021	2022	2023	2024	
1. Garantias COVID-19	6 330	6 569	5 449	3 478	1 887	-1 591,1	0,5	14	59	92	70	-21,9
Linha de apoio a fundo de maneo e tesouraria Capitalizar 2018 - COVID-19	269	215	147	32	1	-31,4	-	0,4	2,5	2,5	0,6	-2,0
Linha de apoio à Economia COVID-19	5 053	4 826	3 761	2 348	1 167	-1 181,7	0,5	12	43	62	48	-14,6
Linha de apoio à Economia COVID-19 MPE	696	769	659	453	259	-194,3	-	1,6	10	17	11	-6,2
Linha específica COVID-19 Apoio às Empresas dos Açores	110	143	125	90	56	-33,9	-	-	0,2	1	1	-0,5
Linha de Crédito Investe RAM COVID-19	61	75	54	24	7	-17,1	-	0,01	0,2	1	0,3	-0,3
Linha APOIAR MADEIRA 2020	5	14	13	6	2	-3,5	-	-	-	0	-	-0,1
Linha Garantias Financeiras COVID-19	63	61	53	-	-	0,0	-	-	-	-	-	0,0
Linha Sector Social COVID-19	73	113	106	76	47	-29,1	-	-	0,02	0,1	0,4	0,4
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Agências de Viagem	-	27	28	23	15	-7,6	-	-	-	0,1	0,1	0,1
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Grandes Eventos Culturais	-	2	2	2	1	-0,5	-	-	-	-	-	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Federações Desportivas	-	-	1	1	0,4	-0,1	-	-	-	-	-	0,0
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Médias e Grandes Empresas Turismo	-	105	99	62	36	-26,0	-	-	-	-	0,4	0,4
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Exportadoras	-	210	210	210	188	-22,3	-	-	3,0	5	7	1,5
Linha de Apoio à Economia COVID 19 – Montagem de Eventos	-	10	10	10	5	-4,8	-	-	0,04	0,0	0,2	0,1
Linha Apoio Produção	-	-	180	142	103	-38,9	-	-	-	2	1	-0,8
Linha Retomar	-	-	0,07	0,06	0,1	0,0	-	-	-	-	-	0,0
2. Garantias não COVID-19	2 497	2 252	1 801	1 525	1 253	-272,8	23	12	33	25	27	2,6
3. Total de garantias: COVID-19 e não COVID-19	8 827	8 821	7 250	5 004	3 140	-1 863,9	23	26	92	116	97	-19,4

Fontes: Banco Português de Fomento (Fundo de Contragarantia Mútuo) e cálculos da UTAO.

317. Em 2024, registou-se uma diminuição na execução de garantias concedidas pelo FCGM. A execução de garantias prestadas pelo FCGM ascendeu a 97 M€, dos quais 70 M€ foram relativos a garantias COVID-19 e 27 M€ a garantias não COVID-19. Em 2020 e 2021, os montantes executados de garantias prestadas pelo FCGM foram 23 e 26 M€, respetivamente. A execução de garantias em 2020 relacionou-se, sobretudo, com as garantias não COVID-19, uma vez que neste ano a execução de garantias COVID-19 foi diminuta. Em 2021, a situação começou a alterar-se; a execução de garantias associadas a medidas COVID-19 ascendeu a 14 M€, superando a execução de medidas não COVID-19 (12 M€). Em 2022, assistiu-se a um aumento da execução de garantias, quer nas linhas COVID-19 quer não COVID-19, para 59 M€ e 33 M€, respetivamente. Em 2023, registou-se novo acréscimo dos montantes executados em Garantias COVID-19, para 92 M€ e uma redução na execução de garantias não COVID-19, para 25 M€. No ano em apreço, 2024, registou-se uma redução global dos montantes executados, para 97 M€ (-19,4 M€); importa referir que os montantes executados em Garantias COVID-19 diminuiu 21,9 M€, para 70 M€, tendo-se registado um acréscimo de 2,6 M€ na execução de garantias não COVID-19, para 27 M€.

9.6 Riscos e contingências com origem em Parcerias Público-Privadas

318. Os passivos contingentes associadas a Parcerias Público-Privadas (PPP) resultam, na sua grande maioria, de eventos ocorrido durante a execução dos respetivos contratos. Estas contingências podem assumir várias formas: i) pedidos de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, ii) impactos finan-

ceiros resultantes da conclusão de processos negociais em curso, e iii) alterações ao modelo de pagamento das grandes reparações rodoviárias. Comece-se por explicar o que é e como pode surgir um pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF) do contrato.⁷⁴ Durante a vigência de uma PPP, podem ocorrer eventos suscetíveis de gerar o direito do parceiro privado à REF do respetivo contrato, de acordo com as cláusulas que se encontrarem contratualmente estabelecidas. Estes diferendos podem evoluir, em determinadas situações, para litígios entre as partes que, na generalidade dos casos, são dirimidos em Tribunal Arbitral. Do acórdão emitido por estes tribunais, podem emergir responsabilidades contingentes suscetíveis de gerar encargos futuros para o concedente (sector público). No âmbito das PPP, as situações mais comuns que podem originar pedidos de REF, que são uma responsabilidade contingente, encontram-se relacionados com: i) modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público (concedente), ii) alterações legislativas com impacto específico no contrato de concessão, e, iii) casos de força maior. A segunda fonte de risco para as finanças públicas numa PPP pode ocorrer aquando da renegociação do contrato. O facto de alguns processos de negociação não se encontrarem concluídos é, em si mesmo, um risco orçamental para as AP, uma vez que os efeitos financeiros para o concedente público não são certos enquanto as negociações não terminarem e se tornarem efetivas. Finalmente, a incerteza inerente ao modelo de pagamento das grandes reparações de pavimento, nas PPP rodoviárias, será sempre um outro fator de risco orçamental, uma vez que o grau de incerteza quanto ao estado de degradação dos pisos, bem como quanto à tecnologia de intervenção que venha a ser necessária, são incertos. Estes elementos ir-se-ão refletir nos custos efetivos das grandes reparações rodoviárias que vierem a ser realizadas.

319. Pela sua relevância, identificam-se abaixo os litígios e as pretensões compensatórias solicitadas pelos parceiros privados dos contratos de Parceria Público-Privada, que se encontravam pendentes de resolução no final de 2024. Estas responsabilidades resultam de eventos ocorridos ao longo da vigência de cada uma das parcerias e podem vir a gerar, nos termos contratualmente previstos, o direito do parceiro privado à Reposição do Equilíbrio Financeiro do respetivo contrato ou outro tipo de compensação ou indemnização.

320. No seu conjunto, as PPP estiveram na origem de responsabilidades contingentes que ascenderam a 1762 M€ no final de 2024, de entre as quais sobressaem, pela sua relevância as subjacentes ao setor rodoviário (1240 M€). Face ao ano anterior o total de contingências associadas a PPP aumentou 585,7 M€, com o contributo maioritário do setor rodoviário.

Tabela 46 – Contingências com PPP, por setor de atividade: 2023–2024
(em milhões de euros)

	2023	2024	Varição 2023 - 2024
Responsabilidades contingentes com as PPP	1 176	1 762	585,7
Rodoviário	672	1 240	568,5
Ferrovial	204	199	-5,2
Saúde	86	112	25,5
Aeroportuário	214	211	-3,1
Oceanário de Lisboa	n.a.	n.a.	-
Portuário	n.a.	n.a.	-

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2024), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO. | Notas: n.a.: contingências não quantificadas.

321. No sector rodoviário, o valor global das contingências com os parceiros privados (concessões e subconcessões rodoviárias) ascendeu a 1240 M€ no final de 2024, um aumento de 568,5 M€ face ao registado no final de 2023. Na sua grande maioria, os valores peticionados resultam de ações arbitrais e pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, efetuados pelos parceiros privados das subconcessões

⁷⁴ REF: Reposição do Equilíbrio Financeiro. Os pedidos de REF efetuados pelas concessionárias/subconcessionárias derivam de factos extraordinários ocorridos quando estes constituam fundamento suficiente, de acordo com o previsto contratualmente, para justificar alterações no projeto capazes de modificar a situação económico-financeira do mesmo e que não se reconduzam a riscos afetos ao parceiro privado. Os pagamentos resultantes de pedidos de REF podem resultar de acordo entre as partes (concedente e concessionária/subconcessionária) ou de decisões tomadas por um tribunal arbitral constituído para o efeito.

rodoviárias (Tabela 47). Em detalhe, o acréscimo de 568,5 M€ no valor global dos pedidos de REF efetuados por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias ficou a dever-se a:

- Submissão de pedidos de reposição do equilíbrio contratual por parte de concessionárias e subconcessionárias rodoviárias, com fundamento nos alegados impactos resultantes da pandemia de COVID-19, no valor global de 494 M€. Deste montante, 221,5 M€ dizem respeito ao pedido de REF efetuado pela BRISA (Brisa - Concessão Rodoviária, S.A.), 124 M€ referem-se ao pedido de REF efetuado pela Concessionária do Douro Litoral (AEDL - Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A.), 70,5 M€ decorrem da ação arbitral interposta pela Concessionária do Oeste (Auto-Estradas do Atlântico, Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.), 15 M€ resultam da ação arbitral interposta pela Concessionária do contrato de Concessão da Beira Interior (Scutvias - Auto-Estradas da Beira Interior, S.A.) e 10,7 M€ decorrem da ação arbitral interposta pela Subconcessionária da Concessão Baixo Tejo (AEBT Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A.);
- Ação arbitral interposta pela subconcessionária do Douro Interior (Ascendi Douro - Estradas do Douro Interior, S.A.), no 3.º trimestre de 2024, em que reclama o pagamento de "compensações contingentes" no valor de 232 M€;

Estes efeitos foram parcialmente mitigados pelos seguintes eventos:

- Pagamento pelo Estado de 18,6 M€, em execução (provisória) da decisão arbitral proferida no processo cautelar associado à ação principal interposta pelo parceiro privado da Subconcessão Algarve Litoral (Rotas do Algarve Litoral, S.A.). Na sequência deste pagamento, o valor desta contingência que se encontrava quantificado em 358,9 M€ no final de 2023, foi atualizado para 340,3 M€ no final de 2024;⁷⁵
- Trânsito em julgado da decisão condenatória do Estado relativa à ação arbitral intentada pela Concessionária da Beira Interior (Scutvias - Auto-Estradas da Beira Interior, S.A.), relacionada com diferendos entre as partes contratuais quanto aos efeitos decorrentes da aplicação da Portaria n.º 138-D/2021, e na qual se pedia a condenação do Estado ao pagamento de um valor compensatório de cerca de 7 M€ (com referência ao ano de 2021) e ao pagamento de um valor a apurar com referência ao período entre 2022 e o fim do Contrato de Concessão (2032). Este evento determinou a eliminação da contingência em causa;
- Acordo de transação mediante o qual se pôs termo à ação de execução da decisão arbitral requerida pela concessionária do Douro Litoral (AEDL — Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A.), que condenava o Estado Português no pagamento do valor de 4,3 milhões de euros como forma de proceder ao reequilíbrio financeiro do contrato. Este evento determinou a eliminação da contingência em causa.

Tabela 47 – Contingências com PPP rodoviárias, posição em final de período: 2015–2024

(em milhões de euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variação 2023 - 2024
Valor peticionado em PPP do setor rodoviário	2070	2067	701	565	878	639	455	523	672	1240	569
Concessões Rodoviárias	1630	1630	324	325	5	6	15	102	263	607	344
Subconcessões Rodoviárias	436	436	376	240	873	633	440	421	409	633	225
Contratos de prestação de serviços associados a PPP	3,5	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2024), Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

322. No sector ferroviário, no final de 2024, o valor global das contingências ascendeu a 199,1 M€, tendo diminuído 5,2 M€ face ao registado no final do ano anterior. Este decréscimo resultou da conclusão do mandato da comissão de negociação para a apreciação do pedido de REF apresentado pela Fertagus — Travessia do Tejo Transportes, S.A. (Concessão Transporte Ferroviário Eixo-Norte/Sul), relativo à suspensão do mecanismo de acerto previsto no contrato de concessão, relativamente aos anos 2020 e 2021, eliminando-se a respetiva contingência associada ao pedido de REF (5,2 M€).

⁷⁵ Relativamente a esta situação a ação arbitral (processo principal) mantém-se em curso, tendo a Infraestruturas de Portugal, S.A. pedido a anulação parcial da decisão cautelar.

323. Mantinha-se o diferendo judicial com a empresa ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., do qual podem resultar encargos para o Estado. O pedido de indemnização efetuado pela ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., na sequência da recusa de visto por parte do Tribunal de Contas, ascende a 192 M€. O Acórdão arbitral condenatório foi proferido em 2016, encontrando-se em curso as seguintes ações, instauradas na sequência da prolação do acórdão de 2016 suprarreferido:

- Ação de anulação intentada pelo Estado que tem como objeto o acórdão arbitral de 2016;
- Ação executiva intentada pela ELOS, S.A. em 2018 que visa obter, junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, o pagamento coercivo do valor a que o Estado foi condenado na decisão arbitral suprarreferida. O valor desta ação ascende a cerca de 192 M€, acrescidos de juros, tendo o Estado apresentado oposição à ação.

324. No que respeita ao sector da saúde, no final de 2024, o valor das contingências peticionadas pelos parceiros privados ascendia a 111,9 M€, um valor superior em 25,5 M€ face ao registado no final do ano anterior. Os valores mais relevantes resultam de pedidos de Reposição do Equilíbrio Financeiro com base nos alegados impactos causados pela pandemia da doença Covid-19. O acréscimo do valor global dos litígios no setor da saúde deve-se, essencialmente, a novos processos iniciados em 2024, no Hospital de Vila Franca de Xira, designadamente:

- Ação arbitral interposta pela Entidade Gestora do Hospital de Vila Franca de Xira, no 1.º trimestre de 2024, no valor de 6,5 M€, relacionada com a interpretação e execução do contrato de gestão, quanto ao cumprimento dos parâmetros de resultado e de desempenho;
- Ação arbitral interposta pela Entidade Gestora do Hospital de Vila Franca de Xira, no 2.º trimestre de 2024, no valor de 21 M€, relacionada com os impactos causados pela pandemia da doença Covid-19.

Em sentido contrário, refira-se que, foram pagos 1,7 M€ no âmbito da execução (provisória) da decisão arbitral proferida quanto à ação proposta pela Entidade Gestora do Hospital de Cascais 2008, na qual era pedida a responsabilidade do Estado no pagamento de medicamentos de dispensa obrigatória em farmácia hospitalar a doentes beneficiários de subsistemas públicos de saúde. A efetivação deste pagamento anula a correspondente contingência.

325. No sector aeroportuário, regista-se um diferendo com a ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., na sequência de ação arbitral para Reposição do Equilíbrio Financeiro (REF), valorizada em 210,9 M€. O pedido inicial foi efetuado em 2021, tendo por base a redução das receitas desta concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia COVID-19. No primeiro trimestre de 2022, a concessionária entregou uma densificação do pedido de REF, valorizando-o em 214 M€. Já no decurso do 1.º trimestre de 2024 a ANA, S.A. deu entrada de uma ação arbitral para a correspondente REF, com um valor peticionado de 210,9 M€ (menos 3,1 M€ que o valor indicado anteriormente).

326. Relativamente à parceria Oceanário de Lisboa, a contingência registada refere-se ao pedido de prorrogação do prazo contratual, submetido em 2021, que teve por base alegados impactos resultantes da pandemia de COVID-19 e das medidas de restrição adotadas.

327. No setor portuário regista-se uma contingência relacionada com a ação judicial intentada pelo Ministério Público contra a Administração do Porto de Lisboa e a concessionária LISCONT — Operadores de Contentores, S.A.. O pedido consiste na declaração de nulidade do aditamento ao contrato de concessão efetuado em outubro de 2008. Em abril de 2021 o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa julgou extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide. O Ministério Público interpôs recurso que se encontra pendente.

10 Regras de disciplina orçamental

328. Este capítulo analisa o posicionamento nos indicadores subjacentes às novas regras de disciplina orçamental que entraram em vigor em 2024. A primeira Secção (10.1) relata, de forma resumida, as novas regras de disciplina orçamental da União Europeia. A Secção 10.2 afere a evolução da trajetória da despesa líquida no ano de 2024. De seguida, a Secção 10.3 incide a análise sobre a regra do saldo orçamental, enquanto a Secção se foca na regra da dívida pública (na ótica de *Maastricht*). Por fim, a Secção 10.5 analisa a regra orçamental exclusivamente nacional. Trata-se da regra de despesa em contabilidade pública plasmada no Quadro Plurianual das Despesas Públicas.

10.1 Novas regras orçamentais

329. 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 sobre o novo quadro de governação económica entrou em vigor a 30 de abril de 2024 e assenta em três documentos: dois regulamentos que substituem (vertente preventiva) e alteraram (vertente corretiva) os dois pilares do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e a alteração de uma diretiva relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.⁷⁶

330. A reforma do quadro de governação económica da UE introduziu alterações destinadas a simplificar a aferição da sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros. Mantêm-se inalterados os valores de referência inscritos no Tratado: défice não superior a 3% do PIB e dívida pública inferior a 60% do PIB. Os Estados-Membros passam a apresentar planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo (substituindo os Programas de Estabilidade), que abrangem a política orçamental, as reformas e os investimentos. Estes planos definem uma trajetória orçamental nacional em termos de despesa primária líquida, enquanto único indicador operacional, devendo ser coerentes com a trajetória de referência da Comissão, baseada numa metodologia comum. Esta trajetória visa assegurar um esforço orçamental compatível com a colocação da dívida numa trajetória suficientemente descendente ou com a sua manutenção em níveis prudentes, respeitando os critérios de salvaguarda da sustentabilidade da dívida e da resiliência do défice. A duração destes planos é de quatro anos (ou cinco), prorrogável até sete, caso o Estado-Membro se comprometa com um conjunto elegível de reformas e investimentos com impacto positivo no crescimento e em conformidade com os critérios previstos no regulamento aplicável.

331. 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

⁷⁶ ⁷⁶ [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.

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).

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

333. A análise de sustentabilidade da dívida (DSA) recorre a quatro cenários determinísticos e a um cenário estocástico, elaborados segundo a metodologia da CE. Os cenários determinísticos incluem um cenário central e três adversos, todos com previsões macroeconómicas e orçamentais detalhadas para as variáveis do saldo primário estrutural, baseando-se numa trajetória anual de ajustamento deste saldo. Cada cenário adverso simula uma condição desfavorável: i) subida permanente na diferença entre a taxa de juro da dívida pública e a taxa de crescimento económico; ii) aumento das taxas de juro de mercados financeiros num único ano; iii) deterioração do saldo primário estrutural. O cenário estocástico avalia se o risco de o rácio da dívida não diminuir nos cinco anos subsequentes ao período de ajustamento do POENMP é suficientemente reduzido. Segundo a metodologia, o plano cumpre o critério estocástico se existir, pelo menos, uma probabilidade de 70% de o rácio da dívida no quinto ano após o ajustamento ser inferior ao do último ano desse período.

10.2 Despesa Líquida

334. A despesa primária líquida obtém-se subtraindo certas parcelas à despesa total. Uma delas é o impacto direto no saldo de medidas discricionárias de política do lado da receita. A despesa líquida corresponde então às despesas públicas deduzidas de encargos com a dívida pública, de medidas discricionárias em matéria de receitas, de despesas relativas aos programas da União Europeia inteiramente cobertas por receitas provenientes de subvenções da União, de despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, de elementos cíclicos de despesa relativas a prestações de desemprego, e de medidas pontuais e outras medidas temporárias. No fundo, este indicador é uma despesa primária líquida de vários elementos. O objetivo desta regra é que a taxa de crescimento da despesa primária líquida não supere em qualquer ano do período de ajustamento o limite superior calculado de acordo com a metodologia comum. Para cada ano, o teto é dado pela soma de três variáveis estimadas de acordo com essa metodologia. Como Portugal tem, à partida para este exercício de médio prazo, uma dívida superior a 60% do PIB, acordou com a CE uma trajetória de referência para a despesa primária líquida. Trata-se de um conjunto de tetos a respeitar entre 2025 e 2028 na elaboração e na execução dos seus planos orçamentais.

335. O RAP reviu em baixa a trajetória da despesa líquida para o período 2023-2025. A análise da UTAO a esta revisão centrou-se em 2024, uma vez que constitui o ano de base do POENMP/2024-2028. A Tabela 48 apresenta as variáveis que permitem calcular a despesa líquida, expressas em valores nominais. Existem variáveis que são verificáveis: a despesa total, as despesas com juros, as medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off*) e as medidas discricionárias do lado da receita. Contudo, existem outras variáveis que não são inteiramente verificáveis: a despesa cíclica com subsídio de desemprego, a despesa financiada por fundos europeus e a despesa nacional em programas cofinanciados.

336. O crescimento da despesa líquida, após revisões da UTAO, foi de 12,1% em 2024. Da apreciação crítica da UTAO à trajetória da despesa líquida apresentada no RAP resultaram revisões às medidas discricionárias da receita (MDR) e às medidas temporárias ou não recorrentes (*one-off*), evidenciadas na Tabela 48. Após revisões, o indicador da despesa líquida aferido pela UTAO situa-se acima do RAP em 2024 (443 M€). Daqui decorre uma taxa de crescimento da despesa líquida de 12,1% em 2024. É de referir

que a avaliação da Comissão Europeia ao RAP de Portugal determinou uma taxa de crescimento da despesa líquida de 12,02%, ficando muito próxima do valor revisto pela UTAO.⁷⁷

Tabela 48 – Evolução da despesa primária líquida 2023-2024: POENMP, RAP e revisão da UTAO
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

	POENMP 1		RAP 2		RAP após revisão da UTAO 3		Revisão da UTAO 4=3-2	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
1. Despesa total	113 362	124 613	113 362	121 967	113 362	121 967	-	-
2. Despesas com juros	5 526	5 828	5 526	5 875	5 526	5 875	-	-
3. Despesa cíclica com subsídio de desemprego	164	201	108	102	108	102	-	-
4. Despesa financiada por fundos europeus	3 540	6 023	3 748	3 032	3 748	3 032	-	-
5. Despesa nacional em programas cofinanciados	160	272	580	375	580	375	-	-
6. Despesas One-off (nível, excl. com financiamento europeu)	1 300	313	1 144	0	1 261	72	117	72
7. Despesa líquida primária com financiamento nacional (antes de medidas discricionárias do lado da receita) (= 1-2-3-4-5-6)	102 672	111 975	102 256	112 584	102 140	112 512	-117	-72
8. Medidas discricionárias do lado da receita (excl. receitas one-off, impacto incremental)	-	-2 776	-	-1 507	-	-2 021	-	-515
9. Despesa líquida primária com financiamento nacional (após medidas discricionárias do lado da receita) (= 7 - 8)	102 672	114 751	102 256	114 090	102 140	114 533	-117	443
10. Taxa de crescimento da despesa líquida [(9/7_{t-1} - 1)*100]		11,8%		11,6%		12,1%		0,6
Desvios anuais e acumulados								
11. Crescimento observado da despesa líquida (%) [9 _(t) - 7 _{(t-1)] / 7_(t-1)}				11,6		12,1		
12. Crescimento recomendado da despesa líquida (%)				11,8		11,8		
13. PIB nominal			267 923	285 189	267 923	285 189		
14. Saldo anual (% do PIB) [(11-12) * 7 _(t-1) /6]				-0,1		0,1		
15. Saldo acumulado (% do PIB) [15 _(t-1) + 14]				-0,1		0,1		

Fontes: POENMP, RAP, Comissão Europeia, INE e cálculos da UTAO. | Nota: (i) O valor do PIB nominal do ano 2024 foi marginalmente revisto na publicação de contas nacionais em junho de 2025, mas sem efeitos nos valores em percentagem do PIB.

337. Em 2024, o indicador da despesa líquida apurado no RAP, após revisão da UTAO, apresentou um desvio favorável (218 M€) face ao previsto no POENMP, refletindo contributos de sinal contrário das suas parcelas: o agravamento da despesa primária (- 537 M€) foi compensado pelo impacto inferior ao estimado das medidas discricionárias da receita (755 M€), particularmente o pacote IRS. Em 2024 a despesa líquida (revista pela UTAO) foi 114 533 M€, situando-se 218 M€ abaixo do objetivo previsional do POENMP. Esta evolução favorável resulta de contributos distintos das parcelas que concorrem para o cálculo deste indicador: a despesa primária excedeu a previsão (- 537 M€), sendo este desvio compensado pelo impacto inferior ao estimado das medidas discricionárias da receita (755 M€).

338. Em 2024 o crescimento da despesa líquida (12,1%) foi superior em 0,4 p.p. ao recomendado no POENMP (11,8%), refletindo o efeito de base do ano de 2023.⁷⁸ O RAP reviu em baixa o ano de 2023 (533 M€), particularmente a despesa financiada por fundos europeus e com a comparticipação nacional em programas cofinanciados.

339. Com a apresentação do Relatório Anual de Progresso (RAP) para 2025, apenas o ano de 2024 ficou em fase de avaliação. O apuramento de eventuais desvios face à trajetória de despesa líquida definida pelo Conselho Europeu é realizado após a verificação da execução orçamental de cada exercício. Assim, a presente análise incide exclusivamente sobre o ano 2024. Apesar deste ano não integrar formalmente o período de referência do Plano Orçamental Estratégico de Médio Prazo (POENMP), a sua inclusão na análise justifica-se pelo facto de ter sido considerado na análise da sustentabilidade da dívida subjacente à definição da trajetória da despesa líquida.

⁷⁷ Relatório da Comissão sobre Portugal – 2025, Quadro A1.3.

⁷⁸ A diferença entre 12,1% e 11,8% corresponde a 0,4 p.p. tendo em consideração os arredondamentos à primeira casa decimal.

340. Segundo a conta de controlo apresentada no RAP, a despesa líquida registada em 2024 evidenciou um crescimento de 11,6%, inferior aos 11,8% estimados no âmbito do POENMP. Este desvio resultou na constituição de um crédito anual equivalente a 0,1% do PIB.

341. No entanto, de acordo com a revisão efetuada pela UTAO, a trajetória da despesa pública líquida observada em 2024 registou um crescimento superior ao recomendado. Conforme apresentado na Tabela 48, a UTAO procedeu à revisão dos dados relativos à evolução da despesa primária líquida. Em 2024, estima-se que a despesa tenha crescido 12,1%, ultrapassando o limite recomendado de 11,8%, o que se traduziu num débito de 0,1% do PIB. Este resultado contrasta com o valor reportado pelo MF, que apontava para um crédito de 0,1% do PIB no mesmo ano.

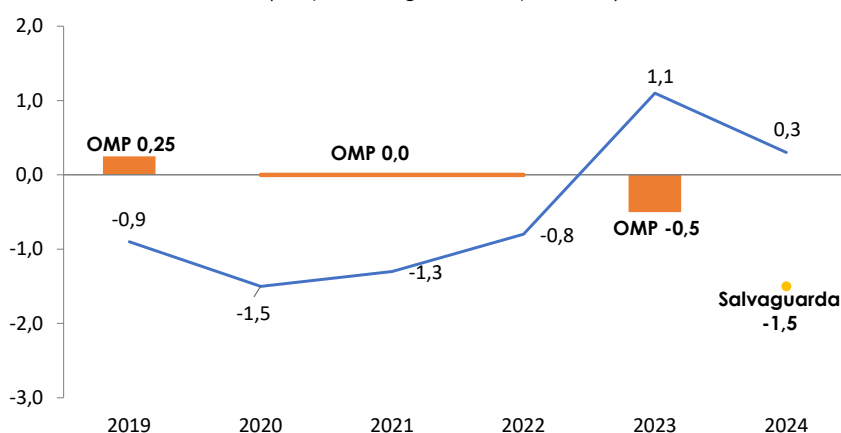
10.3 Saldo orçamental

342. Os resultados do saldo orçamental ao longo dos últimos anos apresentam uma situação de equilíbrio orçamental, cumprindo assim, o limiar mínimo de referência de - 3,0% do PIB. No ano 2023, o excedente orçamental foi de 1,2% do PIB, respeitando largamente o limiar mínimo de referência de - 3,0% do PIB. Em 2024, o saldo orçamental foi um excedente de 0,7% do PIB. Deste modo, este resultado permite a Portugal o cumprimento do limite mínimo para o saldo orçamental fixado no Tratado de Funcionamento da União Europeia.

343. A trajetória do saldo estrutural também é um indicador utilizado 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. Considerando o ano 2023 como ponto de partida, em 2024 verificou-se uma deterioração do saldo orçamental estrutural (Gráfico 59).

344. Em 2024, o saldo estrutural permitiu 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. O resultado do ano 2024 foi de 0,3% do produto potencial (Gráfico 59), 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, Portugal cumpriu em 2024 a cláusula de salvaguarda da resiliência do défice.

Gráfico 59 – Trajetória do saldo estrutural
(em percentagem do PIB potencial)



Fontes: AMECO Nota: (i) o OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural. (ii) 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](#).

10.4 Regra da dívida

345. O rácio entre a dívida pública de Maastricht e o PIB nominal em 2024 (94,9%) atingiu o mínimo desde 2010. O saldo primário e o crescimento do PIB nominal em 2024 contribuíram para a descida do peso da dívida pública no PIB nominal, enquanto o efeito taxa de juro e os ajustamentos défice-dívida

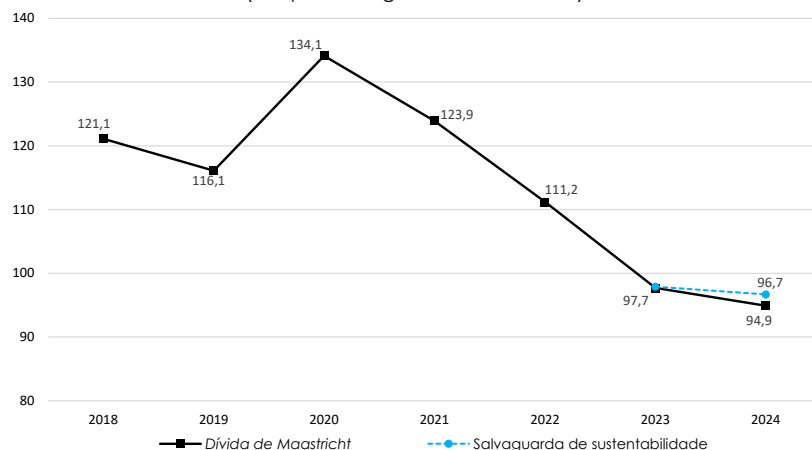
evoluíram no sentido ascendente. Para uma análise mais detalhada sobre o ano 2024 recomenda-se a análise da Secção 7.2.

346. A dívida pública portuguesa encontra-se acima do teto de 60% do PIB fixado pelo protocolo anexo ao Tratado de Funcionamento da União Europeia. Com efeito, Portugal tem sido impelido a cumprir trajetórias de redução do rácio entre a dívida pública e o PIB nominal.

347. A trajetória de referência calculada pela Comissão Europeia, apurada com os dados disponíveis em junho de 2024, concluiu que no 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 iria cumprir todos os critérios em todos os cenários.⁷⁹ A trajetória de referência da Comissão Europeia baseou-se nos quatro cenários determinísticos, na análise estocástica e nas cláusulas de salvaguarda. O [Relatório UTAO n.º17/2024 Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2025 e do Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo 2024–2028](#), efetuou uma síntese das regras e dos compromissos orçamentais: síntese na Tabela 1 da subsecção 2.1.2 Compromissos orçamentais plurianuais.

348. Em 2024, o peso da dívida pública no PIB nominal desceu para 94,9%, o que representa uma redução anual de 2,8 p.p. e assegura o cumprimento da cláusula de salvaguarda da sustentabilidade da dívida. Como Portugal apresenta um rácio de dívida pública no PIB superior a 90% (Gráfico 60), então encontra-se obrigado a uma redução anual de pelo menos 1 p.p. do PIB.

Gráfico 60 – Trajetória da dívida pública e salvaguarda de sustentabilidade da dívida
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: BdP e INE e cálculos da UTAO.

10.5 Quadro Plurianual das Despesas Públicas

349. Para além das regras de disciplina de génese europeia, Portugal decidiu ter uma regra de despesa própria: o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) da Administração Central e da Segurança Social, um instrumento de programação orçamental de médio prazo, que define, em contabilidade pública, um limite superior para a despesa, total e por missão de base orgânica, para o ano em curso e o quadriénio seguinte. As regras europeias, avaliadas nas Secções anteriores deste Capítulo, são definidas e aferidas em contabilidade nacional e vertidas originalmente no Pacto de Estabilidade e Crescimento e em legislação europeia conexas. As regras anteriores a 2024 foram transcritas para a legislação portuguesa (LEO — Lei de Enquadramento Orçamental). De iniciativa nacional, existe também na LEO atual (desde a versão de 2015) uma regra de disciplina orçamental com carácter plurianual e definida em termos de contabilidade pública. Visa enquadrar a construção e a execução dos orçamentos anuais da Administração Central (AdC) e da Segurança Social. Concretamente, estabelece tetos à despesa total de cada um destes subsectores e por programa orçamental do subsector AdC.

⁷⁹ [Commission prior guidance calculation sheet – Portugal](#).

350. O Governo deve apresentar anualmente, no Programa de Estabilidade, o projeto de QPDP da Administração Central e da Segurança Social. A versão definitiva deste instrumento deve ser aprovada pela AR no âmbito da Lei das Grandes Opções (GOP), antes da POE, constituindo o primeiro passo do processo orçamental. O QPDP define para o quadriénio seguinte:

- O limite da despesa total para o respetivo período de programação, bem como o valor acumulado dos compromissos contratados, compatível com o Programa de Estabilidade;
- As projeções de receita por fonte de financiamento;
- Os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte e indicativos para o período remanescente da legislatura.

351. O QPDP/2024–2028, integrou a Lei das Grandes Opções (GO) para este período, que apenas foi publicada a 31 de dezembro de 2024, com a Lei do OE/2025, o que incumpe com os prazos definidos para este instrumento. Na sequência da mudança de Governo, a Lei das GO/2024–28 não foi apresentada com o Programa de Estabilidade, mas antes nos 90 dias após a tomada de posse do novo Executivo. Considerando a tomada de posse do XXIV Governo Constitucional a 2 de abril, a PPL das GO foi entregue na Assembleia da República a 2 de julho ([PPL 8/XVI](#)), mas sem o projeto de QPDP a que estava legalmente obrigada. Esta proposta inicial foi substituída a 20 de setembro, integrando, nessa versão, este elemento. No entanto, a Lei das Grandes Opções 2024–2028 apenas foi publicada a 31 de dezembro de 2024 ([Lei n.º 45-B/2024](#)), contendo em anexo a proposta de QPDP para este quinquénio. O limite para o ano de 2024 encontra-se reproduzido na coluna 1 da Tabela 49. Os limites foram definidos de acordo com o OE/2024, existindo coerência entre os dois instrumentos, embora a sua publicação seja extemporânea face aos prazos legais.

352. O incumprimento das regras relativas ao enquadramento legal e prazos de aprovação do QPDP retira credibilidade ao instrumento. Nenhum dos procedimentos anteriores respeita a Lei de Enquadramento Orçamental. Das suas regras, decorre que o QPDP/2024–2028 estabelece um teto vinculativo para a despesa de 2024, que só pode ser alterado em situações excecionais, que não se verificam neste caso. Assim, mesmo considerando a circunstância excepcional da mudança de Governo, o QPDP/2024-28 teria de ser publicado dentro do seu prazo legal, constituindo todo o processo uma série de incumprimentos sucessivos que retira credibilidade a este instrumento de controlo da despesa.

353. Os limites de despesa do QPDP são apresentados na sua versão não consolidada, o que dificulta a comparação com os Mapas da Lei do OE/2024 e com a execução apresentada na CGE. O limite da despesa em cada ano é apresentado não consolidado, ou seja, não é expurgado das operações entre entidades da Administração Central e da Segurança Social. Este facto, legal perante o silêncio da LEO, prejudica a verificação do seu cumprimento face aos Mapas da Lei e face à apresentação de contas anual, na Conta Geral do Estado, OE em cada ano. Não é possível aferir o cumprimento dos limites do QPDP com base no Relatório da CGE/2024, apenas com a consulta às bases de dados orçamentais, que não estão disponíveis para o cidadão comum, nem para a maioria dos decisores políticos.

354. Em 2024 foi cumprido o teto global de despesa fixado no QPDP, tal como publicado na Lei das Grandes Opções/2024-28 para o conjunto dos sectores Administração Central e Segurança Social. A Tabela 49 apresenta a evidência nas colunas 1 a 4. Constata-se que a despesa total executada pelos dois subsectores (309 993 M€) ficou abaixo do teto fixado pelo QPDP (356 903 M€), representando 87% do limite anual.

355. Comparando a execução de 2024 com os tetos imperativos fixados no QPDP, conclui-se que o teto global para o conjunto dos dois setores foi cumprido, mas a maioria dos programas orçamentais ultrapassou ligeiramente os limites fixados na regra nacional de despesa. A despesa da Administração Central e da Segurança Social ascendeu a 309 993 M€ em 2024, situando-se abaixo do limite fixado no QPDP aprovado pela [Lei das Grandes Opções 2024–2028](#) (356 903 M€). No entanto, dez programas orçamentais (em dezassete) ultrapassaram o limite de despesa, encontrando-se assinalados a azul na Tabela 49. O maior desvio aconteceu no programa orçamental da Saúde (723 M€). Em sentido oposto, os programas de Gestão da Dívida, Finanças, Economia e Infraestruturas e Habitação encerraram muito abaixo do teto autorizado, compensando os desvios anteriores.

Tabela 49 – Execução em 2024 do Quadro Plurianual das Despesas Públicas da Administração Central e da Segurança Social

(em milhões de euros e em percentagem)

	QPDP 2024-2028 LGO (Lei n.º 45-B/2024, de 31 de dezembro)	Execução CGE/2024	Desvio nominal exec face ao limite fixado	Grau de Execução
	1	2	3=2-1	4=2/1*100
Programas Orçamentais				
P001 - Órgãos de Soberania	6 874	6 973	99	101
P002 - Governação	2 028	2 164	136	107
P003 - Representação Externa	541	716	175	132
P004 - Defesa	2 909	3 228	319	111
P005 - Segurança Interna	2 759	2 823	64	102
P006 - Justiça	2 490	2 271	-219	91
P007 - Finanças	26 159	19 078	-7 081	73
P008 - Gestão da Dívida Pública	137 720	108 793	-28 928	79
P009 - Economia	5 381	3 147	-2 235	58
P010 - Cultura	674	511	-164	76
P011 - Ciência e Inovação	5 932	6 241	310	105
P012 - Educação	7 702	7 507	-195	97
P013 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	32 846	32 962	116	100
P014 - Saúde	42 337	43 060	723	102
P015 - Ambiente e Energia	3 134	3 672	538	117
P016 - Infraestruturas e Habitação	11 095	9 309	-1 786	84
P018 - Agricultura e Pescas	1 922	1 959	37	102
Total Administração Central	292 503	254 412	-38 091	87
Segurança Social	64 400	55 580	-8 820	86
Total Administração Central e Segurança Social	356 903	309 993	-46 910	87

Financiamento da despesa

	QPDP 2024-2028 LGO (Lei n.º 45-B/2024, de 31 de dezembro)	Execução CGE/2024	Desvio nominal exec face ao limite fixado	Grau de Execução
	1	2	3=2-1	4=2/1*100
Receitas de impostos	242 478	211 123	-31 355	87
Fundos Europeus	10 319	5 555	-4 764	54
Outras	104 106	93 313	-10 793	90
Total Administração Central e Segurança Social	356 903	309 993	-46 910	87

Fontes: Anexo II da Lei n.º 45-B/2024, de 31 de dezembro, aprovou a Lei da Grandes Opções 2024-28; Quadro 4.2 da CGE/2024. Base de dados orçamental SIGO.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Av. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

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