REPÚBLICA PORTUGUESA

XXV GOVERNO CONSTITUCIONAL

Orçamento do Estado 2026

Nota Explicativa

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Índice

Visão Estratégica 3
Objetivos para 2026 e impacto positivo 4
Entidades da Administração Pública abrangidas 6
Custo das Medidas e fontes de financiamento 7
Observações ..... **Erro! Marcador não definido.**

Visão Estratégica

O XXV Governo Constitucional manteve o seu esforço de simplificação e redução do Orçamento do Estado, expurgando-o de normas sem conteúdo orçamental, e que, como tal, não estavam abrangidas pelo princípio da anualidade. O Orçamento do Estado deve ser apenas um instrumento, que permita ao Governo implementar o seu Programa de Governo.

Nesse sentido, o Orçamento do Estado para 2026 dá continuidade à agenda transformadora iniciada em abril de 2024 com a tomada de posse do XXIV Governo e reforçada com o início de funções do XXV Governo, em junho de 2025. Como refere o programa do Governo: «Iniciou-se, há um ano, um novo ciclo político em Portugal. Um ciclo assente na recusa da inércia. Num mandato curto e intenso, iniciou-se a transformação estrutural do Estado e da economia, mudaram-se políticas públicas e práticas governativas, reconstruiu-se a confiança e valorizaram-se as famílias, as empresas, as instituições sociais e o trabalho.»

A Agenda Transformadora do Governo assenta, assim, em dez eixos principais:

I. Uma política de rendimentos que valoriza o trabalho e a poupança, o mérito e a Justiça Social;
II. Reforma do Estado e guerra à burocracia: descomplicar a vida dos cidadãos e das empresas;
III. Criar riqueza, acelerar a economia e aumentar o valor acrescentado;
IV. Imigração regulada e humanista;
V. Serviços essenciais a funcionar para todos e com qualidade, com complementaridade entre oferta pública, privada e social;
VI. Segurança mais próxima, justiça mais rápida e combate à corrupção;
VII. Construir Portugal: mobilização de todos para ultrapassar a crise da habitação;
VIII. Novas infraestruturas que projetam o País;
IX. Água que Une: salvaguardar o futuro;
X. Plano de reforço estratégico de investimento em defesa.

O Orçamento do Estado para 2026 (OE2026) traduz a reafirmação do esforço do Governo na transformação da economia portuguesa, criando condições mais favoráveis para o investimento e a criação de riqueza, com maiores níveis de produtividade e de crescimento económico. Só com crescimento económico e criação de riqueza é possível melhorar os salários, para o que igualmente contribui uma carga fiscal menor, e ter os recursos para melhorar os serviços públicos, reforçar as prestações sociais e aumentar o investimento público.
O OE2026 também continua a ação, desenvolvida desde abril de 2024, de valorização dos serviços públicos, melhorando áreas fundamentais na vida das pessoas, como a saúde, a educação, a segurança, a mobilidade e a justiça. Mantém-se igualmente uma aposta fundamental na redução da burocracia, na simplificação administrativa e na reestruturação orgânica dos Ministérios. E prossegue-se o caminho que tem vindo a ser realizado desde abril de 2024 na valorização de carreiras na Administração Pública.

Tudo isto num contexto de responsabilidade orçamental. Portugal apresentou, em 2024, um superavit de 0,5% do produto interno bruto (PIB), tendo o Governo a estimativa de um superavit de 0,3% do PIB em 2025 e a previsão de um superavit de 0,1% do PIB em 2026. Estes saldos orçamentais, assentes num crescimento económico robusto, permitem reduzir substancialmente a dívida pública (de 93,6% do PIB em 2024 para 87,8% do PIB em 2026). Num contexto em que a economia portuguesa está num ciclo ascendente de crescimento e emprego, é fundamental manter o equilíbrio das contas públicas, o que permitirá continuar uma trajetória de redução sustentada da dívida pública e proteger o País de choques assimétricos externos.

No que respeita, em particular, ao domínio do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, foi importante o desenvolvimento de cinco eixos estratégicos definidos em 2024 e que se mantêm na atual Legislatura: **Emprego, Família, Pobreza e Inclusão, Economia Social e Segurança Social.**

Destaca-se, de seguida, a implementação de algumas medidas mais relevantes nestes eixos, ao longo do último ano e meio:

1. Emprego e Formação Profissional

- Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico (2025-2028).
- Protocolo de Cooperação para a Migração Laboral Regulada.
- Medidas ativas de emprego, com ênfase no Programa +Talento e no Programa Integrar.

2. Família

- Medidas de alargamento da rede 'Creche Feliz'.
- Medidas de melhoria do regime do cuidador informal.
- Valorização das pensões.
- Suplementos Extraordinários ao Pensionista (atribuídos em 2024 e 2025).

3. Pobreza e Inclusão

- Valorizações do Complemento Solidário para Idosos (CSI).
- Gratuitidade de medicamentos para os beneficiários do CSI.
- Nova Estratégia Nacional e Plano de Ação para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo.

4. Economia Social

- Aumento extraordinário da comparticipação do Estado em 2024 ao Setor Social e Solidário (SSS).
- Assinatura do Compromisso do Estado com as Confederações do Setor Social e Solidário para 2025-2026.

5. Segurança Social

- Programa 'Primeiro Pessoas' (iniciativa de modernização e proximidade).
- Transferência de saldos da segurança social para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

Objetivos para 2026 e impacto positivo

Muito embora se registem avanços no último ano e meio, a última década evidencia que persistem graves desafios estruturais no País, dos quais se destacam:

- O baixo nível de produtividade e competitividade das empresas e, consequentemente, os baixos salários;
- A gritante disparidade salarial entre mulheres e homens;
- O elevado desemprego jovem;

- A elevadíssima taxa de pobreza estrutural.

Para atacar as raízes destes problemas, o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) dará continuidade à sua política de **promoção da criação de riqueza, de aumento dos rendimentos e de reforço da eficácia da proteção social**.

De seguida, destacam-se as seguintes medidas prioritárias para 2026:

1. Emprego e Formação Profissional

- Continuação da execução do Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico (2025-2028).
- Conversão do anteprojeto de reforma 'Trabalho XXI' em Proposta de Lei.
- Revisão do sistema público de formação profissional.
- Transposição das Diretivas europeias da Transparência Salarial e *Women on Board*.

2. Família

- Continuação do alargamento das redes 'Creche Feliz' e pré-escolar.
- Melhoria do regime das licenças de parentalidade e de outras medidas de apoio à conciliação entre a vida profissional e familiar (no âmbito da reforma 'Trabalho XXI').
- Criação da Bolsa de Cuidadores Informais.
- Revisão dos regimes do acolhimento familiar, residencial e da adoção.
- Aprovação de uma Estratégia Nacional para a Longevidade.
- Procedimento para a atualização regular das Pensões e, havendo folga orçamental, atribuição de um novo Suplemento Extraordinário ao Pensionista.

3. Pobreza e Inclusão

- Novo aumento da base de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI).
- Continuidade das políticas de apoio às pessoas com deficiência.
- Continuação da execução do plano de ação da nova Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens (2025-2035).
- Continuação da execução do plano de ação da nova Estratégia Nacional para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo.

4. Economia Social

- Atualização do valor da comparticipação de respostas sociais pelo Estado em 2026.
- Aprovação de uma Lei do Financiamento do Setor Social e Solidário.
- Continuidade do trabalho de simplificação das regras de licenciamento e funcionamento dos equipamentos sociais.

5. Segurança Social

- Continuação do programa "Primeiro Pessoas" (modernização e proximidade).
- Novo reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) com a transferência de saldos.
- Continuação da preparação de um Código das Prestações Sociais.
- Reforço dos mecanismos de controlo que evitem pagamentos indevidos e previnam fraudes ao sistema.

Plano Transversal

- Continuação da aceleração da execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Entidades da Administração Pública abrangidas

Instituto da Segurança Social, IP – ISS;

Instituto de Informática da Segurança Social, IP – II;

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP - IGFSS;

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP – IGFCSS;

Caixa Geral de Aposentações, IP - CGA

Instituto Nacional para a Reabilitação, IP – INR;

Direção-Geral da Segurança Social – DGSS;

Direção-Geral do Emprego e Relações do Trabalho – DGERT;

Instituto de Emprego e Formação Profissional – IEFP;

Casa Pia de Lisboa, IP – C

Custo das Medidas e fontes de financiamento

O Orçamento da Segurança Social para 2026 dá respaldo a uma política firme de promoção da produtividade, criação de riqueza e aumento dos rendimentos, a par de reforço da eficácia da proteção social, mas também preserva a saúde das contas públicas.

Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	Lei n.º 45-A/2024, 31/12 OSS/2025	Previsão Execução 2025	OSS 2026	Variação 2026-2025 (milhões de euros)	Variação % 2026-2025 %
1. Receitas correntes	**45 038,8**	**45 702,1**	**49 354,2**	**3 652,1**	**8,0%**
Contribuições e quotizações	29 460,5	30 029,1	32 091,2	2 062,1	6,9%
Receitas de jogos sociais (SCML - Departamento de Jogos)	232,0	212,8	228,4	15,6	7,3%
Adicional de solidariedade sobre o setor bancário	40,8	40,8	,0	-40,8	
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	1 142,6	1 142,6	1 192,8	50,3	4,4%
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	155,7	155,7	162,6	6,9	4,4%
Transferência do OE relativo a reembolso do IVA do PRR		4,3		-4,3	
Consignação da receita de IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	472,8	472,8	493,6	20,8	4,4%
Consignação da receita de IRS/Transferência do OE relativa ao IRS				,0	
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	9 214,3	9 215,5	10 411,1	1 195,6	13,0%
Transferências do OE - CPN (Programas Operacionais da UE)	132,2	130,3	165,2	34,9	26,7%
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	371,1	368,8	357,8	-11,0	-3,0%
Transferências do OE - COFACO	1,0	,0	,3	,3	
Transferências do OE - FESSPAC	2,0	,0	,0	,0	
Transferências Administração Central - outras entidades	777,4	1 109,4	791,2	-318,2	-28,7%
Transferências de fundos da União Europeia	2 047,7	1 592,5	2 112,3	519,7	32,6%
Outras receitas e transferências correntes	988,7	1 227,4	1 348,0	120,5	9,8%
2. Receitas de capital	**6,9**	**6,6**	**4,5**	**-2,2**	**-32,8%**
Transferências do Orçamento de Estado	6,1	6,1	3,5	-2,6	-42,1%
Transferências de fundos da União Europeia	,2	,2	,2	,0	0,0%
Outras receitas capital	,6	,3	,7	,4	129,0%
3. Total da receita (1+2)	**45 045,7**	**45 708,7**	**49 358,7**	**3 650,0**	**8,0%**
4. Despesas correntes	**39 221,4**	**39 934,1**	**42 755,8**	**2 821,7**	**7,1%**
Pensões	23 947,4	24 704,0	25 990,8	1 286,8	5,2%
Sobrevivência	3 250,1	3 304,8	3 495,7	190,9	5,8%
Invalidez	1 340,0	1 374,1	1 458,8	84,6	6,2%
Velhice	18 271,1	18 612,6	19 960,3	1 347,8	7,2%
Beneficiários dos Antigos Combatentes	52,3	52,6	54,1	1,5	2,8%
Parcela de atualização extraordinária de pensões	1 033,2	1 005,9	1 021,9	16,0	1,6%
Complemento excecional de pensão	,6	,4	,0	-,4	
Suplemento extraordinário de pensão		353,6		-353,6	
Regime Subsitutivo Bancário	370,7	368,4	357,4	-11,1	-3,0%
Pensões - BPN	4,1	3,1	3,3	,2	7,1%
Complementos de pensão - Carris	7,1	6,0	5,9	-,1	-2,2%
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,1	,1	,1	,0	2,2%
Complementos de pensão - Instituto Nacional de Estatística (INE)	,2	,2	,2	,0	2,2%
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 604,9	1 724,7	1 740,1	15,4	0,9%
Subsídio e complemento por doença	986,3	984,8	1 001,2	16,4	1,7%
Abono Familia	1 403,2	1 414,0	1 441,6	27,6	2,0%
Garantia Infância	86,6	90,0	88,5	-1,5	-1,7%
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	5,0	1,0	5,0	4,0	383,4%
Subsídio de suspensão da atividade cultural	,8	,2	,8	,6	326,0%
Prestações de parentalidade	956,9	997,3	1 232,5	235,3	23,6%
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	15,0	3,5	4,4	,9	26,2%
Rendimento Social de Inserção	373,8	354,8	354,1	-,7	-0,2%
Subsidio de Apoio ao Cuidador Informal	28,1	35,1	43,5	8,3	23,7%
Prestação social para a inclusão e complemento	788,1	802,9	886,1	83,2	10,4%
Outras prestações	779,4	710,3	761,6	51,3	7,2%
Complemento Solidário para Idosos	406,8	552,9	671,8	118,9	21,5%
Ação social	3 697,3	3 581,2	4 030,5	449,4	12,5%
Administração	477,2	454,7	479,3	24,6	5,4%
Outras despesas correntes	1 796,5	1 798,3	1 906,7	108,4	6,0%
das quais:				,0	
Transferências e subsídios correntes	1 795,2	1 797,2	1 905,5	108,3	6,0%
Subsidios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	1 485,9	1 346,8	1 750,5	403,8	30,0%
das quais:					
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 354,5	1 232,5	1 585,8	353,3	28,7%
5. Despesas de capital	**165,4**	**139,6**	**164,4**	**24,8**	**17,7%**
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	7,1	1,5	3,5	2,0	136,4%
Outras	158,2	138,1	160,8	22,7	16,5%
6. Total da despesa (4+5)	**39 386,8**	**40 073,7**	**42 920,2**	**2 846,5**	**7,1%**
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	**582,8**	**577,3**	**731,1**	**153,7**	**26,6%**
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	**-40,0**	**-40,0**	**-40,0**	**,0**	**0,0%**
9. Saldo global (3-6)	**5 659,0**	**5 635,0**	**6 438,5**	**803,5**	**14,3%**

Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Receita

Prevê-se que a receita de contribuições e quotizações para 2026 aumente 6,9%, atingindo o montante de 32 091,2 milhões de euros. Para este crescimento contribuem decisivamente os efeitos da recuperação ao nível do enquadramento macroeconómico considerado, nomeadamente a taxa de desemprego (em 6%), o crescimento do emprego em 0,9%, bem como a previsão do crescimento real do produto interno bruto (PIB) (2,3%) e das remunerações por trabalhador (4,9%).

As transferências correntes do Orçamento do Estado para a Segurança Social deverão atingir o montante de 12 425,5 mil milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do regime substitutivo dos bancários), o que corresponde a um aumento de 1.263,5 mil milhões de euros face a 2025.

Desta receita total orçamentada em 2026, 10 411,1 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social. Adicionalmente, 1192,8 milhões de euros referem-se à transferência do Orçamento do Estado relativa ao IVA Social.

No âmbito da política de diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social, visando o reforço da sua sustentabilidade, estão ainda previstas transferências do Orçamento do Estado consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

Os restantes 165,2 milhões de euros correspondem essencialmente à componente pública nacional dos programas operacionais cofinanciados por fundos europeus, do PT2020 e do PT2030.

As transferências correntes do exterior deverão ascender a 2 112,3 milhões de euros, destinando-se a cofinanciar ações de formação profissional e ação social no âmbito de fundos europeus, de programas operacionais enquadrados no PT2020 e PT2030.

Despesa

A despesa efetiva total prevista para o ano de 2026 atinge 42 920,2 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 7,1% face à previsão de execução de 2025.

Em 2026, a estimativa global da despesa com pensões e com os respetivos complementos, incluindo as associadas ao regime substitutivo dos bancários, é de 26 357,6 milhões de euros.

Na estimativa de despesa com pensões considerou-se a atualização regular nos termos da lei.

Do conjunto das atualizações das prestações sociais, destacamos:

- Prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 1 740,1 milhões de euros em 2026, o que se traduz num aumento de 0,9% relativamente à previsão de execução para 2025.

- Abono de família, o aumento de 27,6 milhões de euros em 2026, por comparação com o ano de 2025, decorre do aumento dos montantes de acordo com a variação da inflação, uniforme para todos os escalões de rendimento do agregado familiar e idade do descendente/titular.

- Prestações de parentalidade, a despesa ascende a 1 232,5 milhões de euros, evidenciando um crescimento de 23,6% face à previsão de execução para 2025.

- Complemento solidário para idosos deverá atingir o montante de 671,8 milhões de euros, refletindo principalmente, face a 2025, o aumento do valor de referência em 40 euros mensais adicionais em 2026, na sequência do aumento efetuado em 5% sobre o valor de referência a partir de janeiro de 2025.

- Ação Social, os encargos estão orçamentados em 4 030,5 milhões de euros, o que representa um aumento de 12,5% face à previsão de execução de 2025. Este aumento pressupõe o reforço do compromisso com o setor social e solidário para 2026, bem com a continuidade do alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, no seguimento dos acordos assinados em 2025.

No orçamento para 2026 estão considerados 374 milhões de euros provenientes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), dando cobertura a diversas respostas sociais.

As despesas de administração previstas para 2026 atingem o montante de 479,3 milhões de euros, com 21,1 milhões de euros afetos ao PRR, evidenciando um aumento relativamente à previsão de execução de 2025. De referir que os encargos gerais apresentam uma variação de 1,5%.

Também nas despesas de capital está compreendido, para o ano de 2026, o valor de 32,1 milhões de euros no âmbito PRR.

Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional e ação social, cofinanciadas por fundos comunitários, venha a situar-se em 1585,8 milhões de euros.

Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social para 2026, o saldo orçamental deverá situar-se em:

- 6 438,5 milhões de euros na ótica da contabilidade pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros).
- 6 576,4 milhões de euros na ótica da contabilidade nacional.

Conta do Programa Orçamental Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO16) — Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2025	2026	Variação (%)	Estrutura 2026 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	**25 884,1**	**28 236,2**	**9,1**	**96,6**
Despesas com o pessoal	465,9	568,3	22,0	1,9
Aquisição de bens e serviços	276,5	361,9	30,9	1,2
Juros e outros encargos	2,6	2,9	10,9	
Transferências correntes	24 610,1	26 546,5	7,9	90,8
Subsídios	518,0	626,6	21,0	2,1
Outras despesas correntes	11,1	130,0	n.r.	0,4
Despesa de capital	**124,0**	**224,6**	**81,1**	**0,8**
Investimento	106,9	191,5	79,2	0,7
Transferências de capital	17,1	33,1	92,9	0,1
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	**0,5**			
Despesa efetiva consolidada	**26 008,6**	**28 460,8**	**9,4**	
Ativos Financeiros	**1 042,4**	**374,7**	**-64,1**	**1,3**
Passivos Financeiros		**402,7**		**1,4**
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	**27 051,1**	**29 238,2**	**8,1**	
Receita total consolidada	**27 790,0**	**29 282,4**	**5,4**	
Saldo Orçamental	**739,0**	**44,2**		
por memória:				

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2025
Receitas de Impostos	20 997,0
Receitas Próprias	5 878,0
Fundos Europeus	412,1
Transferências entre entidades	1 951,0
Diferenças de consolidação	

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

A dotação de despesa total consolidada do Programa Orçamental do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social ascende a 29 278,6 milhões de euros, refletindo um aumento de 8,2% face à execução estimada para 2025, como demonstra a conta do Programa Orçamental.

A receita total consolidada do Programa Orçamental cifra-se em 29 322,8 milhões de euros.

Na estrutura da dotação de despesa total consolidada por classificação económica destacam-se as transferências correntes para o orçamento da Segurança Social, no montante de 12 783,3 milhões de euros, e da Caixa Geral de Aposentações, para pagamento de pensões, no montante de 13 380,3 milhões de euros.
A despesa com subsídios ascende a 626,6 milhões de euros, justificada maioritariamente pelos apoios concedidos pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.).

As dotações específicas do Programa Orçamental respeitam a transferências para a Segurança Social, no montante de 12 783,3 milhões de euros (dos quais 10 576,5 milhões de euros no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social), e para a Caixa Geral de Aposentações, para pagamento de pensões, no montante de 8222,8 milhões de euros.

Orçamento do Estado