

Relatório UTAO n.º 16/2024

Apreciação preliminar da Proposta de
Orçamento do Estado para 2025 e do Plano
Orçamental-Estrutural Nacional de Médio
Prazo 2024–28

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

26 de outubro de 2024

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por António Antunes, Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Título: Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2025 e do Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo 2024–28

Coleção: Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado

Relatório UTAO N.º 16/2024

Data de publicação: 26 de outubro de 2024

Data-limite para incorporação de informação: 19 de outubro de 2024

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

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	ii
Índice de Gráficos	ii
Índice de Figuras.....	iii
Índice de Caixas.....	iii
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	iii
Sumário executivo	1
1. Introdução.....	1
2.2. A propósito dos "cavaleiros orçamentais": reflexão sobre a proposta de lei e a anunciada revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.....	1
3. Cenário macroeconómico.....	2
3.1 Envelope de médio prazo.....	2
3.2 Enfoque nas projeções para 2025.....	2
4. As principais medidas de política orçamental em 2025 na perspetiva da Contabilidade Nacional.....	3
5. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional	5
5.1 Trajetória 2024–28 de metas para os vários saldos	5
5.2 Ponto de partida: estimativa para 2024	6
5.3 Do saldo orçamental em 2024 ao saldo orçamental em 2025.....	6
5.4 Orientação da política orçamental	7
5.5 Riscos do cenário orçamental.....	7
5.6 Posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental....	8
6. Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública	9
1 Introdução	13
2 Novidades no enquadramento institucional das finanças públicas	15
2.1 Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP).....	15
2.2 A propósito dos "cavaleiros orçamentais": reflexão sobre a proposta de lei e a anunciada revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.....	15
2.2.1 Primeiros esforços para combater fragilidades estruturais no processo legislativo orçamental	15
2.2.2 Cavaleiros orçamentais na proposta de lei orçamental para 2025 e evolução histórica na extensão das leis orçamentais anuais.....	18
2.2.3 Revisão da LEO	20
2.2.4 Governabilidade e regras do sistema eleitoral	24
3 Cenário macroeconómico	27
3.1 Envelope de médio prazo	27
3.2 Enfoque nas projeções para 2025	28
3.2.1 As diferenças entre a POE/2025 e o PE/2024–28 no biénio 2024–2025.....	28
3.2.2 Análise à coerência das previsões macroeconómicas.....	31
4 As principais medidas de política orçamental em 2025 na perspetiva da Contabilidade Nacional.....	39
4.1 Abordagem conceptual	39
4.2 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2025 ..	42
4.3 Novas medidas de política.....	46
4.4 Medidas transitórias	49
4.4.1 Pacote COVID-19.....	51
4.4.2 Pacote inflação	51
4.4.3 Execução do PRR	54
4.5 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes.....	56
5 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional.....	59
5.1 Trajetória 2024–28 de metas para os vários saldos	59
5.2 Ponto de partida: estimativa para 2024.....	62
5.3 Do saldo orçamental em 2024 ao saldo orçamental em 2025.....	66
5.4 Orientação da política orçamental	70
5.5 Riscos do cenário orçamental.....	72
5.6 Posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental..	74
5.6.1 Novas regras orçamentais	74
5.6.2 Trajetória de referência para a despesa líquida	75
5.6.3 Saldo orçamental.....	78
5.6.4 Salvaguarda relativa à resiliência do défice.....	78
5.6.5 Dívida pública	78
6 Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública	81
6.1 O conceito de <i>instrumentos não convencionais</i> de controlo da despesa pública.....	82
6.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2024.....	82
6.3 Ausência de progressos relevantes face ao ano anterior.....	89
6.4 Efeitos perversos na eficiência da provisão de bens e serviços públicos	90
Anexo 1: Descrição do teor das novas medidas de política orçamental identificadas na POE/2025	95

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Exemplos de cavaleiros orçamentais na PPL-26/XVI/1. ^a	19
Tabela 2 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2024–28 versus POE/2025	30
Tabela 3 – Formação Bruta de Capital Fixo	37
Tabela 4 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2025	44
Tabela 5 – Novas medidas de política orçamental em 2025	47
Tabela 6 – Impacto orçamental acumulado direto da retirada das medidas de política COVID-19 por classificação económica	51
Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto do pacote inflação, por rubrica	52
Tabela 8 – Efeito orçamental direto, por medida de política, do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional	54
Tabela 9 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional	56
Tabela 10 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2024 e 2025	57
Tabela 11 – Trajetória 2024-28 de metas para os vários saldos	60
Tabela 12 – Estimativa 2024 versus PE/2024-28	66
Tabela 13 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais.....	69
Tabela 14 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes.....	70
Tabela 15 – Trajetórias de referência 2025 a 2028.....	76
Tabela 16 – Evolução da despesa primária líquida: 2023 a 2025	77
Tabela 17 – Correspondência de artigos entre POE/2024, LOE/2024, DL de Execução Orçamental para 2024 e POE/2025.....	83

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Do OE/1999 ao OE/2025: evolução na quantidade de artigos presentes nas propostas de lei e nas leis do Orçamento do Estado aprovadas	20
Gráfico 2 – Propostas de Alteração a cada POE aprovada: da POE/1999 à POE/2024	23
Gráfico 3 – PIB real e produto potencial.....	28
Gráfico 4 – Saldo externo e taxa de desemprego.....	28
Gráfico 5 – Revisão do PIB nominal.....	29
Gráfico 6 – Peso da revisão do PIB nominal	29
Gráfico 7 – Revisão da taxa de crescimento do PIB real.....	29
Gráfico 8 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia.....	32
Gráfico 9 – Balança de bens e balança de serviços	32
Gráfico 10 – Balança de capital	32
Gráfico 11 – Transferências Portugal-UE	32
Gráfico 12 – Preço do petróleo e deflator das importações	33
Gráfico 13 – Índice de Preços no Consumidor, por componente.....	33
Gráfico 14 – Termos de troca.....	33
Gráfico 15 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume	33
Gráfico 16 – Consumo privado nominal e em volume.....	34
Gráfico 17 – Evolução das componentes do PIB em volume	34
Gráfico 18 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias	34
Gráfico 19 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego	34
Gráfico 20 – Crescimento do PIB real, do emprego e da produtividade aparente do trabalho.....	35
Gráfico 21 – Custos unitários do trabalho	36
Gráfico 22 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador	36
Gráfico 23 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado	36
Gráfico 24 – FBCF nominal dos sectores público e privado.....	36
Gráfico 25 – Investimento nominal líquido.....	37
Gráfico 26 – Taxa de investimento das famílias	37
Gráfico 27 – Impacto direto acumulado em contas nacionais das medidas transitórias COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2025.....	50
Gráfico 28 – Ajustamento orçamental entre 2023 e 2028, individualizando o contributo de medidas temporárias ou não-recorrentes	59
Gráfico 29 – Saldos orçamental, estrutural e primário.....	60
Gráfico 30 – Variação dos saldos orçamental e estrutural e das componente cíclica e pontual entre 2023 e 2028: POENMP/2024–28.....	61
Gráfico 31 – Saldo orçamental: execução em 2023 e previsões para a execução de 2024	62

Gráfico 32 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2023 e 2024	64
Gráfico 33 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2024 (face ao PE/2024–28)	65
Gráfico 34 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2024 e 2025	68
Gráfico 35 – Orientação da política orçamental.....	72
Gráfico 36 – Trajetória do saldo estrutural no POENMP/2024–28	78
Gráfico 37 – Trajetória da dívida pública, regra de um vigésimo e salvaguarda de sustentabilidade da dívida	79

Índice de Figuras

Figura 1 – Diagnóstico sobre o processo legislativo orçamental: índice da análise da UTAO em 2022.....	16
Figura 2 – Recomendações de reforma	16
Figura 3 – Diapositivo sobre revisão da LEO	21
Figura 4 – Vulnerabilidades decorrentes da prática portuguesa em matéria de alterações parlamentares às Propostas de Orçamento do Estado.....	23
Figura 5 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção.....	40
Figura 6 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na PPL POE/2025	84

Índice de Caixas

Caixa 1 – Cronologia de decisões sobre a taxa de adição de dióxido de carbono.....	48
--	----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
AdC	Administração Central
ADSE, I.P.	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
AE	Área do Euro
AEDL, S.A.	Autoestradas do Douro Litoral, S.A
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
Art.	Artigo
CE	Comissão Europeia
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
Cf.	Conforme
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CIEC	Código dos Impostos Especiais de Consumo
COFAP	Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CTUP	Custo do Trabalho por Unidade Produzida ou Custo Unitário do Trabalho
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DLEO/AAAA	Decreto-Lei de Execução Orçamental aplicável ao exercício de AAAA
DSA	<i>Debt Sustainability Analysis</i>
EM	Estado(s)-Membro(s)
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
ICE	Incentivo à Capitalização das Empresas
IGCP	Agência e Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos
ISS	Instituto da Segurança Social
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhão(ões) de euros
MF	Ministério das Finanças
mM€	Milhar(es) de milhão de euros
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
NAWRU	<i>Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment</i> Taxa de desemprego compatível com estabilidade dos preços
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
p.	Página
p.b.	Ponto(s) base
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
PE/2024–28	Programa de Estabilidade referente ao período 2024 a 2028
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLII	Posição Líquida de Investimento Internacional
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
POENMP	Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo
pp.	Páginas
PPL	Proposta de Lei
PPL/OE–AAAA	Proposta de lei para aprovar o OE para o ano de "AAAA"
PPL-26/XVI/1.º	Proposta de lei para aprovar o Orçamento do Estado para o ano de 2025
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
SCUT	Portagens Sem Custos para o Utilizador
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial
SS	Segurança Social
Tvh	Taxa de Variação Homóloga
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 relatório contém a análise preliminar da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República (AR) à [Proposta de Orçamento do Estado para 2025 \(POE/2025\)](#) e ao [Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo para o período 2024 a 2028 \(POENMP/2024–28\)](#). A POE/2025 foi submetida pelo Ministério das Finanças (MF) à AR em 10 de outubro de 2024. O POENMP/2024–28 foi entregue à Comissão Europeia em 11 de outubro de 2024 e circulado entre os membros da Comissão parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública e a UTAO três dias depois.

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

1. Introdução

3. A maior parte da informação requerida a entidades externas à Assembleia da República foi prestada à UTAO e em tempo útil para este relatório. É um facto que abona a favor da transparência da Administração e do espírito de colaboração entre profissionais do mesmo ofício. Oxalá seja possível contar com os elementos em falta a tempo da apreciação final.

2.2. A propósito dos “cavaleiros orçamentais”: reflexão sobre a proposta de lei e a anunciada revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

4. A intensa atividade política tem raros momentos propiciadores de reflexão ponderada sobre o que está além das preocupações quotidianas. Os Programas de Estabilidade eram, até abril último, os documentos de planeamento orçamental de médio prazo. Em Portugal e provavelmente em outros Estados-Membros, raramente passaram de uma folha de Excel sem discussão séria nos parlamentos nem consequências em caso de incumprimento das metas neles traçadas. Nunca comprometeram o curto prazo com uma estratégia de médio prazo. Há muitos anos que o processo legislativo orçamental em Portugal afunila a produção legislativa na lei orçamental anual, num ritmo frenético que não se compadece com i) rigor na fundamentação dos motivos e das previsões de impacto económico e orçamental e na explicitação dos resultados a alcançar, nem com ii) transparência na auscultação de interessados nem sequer com iii) a compatibilização das centenas de medidas de política com a restrição orçamental pública aprovadas em simultâneo no final de todos os novembros na AR.

5. Duas circunstâncias coincidiram no tempo para justificar, este ano, a apreciação pela UTAO do plano orçamental de curto prazo com uma perspetiva de médio prazo. Por um lado, a primeira geração de Planos Orçamentais-Estruturais Nacionais de Médio Prazo (POEMNP) foi lançada no final de setembro de 2024. O POENMP, cobrindo o período 2024 a 2028, foi distribuído aos Deputados e à UTAO no dia 14 de outubro de 2024. Por outro, o Governo manifestou na apresentação da POE/2025 a intenção de submeter à AR em 2025 uma proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). É este diploma que plasma a maior parte das regras do processo legislativo orçamental. A estrutura do relatório reflete o aproveitamento pela UTAO desta coincidência circunstancial no tempo para trazer para a reflexão pública duas matérias importantes. A primeira é enquadrar a POE para 2025 no plano que o Governo gizou para o quadriénio a terminar em 2028. O POEMP/2024–28 e a POE/2025 são, curiosamente, os dois primeiros documentos de programação das finanças públicas produzidos pelo Governo saído das eleições de 10 de março último. Esmiuçar o conteúdo do plano orçamental de curto prazo com os olhos postos no médio prazo ajuda a identificar a linha de rumo que as autoridades orçamentais

propõem à sociedade. A segunda matéria de médio prazo importante é pensar com tempo, tranquilidade e profundidade a qualidade do enquadramento orçamental. A qualidade do mesmo afeta, positiva ou negativamente, o bem-estar dos cidadãos de um modo muito mais penetrante e duradouro do que as centenas de medidas de política aprovadas em cada ano. Aproveitando o anúncio da revisão da LEO e o muito trabalho escrito no passado sobre a qualidade das regras do jogo, formais e informais, que balizam a produção de propostas de lei orçamento anual e a sua posterior divulgação, discussão negociação e alteração em sede parlamentar, a UTAO entendeu apropriado renovar o seu contributo intelectual para a reflexão política que venha a ser feita em 2025 para preparar e debater a proposta de revisão do enquadramento orçamental nacional.

6. A Secção 2.2 apresenta os contributos principais da UTAO para melhorar a qualidade da política orçamental nacional. Esta é uma política transversal que é condicionada e condiciona a eficácia de todas as políticas sectoriais. Sem uma política orçamental sã, é a qualidade dos serviços prestados à comunidade pelas Administrações Públicas que fica comprometida. Como se explica na secção, ser sã não significa apenas ser financeiramente sustentável. É muito mais do que isso. Portugal tem tido, felizmente, as contas públicas equilibradas nos últimos anos, a par de equilíbrio nas contas externas e equilíbrio no mercado de trabalho compatível com preços estáveis. A satisfação em simultâneo deste triplo equilíbrio macroeconómico é uma novidade na história económica dos últimos 50 anos. Trata-se de uma condição necessária para promover o desenvolvimento, mas não é suficiente, como também mostrou a história dos 50 anos anteriores ao 25 de abril de 1974. Esta conjuntura rara de estabilidade macroeconómica precisa ser aproveitada para melhorar a qualidade do processo de decisão política, mormente no domínio da utilização do dinheiro dos contribuintes. A reforma do processo legislativo orçamental urge. É também tempo de se olhar, com sentido crítico e inovador, para as condições de governação a nível nacional. O reforço da pluralidade de afirmações ideológicas é saudável e precisa ser compatibilizado com a fragmentação da representação parlamentar e a emergência de pressões demagógicas no espaço público. Está na hora de se começar a preparar uma revisão da lei eleitoral para a AR e ponderar nela a criação de um mecanismo que contribua para aumentar a probabilidade de formação de maiorias de apoio parlamentar ao órgão executivo do Estado. É possível desenhar uma regra que reforce o papel dos partidos pequenos sem reduzir a preponderância dos partidos maiores na governança executiva do País.

3. Cenário macroeconómico

3.1 Envelope de médio prazo

7. No POENMP/2024–28 projeta-se uma capacidade de financiamento em níveis elevados durante todo o médio prazo, atingindo máximos crescentes da série estatística em 2024 (3,3% do PIB), 2025 (3,6%) e 2026 (3,9%). Adicionalmente, encontra-se projetado que a economia portuguesa durante o médio prazo apresentará simultaneamente três equilíbrios macroeconómicos: um equilíbrio interno e um equilíbrio externo, bem como um equilíbrio orçamental.

8. O PIB real a observar deverá situar-se ligeiramente acima do produto potencial ao longo de todo o horizonte de projeção, representando hiatos de produto entre 0,6 p.p. do produto potencial em 2024 e 0,9 p.p. em 2028. É de salientar que durante este médio prazo o MF não projeta uma convergência do hiato do produto para próximo de zero (Gráfico 3).

3.2 Enfoque nas projeções para 2025

9. No cenário macroeconómico da POE/2025, o MF reviu em alta a taxa de crescimento económico de Portugal para 2024 e 2025 em 0,3 p.p. nos dois anos. Com efeito, mantém-se a previsão de ligeira aceleração do crescimento do PIB real para 2025 (2,1%). A revisão em alta do crescimento do PIB real para 2024 e 2025 foi determinada pela revisão em alta do consumo privado e do consumo público, bem como pela revisão em baixa das importações. Em sentido oposto, as exportações e a FBCF foram revistas em baixa.

10. O MF efetuou uma revisão em alta da capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2024–2025, sendo particularmente acentuada para o ano 2025. Quanto às hipóteses externas, o cenário da POE/2025 evidenciou uma revisão em baixa da procura externa dirigida à economia portuguesa e uma revisão em alta do preço do petróleo.

11. A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista ligeiramente em alta para 2024 e 2025, situando-se em 2,6% e 2,3%, respetivamente.

12. O cenário macroeconómico da POE/2025 prevê que Portugal consiga atingir em 2024 o valor máximo da série estatística para a capacidade de financiamento de Portugal (3,3% do PIB), o qual será seguido por novo máximo em 2025 (3,9%). Esta previsão tem implícito o máximo histórico da balança de capital em 2024 e 2025 e da balança de bens e serviços em 2025.

13. Caso se concretizem para 2024 e 2025 as previsões da POE/2025, a capacidade de financiamento da economia portuguesa atingirá 3,3% e 3,6% do PIB, respetivamente, sendo dois máximos históricos consecutivos desta série estatística. Para este resultado, contribuirá o máximo da série estatística da balança de capital em 2024–2025, a qual inclui transferências de fundos comunitários, bem como o máximo da balança de bens e serviços em 2025.

14. Para 2024–2025, o rendimento disponível das famílias, as remunerações do total da economia e as remunerações por trabalhador deverão crescer a um ritmo superior ao da taxa de inflação. No cenário macroeconómico da POE/2025 encontra-se subjacente uma recuperação da taxa de poupança das famílias em 2024 e 2025, devido ao facto do crescimento do rendimento disponível exceder o do consumo privado nominal.

15. A produtividade aparente do trabalho, calculada pelo PIB real por pessoa empregada, deverá crescer 0,7% em 2024 e 1,4% em 2025, enquanto o emprego deverá aumentar 1,1% e 0,7%, respetivamente. O principal contributo para o crescimento económico em 2024 (1,8%) será decorrente do aumento do emprego (1,1%), enquanto em 2025 o crescimento do PIB real (2,1%) terá como principal contributo o acréscimo da produtividade aparente do trabalho (1,4%).

16. O investimento público, líquido de amortizações, foi negativo entre 2012 e 2022 e nulo em 2023, o que significa que o investimento público não tem sido suficiente para repor o desgaste das infraestruturas e dos equipamentos das AP. Quanto à economia portuguesa como um todo, a FBCF líquida baixou no início do século e voltou a cair após 2010, havendo *inclusive* alguns anos com FBCF líquida negativa.

17. A taxa de investimento das famílias em 2023, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, ficou em 5,9%, sendo superior ao mínimo verificado em 2014 (4,3%), mas significativamente abaixo do do ano 2000 (12,6%). O investimento do sector institucional famílias incide, essencialmente, em habitação, pelo que os anos com elevada taxa de investimento refletem um acréscimo do *stock* residencial das famílias.

4. As principais medidas de política orçamental em 2025 na perspetiva da Contabilidade Nacional

18. Para efeitos de construção e análise de cenários de projeção, as medidas de política têm de ser classificadas com base em dois critérios: grau de formalização e duração dos efeitos nas contas públicas. O primeiro critério é responsável pela arrumação das medidas em antigas e novas. O segundo critério justifica a arrumação das medidas em efeitos permanentes e efeitos efémeros; dento destas, ainda é possível conceber duas subdivisões: efeitos transitórios e efeitos temporários ou não-recorrentes (*one-off*).

19. Perante algumas contradições não justificadas nas fontes, a UTAO optou por considerar um Quadro de Políticas Invariantes que funde informação de três fontes diferentes do MF.

- 20. As medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariantes carregam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2025 negativo em 5 172,4 M€ (1,76% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa.**
- 21. A dimensão do impacto incremental das medidas antigas permanentes foi influenciado pela adoção de medidas de política orçamental ao longo do ano de 2024.** Neste conjunto, é importante dar conta do impacto de medidas que foram sendo aprovadas ao longo de 2024 por iniciativa do XXIV Governo ou da Assembleia da República que — de acordo com os elementos da POE/2025 e a revisão da UTAO — representarão, em 2025, um incremento adicional líquido negativo no saldo orçamental de 1 170 M€.
- 22. O incremento da despesa com prestações sociais, despesa com pessoal e juros representa cerca de 57% do impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2025 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes.**
- 23. A atualização salarial dos funcionários das Administrações Públicas comporta cerca de um terço do aumento total previsto para a rubrica de despesas com pessoal em 2025.** Contudo, este modelo de atualização, por si só, continua a contribuir para a compressão salarial dentro das carreiras de trabalhadores das Administrações Públicas.
- 24. Em comparação com os anos anteriores, a POE/2025 apresenta um número reduzido de novas medidas e um impacto agregado residual no saldo orçamental,** indiciando que o Governo, face à dimensão orçamental das medidas permanentes previamente adotadas, decidiu não alterar com materialidade relevante o impacto orçamental projetado para o cenário final de 2025.
- 25. A UTAO procedeu à revisão dos dados relativos a quatro medidas novas de política orçamental para 2025.** O impacto orçamental da medida "atualização da taxa de carbono" foi revisto, e as medidas denominadas "Combate à fraude e evasão fiscal" no âmbito do IVA e do IRC foram retiradas, uma vez que não se encontravam suficientemente fundamentadas e detalhadas para serem classificadas como novas medidas. Além disso, com o mesmo argumento de falta de especificação, a Comissão Europeia não aceitou a classificação destas medidas como discricionárias (assim deixando de contar para a nova regra europeia da trajetória da despesa líquida). Por fim, a medida "revisão de despesa" foi reclassificada como nova medida. Embora seja repetida anualmente e mantenha a mesma designação, o seu impacto e conteúdo variam de ano para ano.
- 26. As novas medidas permanentes de política orçamental, identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2025, acarretam, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo de 0,02% do PIB no saldo orçamental.** Este impacto resulta, principalmente, da menor arrecadação de IRS, decorrente da medida "Alargamento do IRS Jovem", e do aumento da receita de impostos indiretos, devido à medida "Atualização da taxa de carbono".
- 27. Na análise aos elementos das principais medidas de política orçamental da POE/2025, é de salientar a ausência de informação sobre o impacto orçamental de medidas anunciadas e muito debatidas antes da apresentação da POE,** entre as quais se destacando a medida "redução da taxa de IRC".
- 28. No biénio 2024–2025, o esforço financeiro com o conjunto das medidas transitórias deverá manter-se praticamente inalterado, prevendo-se um agravamento marginal do seu impacto nominal (40 M€). A diminuição da resposta à inflação é inteiramente absorvida pela utilização de empréstimos comunitários na execução do PRR, mantendo-se os encargos líquidos com as vacinas COVID-19 constantes.** O impacto previsional conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e PRR é 2,94 mil M€ (1,0% do PIB) em 2024, com um pequeno incremento de 40 M€ em 2025, para 2,979 mil M€ (1,0% do PIB) em 2025. Este efeito global reflete uma recomposição das medidas transitórias: o menor esforço financeiro com as medidas de redução da inflação (697 M€) é ligeiramente inferior à aceleração da implementação do PRR, com um maior recurso à componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (– 736 M€). Mantém-se constante a despesa líquida com as vacinas COVID-19 (211 M€), assumindo um carácter permanente.

29. Em 2025, prevê-se redução de 697 M€ (- 0,3% do PIB) na intervenção pública no domínio da inflação. Ainda assim, o impacto previsional do pacote no saldo de 2025 representa - 0,6% do PIB (- 1,72 mil M€), permanecendo em vigor as medidas de desagravamento fiscal dos combustíveis, o apoio à renda e o efeito de base da redução do IVA da eletricidade.

30. As medidas do pacote inflação com carácter permanente representam 87% do impacto estimado para 2025, contrariando a natureza alegadamente transitória desta intervenção pública.

31. Em 2025 será descontinuada a medida de suspensão do aumento da taxa de carbono (120 M€), em linha com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) no contexto do Semestre Europeu. Mas permanecem em vigor a maior fatia das medidas de alívio fiscal do ISP (1039 M€), em contraste com a recomendação do Conselho da UE.

32. A POE projeta uma aceleração muito significativa na implementação do PRR no biénio 2024–2025, mais do que duplicando a despesa anual em cada ano. Aumenta também o recurso à componente de empréstimos, com um agravamento previsional do saldo em 4,3 mil M€ (1,4% do PIB) entre 2024 e 2026, atingindo a sua expressão máxima no último ano.

33. Em 2025, a POE prevê um estímulo significativo do PRR, com um nível previsional de despesa que representa 2,7% do PIB (7,8 mil M€), dos quais 0,4% do PIB (1 mil M€) com recurso à componente de empréstimos, que agrava o saldo orçamental. No entanto, a despesa conhecida do 1.º semestre de 2024 está fortemente subexecutada face à estimativa anual, constatando-se um risco muito elevado de se quedar significativamente aquém do programado, o que também compromete a meta de 2025.

34. Em 2025, não se prevê a existência de medidas temporárias nem medidas não-recorrentes. Caso esta previsão se confirme, o saldo orçamental será equivalente ao saldo ajustado. A confirmar-se, 2025 ficará na história como o segundo ano após 2010 sem medidas temporárias nem recorrentes nas contas das Administrações Públicas portuguesas. A primeira vez sucedeu em 2016.

5. Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

5.1 Trajetória 2024–28 de metas para os vários saldos

35. A ligeira melhoria do excedente orçamental (+ 0,1 p.p. do PIB) previsto no POENMP/2024–28 no final do horizonte temporal, face a 2023, resulta do contributo positivo das medidas temporárias ou não recorrentes, que compensam o efeito negativo da componente cíclica e do saldo estrutural.

36. O cenário orçamental apresentado no POENMP/2024-28 prevê uma deterioração dos saldos na fase inicial do horizonte, seguida de uma inversão desta tendência nos últimos dois anos do período em análise. No entanto, neste biénio (2027 e 2028), um potencial resultado abaixo das previsões macroeconómicas constitui um risco orçamental descendente. A projeção para o saldo orçamental, o saldo estrutural e os saldos primários aponta para que estes sejam excedentários, sendo que se regista uma deterioração nos primeiros anos, influenciada, em parte, pela contabilização da despesa de projetos financiada por empréstimos no âmbito do MRR. Nos últimos dois anos do horizonte temporal (2026 e 2027), o MF prevê uma melhoria substancial do excedente orçamental para níveis que se aproximam dos registados em 2023. Com a informação disponibilizada no POENMP/2024–28 e sem uma desagregação mais detalhada ao nível de rubricas de receita e despesas, não é possível apreender os pressupostos que o MF considerou para a previsão neste biénio (2027–28), sendo que este período corresponde a uma fase de dissipação dos efeitos na procura agregada por via da aplicação do PRR e simultaneamente o cenário macroeconómico apresentado na POENMP/2024–28 prevê o crescimento real da atividade económica a taxas não superiores a 2%.

5.2 Ponto de partida: estimativa para 2024

37. O Relatório do MF que acompanha a POE/2025 estabelece os objetivos para o saldo orçamental: 0,4% do PIB em 2024 e 0,3% do PIB em 2025.

38. O excedente de 0,4% do PIB estimado para 2024 traduz uma deterioração anual de 0,8 p.p. no saldo orçamental face ao resultado de 2023. No entanto, este resultado suplanta a meta orçamental em anteriores documentos previsionais do MF (no OE/2024, no PE/2024-28 e na 2.ª Notificação dos Défices Excessivos). Caso o resultado estimado para 2024 se venha a concretizar, este representará o terceiro excedente orçamental desde 1974, após os registados em 2019 (0,1% do PIB) e 2023 (1,2% do PIB).

39. A deterioração previsional de 0,8 p.p. do saldo orçamental refletiu um conjunto de efeitos de sinal contrário. O ano de 2024 conheceu várias pressões ascendentes sobre a despesa, cujo aumento superou o crescimento da receita. Esta evolução foi mitigada pela diminuição da necessidade de intervenção pública no domínio da inflação e da pandemia e pela dissipação das medidas temporárias ou não recorrentes. O agravamento previsional de 0,8 p.p. do saldo orçamental em 2024 resultou de fortes pressões ascendentes sobre a despesa, particularmente com pensões e prestações sociais, que, no seu conjunto, superaram a expansão da receita em 1,2 p.p. e contribuíram para a deterioração do resultado orçamental, a par do recurso à componente de empréstimos para financiamento do PRR (-0,1 p.p.), num contexto de agravamento dos encargos com a dívida pública (-0,1 p.p.) e desaceleração da economia (-0,06 p.p.). Esta evolução descendente foi mitigada pela diminuição do esforço financeiro com as medidas transitórias dos pacotes pandemia e inflação (0,2 p.p.) e pela dissipação das medidas temporárias ou não recorrentes (0,3 p.p.).

40. A POE/2025 reviu em alta o objetivo do saldo orçamental para 2024 em 343 M€, refletindo um desempenho da receita globalmente mais favorável, parcialmente absorvido pelos encargos anuais adicionais com as medidas de política já adotadas na atual legislatura, particularmente em remunerações e prestações sociais. O desempenho mais favorável da receita face ao previsto no PE/2024-28 (+ 2829 M€), particularmente em impostos diretos e contribuições sociais, deverá acomodar o aumento da despesa corrente superior ao programado (+ 2662 M€), num contexto de redução previsional dos encargos com o serviço da dívida (- 526 M€). A despesa de capital deverá situar-se ligeiramente abaixo do previsto (- 176 M€). A revisão da despesa com prestações sociais parece ser superior ao efeito direto das medidas que a justificam, o que poderá constituir uma folga orçamental em 2024. Deve notar-se que um resultado melhor do que o previsto em 2024 constitui um ponto de partida mais favorável para o ano de 2025.

5.3 Do saldo orçamental em 2024 ao saldo orçamental em 2025

41. A POE/2025 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um excedente de 0,3% do PIB, o que representa uma pequena deterioração (0,1 p.p.) face ao estimado para 2024, refletindo contributos quase simétricos das componentes analisadas. O peso das medidas permanentes, com destaque para as antigas, iguala o crescimento da receita. O mesmo acontece com as medidas transitórias, uma vez que o efeito de base das medidas da inflação é absorvido pela utilização de empréstimos no financiamento do PRR. O agravamento dos encargos com a dívida pública e a desaceleração do crescimento económico serão mitigados pela dissipação dos encargos com as medidas temporárias ocorrido em 2024, com um contributo agregado de 0,1 p.p. do PIB.

42. A análise do cenário orçamental da POE/2025 permite fazer algumas considerações sobre a evolução orçamental prevista. Desde logo, na estimativa para 2024, a revisão em alta da despesa com prestações sociais parece exceder as medidas que a justificam, o que poderá constituir uma margem orçamental, indiciando um resultado, em 2024, melhor do que o previsto, o que constituiria um ponto de partida orçamental mais favorável para o ano de 2025. Relativamente às medidas transitórias (inflação e PRR), o seu impacto agregado será praticamente nulo em 2025, embora as medidas de combate à inflação assumam um carácter permanente, destacando-se a redução do ISP (mil M€). Analisando a

evolução orçamental prevista, excluindo os efeitos transitórios, verifica-se que o peso das medidas permanentes (anteriores e novas) iguala a receita. No entanto, este equilíbrio é frágil, uma vez que a despesa permanente terá uma tendência crescente nos anos vindouros, especialmente no que diz respeito às despesas com pessoal e pensões, enquanto a receita, particularmente na sua componente fiscal, tende a desacelerar face ao registado em anos anteriores, acompanhando o ciclo económico. Deve-se também sublinhar que a reversão da medida de redução temporária do ISP poderá ser um recurso adicional ao dispor do Governo para aumentar esta receita, estando em consonância com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) no âmbito do Semestre Europeu.

5.4 Orientação da política orçamental

43. Tendo por referência os dados da POE/2025, a política orçamental no ano em curso de 2024 deverá ser expansionista contracíclica, refletindo uma degradação do saldo primário estrutural num contexto de deterioração da conjuntura económica.

44. Para 2025, caso se concretizem as previsões da POE/2025, a política orçamental será **marginalmente expansionista pró-cíclica**, refletindo um contexto de ligeira deterioração do saldo primário estrutural e de melhoria residual da atividade económica.

5.5 Riscos do cenário orçamental

45. A conjuntura internacional continua a ser instável e acrescenta incerteza ao desempenho da economia portuguesa e, consequentemente, às previsões dos cenários macroeconómico e orçamental. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental em 2025 apresentada pelo MF na POE/2025.

46. O agravamento das tensões geopolíticas no Médio Oriente e a escalada dos conflitos armados afetam as projeções macroeconómicas, refletindo-se no cenário orçamental. Como se verificou nos últimos anos, a evolução dos conflitos e das tensões geopolíticas resulta em consequências como a divisão entre blocos de países no comércio mundial, dificuldades nas cadeias de produção e abastecimento, variações nos preços das matérias-primas e pressões inflacionistas. Estes fatores influenciam o desempenho económico e as projeções macroeconómicas e orçamentais, com impactos nas receitas e nas despesas públicas. A escalada das tensões no Médio Oriente, com possibilidade de regionalização do conflito, constitui um risco descendente, por via da subida dos preços do petróleo e do gás nos mercados internacionais, transmitindo-se ao cenário por via do agravamento dos custos com a energia e da necessidade de estímulos orçamentais para mitigar efeitos adversos. Em sentido oposto, a UE criou o *Repower*, um instrumento de política com o objetivo de acelerar a transição energética e diminuir a dependência de combustíveis fósseis, uma componente do PRR em fase de implementação, que constitui uma resposta de médio prazo a este risco.

47. A garantia pessoal do Estado no crédito habitação de jovens até 35 anos, por um período de 10 anos, constitui uma responsabilidade contingente. No caso em apreço, a medida merece atenção dada a abrangência temporal da garantia e a faixa etária dos potenciais beneficiários.

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

49. O ritmo de implementação do PRR permaneceu aquém do programado entre 2022 e 2023, um padrão que se repete em 2024 e compromete o objetivo de 2025. A incapacidade de executar a despesa no horizonte programado poderá inviabilizar a completa implementação deste plano de investimentos. Reconhecendo esta fragilidade institucional, o Conselho da UE recomendou a Portugal, no contexto do Semestre Europeu, o reforço da capacidade administrativa e a aceleração da implementação das reformas necessárias à execução eficaz do PRR e de programas da política de coesão (REP 2/2024).

50. A incapacidade em atingir as metas de execução do PRR no biénio 2024–2025 altera a dinâmica orçamental: implica riscos descendentes na previsão da despesa de capital (particularmente, FBCF e ajudas ao investimento das empresas) e da receita destinada ao seu financiamento, com um efeito tendencialmente nulo sobre o saldo orçamental. No entanto, os atrasos na realização da despesa também protelam a necessidade de financiamento com recurso a empréstimos do MRR, o que pode constituir um risco ascendente à previsão de 2025.

51. O incumprimento do objetivo de congelamento do número de funcionários representa um risco orçamental descendente. No relatório da POE/2025, o Governo estima manter o número de funcionários públicos registado em 2024, quebrando a tendência de crescimento sucessivo verificada desde 2014. Este objetivo implica a aplicação da regra de uma entrada por cada saída, a qual, por si só, tem impacto na redução da massa salarial das AP. Assim, o aumento previsto das despesas com pessoal em 2025 resultará do acréscimo da remuneração média (incluindo o impacto mitigador do efeito de substituição). A não concretização desta regra, ou seja, a entrada de mais funcionários do que saídas, implicará um aumento do número de funcionários públicos, com impacto direto no crescimento da rubrica de despesas com pessoal.

52. A estimativa de 2024 indicia a sobreorçamentação da despesa com prestações sociais. Um resultado orçamental melhor do que o estimado neste ano constitui um ponto de partida mais favorável para 2025 e um risco ascendente neste biénio. A revisão em alta da despesa com prestações sociais na estimativa para 2024 parece exceder as medidas que a justificam, o que poderá constituir uma margem orçamental, indiciando um resultado melhor do que o estimado para o ano em curso e um ponto de partida orçamental mais favorável para o ano de 2025, constituindo um risco ascendente neste biénio.

53. O fim antecipado do mecanismo de capital contingente pode permitir o pagamento de dividendos por parte do Novo Banco. O pagamento de dividendos, não previsto na POE, representaria um aumento de receita com contributo positivo para o saldo orçamental em 2025.

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

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

55. As novas regras de disciplina orçamental na União Europeia entraram em vigor a 30 de abril de 2024.

56. A reforma do quadro de governação económica da UE trouxe alterações que visam simplificar a aferição da sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros. Neste contexto, os valores de referência consignados no Tratado de um défice não superior a 3% do PIB e de uma dívida não superior a 60% do PIB permanecem inalterados. Os Estados-Membros apresentam os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo (substituem os Programas de Estabilidade) que abrangem a política orçamental, as reformas e os investimentos. Estes planos incluem uma trajetória orçamental nacional definida em termos de **despesa primária líquida a título de único indicador operacional** e devem ser coerentes com uma trajetória de referência da Comissão baseada numa metodologia comum. A trajetória de referência da Comissão deve assegurar um esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, respeitando os critérios de **salvaguarda da sustentabilidade da dívida** e **salvaguarda da resiliência do défice**. A duração do plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo é de quatro anos (ou cinco), prorrogável até sete anos, se um Estado-Membro (EM) se comprometer a levar a cabo um conjunto elegível de reformas e investimentos com impacto positivo no crescimento e que satisfaça outros critérios previstos no regulamento em vigor.

57. A sustentabilidade da dívida pública consiste em assegurar que num horizonte alargado após o final de um período de ajustamento, a evolução do saldo primário estrutural, com inclusão dos custos do envelhecimento da população, garante uma trajetória descendente do 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 numa análise de sustentabilidade da dívida (DSA) e em cláusulas de salvaguarda.

58. A sequência de tetos anuais para o crescimento da despesa primária líquida, apresentada pelo Governo, diverge da trajetória de referência da Comissão Europeia, embora a taxa média anual no período 2025 a 2028 seja igual à da CE (3,6%).

59. Em 2025, o crescimento previsional da despesa líquida (4,9%) situa-se ligeiramente abaixo do teto anual da trajetória de referência da POENMP (5,0%), o que indica o cumprimento deste critério. Neste ano, as previsões subjacentes ao indicador estão coerentes com a POE/2025.

60. As projeções do POENMP/2024–28 dão conta de uma situação de equilíbrio orçamental, cumprindo assim, ao longo do horizonte de projeção, o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB.

61. As previsões da evolução do saldo estrutural até 2028 permitem o cumprimento da cláusula de salvaguarda da resiliência do défice. De acordo com a trajetória prevista para o saldo estrutural, Portugal cumprirá, com margem confortável, os pressupostos da salvaguarda da resiliência do défice.

62. A trajetória prevista no POENMP/2024-28, ao longo do horizonte de projeção, cumpre simultaneamente o critério anteriormente em vigor de redução de um vigésimo do rácio da dívida pública, bem como o critério atualmente em vigor de salvaguarda da sustentabilidade da dívida.

63. Tendo por referência os dados disponibilizados pelo POENMP/2024–28, recalculando a trajetória da dívida com os dados mais recentes disponíveis e com as previsões atualizadas do MF para as variáveis macroeconómicas e orçamentais, concluiu-se que a trajetória projetada pelo MF até 2028 será suficiente para cumprir todos os critérios em todos os cenários. Os dados mais recentes do POENMP/2024–28 atualizaram as previsões para as variáveis que compõem o saldo primário estrutural e o crescimento económico. Tendo em consideração a média da variação anual do saldo primário estrutural do POENMP/2024–28 (0,15 p.p. do produto potencial nominal), a trajetória cumpre os critérios da análise de sustentabilidade da dívida (DSA), bem como os das cláusulas de salvaguarda.

6. Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública

64. A UTAO tem vindo a designar um conjunto específico de normas nas leis do OE e nos decretos-lei de execução orçamental como *instrumentos não convencionais de controlo da despesa.* As sucessivas leis dos Orçamentos do Estado têm mantido em vigor estas restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, quanto ao recrutamento de trabalhadores e à contratação de serviços.

65. Trata-se de quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e das tutelas sectoriais. Estas regras encontram-se vertidas nas normas legais que integram a POE/2025 e condicionam atos de gestão corrente conducentes a: i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença. O articulado da Proposta de Lei n.º 26/XV/1.º, “Orçamento do Estado para 2025” (PPL OE/2025) renova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram quatro formas de cativação *não convencionais*.

66. O primeiro destes *instrumentos não convencionais* opera no âmbito da aquisição de serviços. Em termos financeiros, as restrições previstas para 2025 mantêm as restrições introduzidas em anos anteriores: i) prolongam uma sequência de restrições nominais, em cadeia, que já dura desde a última crise de

finanças públicas, e, ii) limitam o crescimento nominal dos encargos com contratos de aquisição de serviços estabelecidos para 2025, os quais não acompanham a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas [ainda que a atualização permitida para 2025 (2,75%) seja ligeiramente superior à inflação prevista no cenário macroeconómico (2,3%)]. Acresce que estes limites em cadeia, por força do articulado na proposta de lei, acabam por se sobrepor aos tetos da despesa em aquisição de serviços aprovados pela AR nos Mapas Contabilísticos 1 e 4.

67. É remetido para o membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial, o poder (discricionário) de autorizar a execução de despesa com a aquisição de serviços acima dos limites estabelecidos, ainda que o serviço ou organismo em causa tenha dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República. A restrição financeira é ainda mais grave porque a repetição, em anos sucessivos, da limitação aos encargos pagos no ano anterior significa a amarração nominal do limite para 2025 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada, 2015. As recentes majorações deste limite, +2% em 2023 e 2024, ficam abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos. A proposta de +2,75% na Proposta de Lei do OE/2025 deverá atenuar ligeiramente esta restrição em 2025. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado nos casos específicos que envolvem a contratação de serviços dos seguintes tipos: i) estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença.

68. É forçoso que estas restrições venham a repercutir-se negativamente sobre a qualidade (e quantidade) dos serviços públicos prestados às pessoas e às empresas. A necessidade de introduzir um elevado número de exceções é um sinal de que a regra definida não será o melhor meio para atingir o fim pretendido. Compreende-se a introdução de mais uma exceção a esta restrição na PPL que acompanha a POE/2025. Trata-se da alínea h) do n.º 6 do art. 16.º, relativa à celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços relacionados com os Sistemas Operacionais Críticos da Autoridade Tributária e Aduaneira, uma vez que se trata de sistemas com elevado nível de criticidade para a prossecução das atribuições deste organismo. O que importa aqui saber é quantos mais fatores críticos para a salvaguarda da qualidade dos serviços públicos prestados à população ficam de fora das exceções. Quanto mais se alarga a lista de exceções na lei, mais clara fica a irracionalidade de manter a regra para todas as outras situações.

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

70. As exigências acima explicitadas condicionam as opções de gestão quanto à aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos, colocam os serviços e organismos das AP a operar abaixo da restrição orçamental aprovada pela Assembleia da República e só podem ser levantadas a título excepcional com a intervenção de dois a três membros do Governo na esfera de autonomia dos gestores públicos. Os instrumentos *não convencionais*, tal como as cativações, são exemplos lamentáveis da Administração Pública a trabalhar para si própria.

71. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2025 não introduz inovações de relevo quanto ao enquadramento dos *instrumentos não convencionais* à realização de despesa nas Administrações Públicas. Ainda assim, podem identificar-se alguns pontos merecedores de referência:

- Os limites estabelecidos para os encargos com contratos de aquisição de serviços (n.º 1 e n.º 2 do art. 16.º) são atualizados a uma taxa ligeiramente acima da inflação prevista;
- É introduzida uma nova exceção à aplicação dos n.º 1 a 3 do art. 16.º, de forma a que estas restrições não se apliquem à celebração ou renovação de contratos de aquisições de serviços relacionados com os Sistemas Operacionais Críticos da Autoridade Tributária e Aduaneira;

- Na contratação de serviços na modalidade de tarefa e avença (art. 18.º da PPL POE/2025), passam a estar excluídos da aplicação desta norma as aquisições de serviços realizadas e financiadas na sua totalidade no âmbito de projetos financiados pela União Europeia.

72. A introdução destas exceções, e de muitas outras que transitam de exercícios orçamentais anteriores, são um sintoma de que a operação das entidades públicas não é compatível com estas normas pouco convencionais. Certamente que os argumentos que serviram para justificar todas estas exceções poderiam também ser invocados em inúmeras outras áreas das AP, o que acaba por reforçar a convicção sobre a irracionalidade dos instrumentos não convencionais.

73. Alerta-se para a falta de utilidade dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa aquando da votação da proposta de lei orçamental, uma vez que, sendo desnecessários para conter a despesa dentro dos respetivos limites orçamentais, geram um conjunto de efeitos nocivos sobre a gestão pública e a qualidade dos serviços prestados às pessoas e às empresas. No seu dia-a-dia, os gestores públicos enfrentam os efeitos perversos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência nas organizações públicas. Em muitos casos, verifica-se uma desproporcionalidade entre a carga administrativa exigível para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. São variados os danos microeconómicos causados pelos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa: i) são um entrave à mudança dentro das organizações, prejudicando a inovação na engenharia de processos dentro do sector público; ii) desincentivam a entrada de trabalhadores qualificados na Administração Pública e nas empresas públicas, com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm; iii) absorvem recursos humanos na área administrativa, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades de missão; iv) obrigam a recorrer ao poder político para executar o OE aprovado, transformando a execução orçamental num exercício de negociação intragovernamental permanente; v) desmotivam e contribuem para a desresponsabilização dos gestores públicos e das equipas operacionais; vi) sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e serviços públicos; vii) contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado e a incerteza sobre quantos recursos pode a gestão comprometer nas suas atividades.

74. Esta é uma matéria que pode merecer análise e reflexão da Assembleia da República na fase de discussão na especialidade da POE/2025. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal têm sido assinalados pela UTAO desde 2019, nas apreciações às POE e Contas Gerais do Estado. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, densificou esta matéria na Secção 5.10, mas o problema não se aliviou, antes se agravou até hoje.

1 Introdução

75. Este documento constitui a análise preliminar à Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025). Por iniciativa da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), o plano orçamental do Governo para o exercício económico do próximo ano é analisado à luz do plano de médio prazo (2025 a 2028) que o Executivo concluiu sensivelmente na mesma altura. Devendo ser o envelope estratégico da política orçamental até 2028, faz sentido apreciar a POE no contexto das metas numéricas definidas nesse plano de médio prazo. Para esta opção, concorre ainda o fator novidade decorrente de o Plano Orçamental-Estrutural de Médio Prazo (POENMP) 2024–28 ser a primeira geração saída da reforma do modelo europeu de governança económica. Antes da audição em comissão parlamentar da equipa política do Ministério das Finanças (MF), a UTAO divulgará a análise revista e alargada à POE/2025 e ao POENMP/2024–28. A 10 de outubro de 2024, deu entrada na Assembleia da República o conjunto de [peças processuais](#) que constitui o plano orçamental do Governo para executar em 2025. O presente relatório é concluído a tempo de ser útil na primeira audição do Senhor Ministro das Finanças em sede de discussão da POE na generalidade.

76. A UTAO agradece a informação complementar prestada por várias entidades externas à Assembleia da República. A realização deste estudo exigiu a utilização de informação que não consta do acervo disponível publicamente. À semelhança dos anos anteriores, a UTAO solicitou dados adicionais e ficheiros em Excel com a informação financeira mais importante sobre os cenários macroeconómico e orçamental. Para este primeiro relatório, foi utilizada informação complementar disponibilizada por Direção-Geral do Orçamento (DGO), Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEAR) do MF e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

77. As passagens tecnicamente mais densas são precedidas de explicações em linguagem acessível. A UTAO, como entidade independente de escrutínio da política orçamental ao serviço dos Deputados, mas também de todos os Portugueses, tem um dever particular de contribuir para a elevação da literacia económica sobre as finanças públicas e os contextos nacional e internacional que as condicionam. Por isso, há uma preocupação pedagógica no modo como o texto está escrito. Em particular, a utilização de conceitos consagrados na literatura económica, mas menos habituais para a maioria dos cidadãos, é acompanhada da explanação dos mesmos em linguagem compreensível pelo maior número possível de leitores. O rigor técnico das análises aqui apresentadas foi também uma preocupação dominante. Dela decorreu a vontade de não deixar sem justificação os argumentos desenvolvidos. Todos os dados utilizados e muitos conceitos económicos e estatísticos têm a sua origem identificada, quase sempre com hiperligações, para que os leitores possam confirmar a evidência por detrás dos números e das ideias apresentadas.

78. Como em anos anteriores, também desta vez a apreciação da UTAO aborda questões pertinentes do processo orçamental. Desta vez, fá-lo à boleia da intenção manifestada pelo Governo, aquando da apresentação da POE em conferência de imprensa no dia 10 de outubro último, de submeter em 2025 à Assembleia da República (AR) uma proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental. A LEO é relevante na discussão de uma qualquer POE na medida em que estabelece as regras de preparação das mesmas por parte do Governo e das unidades orgânicas das Administrações Públicas, assim como condiciona o processo de discussão, negociação e votação das propostas de lei orçamentais anuais. Assim, a Secção 2.2, baseada em estudos anteriores da Unidade e na atualização de evidências, reúne um conjunto de contributos para a futura versão da LEO.

79. O documento está estruturado em seis capítulos e um anexo. Principia, porém, com um sumário desenvolvido dos resultados principais a que a análise económica da POE chegou. Após esta Introdução, o Capítulo 2 resume a visão construtiva da UTAO para a melhoria da qualidade das finanças públicas. O cenário macroeconómico da POE é estudado no capítulo seguinte. Principia com o enquadramento de médio prazo presente no POENMP/2024–28. Expõe as diferenças para 2024 e 2025 face às previsões no último Programa de Estabilidade e caracteriza o comportamento esperado da economia portuguesa nestes dois anos face ao passado. Os capítulos seguintes ocupam-se das contas públicas. É

possível decompor a variação do saldo orçamental entre dois anos em função dos contributos das principais medidas de política orçamental. O Capítulo 4 dá o pontapé de saída através da arrumação criteriosa das medidas em antigas e novas, e em medidas com efeitos permanentes, medidas com efeitos transitórios e medidas com efeitos temporários ou não-recorrentes. Para isso, teve necessidade de rever pontualmente a classificação e a quantificação de impactos do MF. O Capítulo 5 aprecia o cenário orçamental da POE em Contabilidade Nacional. Começa por um sobrevoo de médio prazo ao mostrar a variação nos vários conceitos de saldo entre 2023 e o último ano programado no POENMP, 2028. Caracteriza a estimativa de execução para 2024, identifica os contributos das medidas de política discricionárias para as variações do saldo entre 2023 e 2024 e entre 2024 e 2025, classifica a orientação da política orçamental perante o ciclo económico, sinaliza os principais riscos das previsões pontuais do MF e mostra como é que as finanças públicas, nas previsões da POE para 2025, se posicionam nos indicadores antigos e novos das regras orçamentais da União Europeia. O Capítulo 6 renova a chamada de atenção ante os cidadãos e os deputados para os sacrifícios que os chamados "instrumentos não convencionais de controlo da despesa" impõem na qualidade dos serviços prestados à comunidade pelas Administrações Públicas. São regras no articulado muito intrusivas na microgestão das entidades públicas. Limitam o recrutamento de recursos humanos e as aquisições de serviços, forçando-as a gastar menos do que os tetos aprovados pela AR nestas rubricas permitem. O articulado da proposta de lei orçamental repete as normas em causa há cerca de uma década sem que a questão seja discutida pela AR. O Anexo 1 oferece uma descrição sintética sobre o alcance das principais medidas novas de política orçamental para 2025. A análise das previsões em contabilidade pública aparecerá no próximo relatório da UTAO sobre a POE/2025, juntamente com temas novos.

2 Novidades no enquadramento institucional das finanças públicas

80. Duas novidades marcam o contexto institucional do processo legislativo orçamental referente ao Orçamento do Estado para 2025. A expressão “processo legislativo orçamental” é aqui entendida como o conjunto de regras formais e informais (ou práticas) que balizam o modo como as POE são preparadas pelo Governo e depois discutidas, negociadas e finalmente votadas no Parlamento. A primeira novidade é a coincidência no tempo entre a elaboração da POE/2025 e a primeira geração do Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) para o quinquénio 2024 a 2028. A segunda são as mudanças anunciadas pelo Governo para introduzir proximamente na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), uma das quais, o fim dos “cavaleiros orçamentais” no articulado da proposta de lei, teria já efeitos na POE/2025. As próximas secções têm natureza pedagógica, explicando como é que cada novidade afeta a restrição orçamental do sector Administrações Públicas e o articulado da proposta de lei.

2.1 Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP)

81. Esta secção será incluída apenas no segundo relatório da UTAO sobre a POE/2025 e o POENMP. Não houve tempo para escrever, a tempo do primeiro relatório, o texto planeado. Na revisita em novembro a estes dois objetos, a Secção 2.1 enunciará os objetivos pretendidos com a reforma do modelo europeu de governanças económica. Explicará as novas regras numéricas para o desenho e a execução dos orçamentos nacionais. Uma justificação político-económica para os critérios adotados, nomeadamente o teto à variação percentual do indicador de despesa primária líquida, será também oferecida.

2.2 A propósito dos “cavaleiros orçamentais”: reflexão sobre a proposta de lei e a anunciada revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

82. Esta secção debruça-se sobre o enquadramento institucional das contas públicas. Na apresentação da POE/2025, o Ministro das Finanças anunciou para 2025 a deliberação no Parlamento de uma revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). A UTAO tem um trabalho técnico detalhado sobre a adequação do processo legislativo orçamental aos desafios da contemporaneidade com os olhos colocados no futuro e espera que essa reflexão publicada possa ser tida em conta, a par de contributos de outras instituições e personalidades do ecossistema das finanças públicas e da economia política porque a qualidade do enquadramento depende também de transformações estruturantes a montante, como seja a revisão da lei eleitoral. Como se verá ao longo das subsecções, as tentativas deste Governo e do anterior em acabar com as cativações e os chamados “cavaleiros orçamentais” vêm ao encontro das recomendações da UTAO. Apesar de a concretização das tentativas estar ainda a meio caminho, merecem encorajamento estes primeiros reconhecimentos ao nível do órgão Governo de que há problemas no processo legislativo orçamental aos quais é necessário pôr cobro.

2.2.1 Primeiros esforços para combater fragilidades estruturais no processo legislativo orçamental

83. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, apresentou um diagnóstico profundo do processo legislativo orçamental português. Devidamente justificadas, incluiu também 11 recomendações para o reformar.¹ O diagnóstico concluiu que as regras e práticas do processo, praticamente imutáveis há dezenas de anos, são bastante perigosas para a qualidade das finanças públicas nacionais. Atentam contra a transparência das decisões políticas, a sustentabilidade financeira do sector e a eficácia das polí-

¹ O seu título é: “Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO”. Embora diferentes e analisados em separado, há pontes de comunicação entre os dois objetos de análise mencionados no título.

ticas públicas. Esta última fragilidade traduz-se, em linguagem menos técnica, por qualidade dos serviços prestados à sociedade pelas entidades públicas. A melhor notícia que resulta dessa análise é que os defeitos são corrigíveis. Haja vontade política para os reconhecer e reformar o processo. As 11 recomendações ilustram a viabilidade técnica de uma solução sistémica e coerente. Para enquadrar algumas afirmações nesta secção, é útil reproduzir aqui a estrutura do diagnóstico e o tema de cada uma das recomendações de melhoria. Para o efeito, servem a Figura 1 e a Figura 2, respetivamente.

Figura 1 – Diagnóstico sobre o processo legislativo orçamental: índice da análise da UTAO em 2022

5	O processo de decisão política sobre as Propostas de Orçamento do Estado	81
5.1	Profusão de Propostas de Alteração: a ponta do aicebergue	82
5.1.1	Evidência estatística sobre a profusão	82
5.1.2	Tempo dedicado à apreciação política e votação das Propostas de Alteração	83
5.1.3	Falhas comuns no conteúdo das iniciativas legislativas	84
5.2	Excesso de detalhe orçamental sujeito a votação	85
5.3	Risco de aprovação de mapas contabilísticos incompatíveis com as PA aprovadas	86
5.4	Risco de as PA aprovadas implicarem violação automática das regras orçamentais	87
5.5	Opacidade na informação do MF sobre as consequências das PA aprovadas nas contas iniciais das AP	88
5.6	Risco de subversão da estratégia orçamental do Governo	95
5.7	Falta de objetividade técnica na discussão pública das medidas de política	97
5.8	Falta de espaço no calendário político para acomodar os contributos técnicos de entidades independentes	98
5.9	"Cavaleiros orçamentais" nas POE	99
5.10	Autorização política de atos de gestão corrente para contratar serviços e recrutar trabalhadores	101
5.10.1	Uma forma concreta de cavaleiros orçamentais com incentivos económicos perversos	101
5.10.2	Identificação das normas problemáticas	102
5.10.2.1	O problema nas aquisições de serviços	103
5.10.2.2	O problema na contratação de recursos humanos	105
5.10.3	Ilação	106
5.11	Desestabilização das regras orçamentais das autarquias locais e das regiões autónomas	106
5.12	Benefícios fiscais, Parlamento e UTAO	107
5.13	Demora no fecho das decisões políticas e incidentes técnicos nas POE	109
5.14	Observação conclusiva: os males do modo de aprovação das PA geram práticas na gestão orçamental lesivas das políticas e das contas públicas	110

Fontes: UTAO, Índice Geral do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

Figura 2 – Recomendações de reforma

8	Recomendações para reformar o processo legislativo orçamental	137
8.1	Integração de medidas dos partidos políticos na própria POE: modelo bietápico de negociação e deliberação dos Orçamentos do Estado	137
8.1.1	Primeira etapa do novo processo legislativo orçamental	138
8.1.2	Segunda etapa do processo legislativo orçamental	139
8.2	Data-limite para transmitir orientações políticas sobre a POE aos Serviços	143
8.3	Apoio possível da UTAO na fase anterior à submissão da POE	143
8.4	Relatórios da UTAO sobre a POE	143
8.5	Redução substancial do conteúdo dos mapas contabilísticos sujeito a votação	144
8.6	Clareza e rigor técnico na redação das normas a propor ao Governo	144
8.7	Projeção e avaliação das principais medidas de política orçamental	145
8.8	Estabilização do enquadramento financeiro das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais	147
8.9	Limitação expressiva dos cavaleiros orçamentais	147
8.10	Travagem na intromissão excessiva das leis orçamentais na gestão corrente das entidades públicas	148
8.11	Reforço da assistência técnica especializada aos Deputados em economia dos impostos	149

Fontes: UTAO, Índice Geral do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.

84. A presença de "cavaleiros orçamentais" no articulado da proposta de lei e na lei aprovada é uma das más práticas do processo orçamental. As razões estão apresentadas no referido estudo da UTAO publicado em 2022. Remete-se o leitor interessado para as Secções 5.9 e 8.9 indicadas na Figura 1. Colocar a proposta ou a lei do OE "a dar boleia aos cavaleiros é uma forma de esconder os seus efeitos previsíveis e de os tentar aprovar minimizando o debate, seja no seio do Governo ou na AR" — par. 267 do relatório de março de 2022. As normas cavaleiras são ortogonais ao cumprimento dos tetos de despesa e endividamento, isto é, nada têm a ver com a fixação da restrição orçamental para o ano da POE, mas alongam e complexificam o articulado. São também meios opacos de passar legislação que não é necessária para executar o orçamento. Sendo mesmo necessárias para executar políticas ou gerir entidades, então estas normas deveriam antes tramitar no processo legislativo comum. O processo legislativo comum prevê publicidade sobre o teor de cada iniciativa legislativa e audição de partes interessadas, características que não existem no processo legislativo orçamental. Neste, o prazo está limitado a 50 dias e o processo comum ultrapassa geralmente esta duração. O estudo da UTAO preconizou o fim dos cavaleiros nas propostas de lei e nas leis aprovadas do OE e até propôs um mecanismo de

transição para o efeito. Dá-se nota que não foi mencionada no referido estudo a existência de um país com uma solução mais ousada para este problema (e para outro amplamente discutido no relatório da UTAO, que são as propostas de alteração no Parlamento). Há vários anos proibiu no seu equivalente à portuguesa Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) a existência de cavaleiros orçamentais e medidas de política com efeitos orçamentais naqueles diplomas. Tanto quanto a UTAO conhece, estas duas proibições têm sido respeitadas pelas leis orçamentais anuais. Por que não ponderar-se em Portugal a mesma solução? O país em causa é lusófono e, nesta matéria, Portugal teria a aprender com ele. Chama-se Moçambique. As fontes legislativas moçambicanas relevantes estão identificadas no final do par. 101, p. 24.

85. A existência de cavaleiros nas leis anuais do orçamento é uma questão que também tem interessado os juristas. Numa recensão recente, Coutinho (2024)² sintetiza acórdãos do Tribunal Constitucional sobre casos concretos e argumentos de vários juristas acerca da admissibilidade jurídico-constitucional deste tipo de normas nas leis orçamentais anuais. A doutrina parece dividir-se em Portugal acerca da conformidade constitucional dos cavaleiros, exceto no reconhecimento de que eles são uma má técnica legislativa. Este ponto consensual assenta na evidência de que tais normas não têm conexão com a execução do Orçamento. Há quem diga que a Constituição não as proíbe e há quem afirme que a LEO já as proíbe, embora, na prática, seja abusivamente violada todos os anos nas propostas de lei e nas propostas parlamentares de alteração à mesma. A inexistência de consenso sobre a inadmissibilidade legal destas normas gera incerteza e insegurança nos utilizadores do Direito, que são todos os cidadãos. A existência de acórdãos do Tribunal Constitucional sobre a admissibilidade de casos concretos, com votos de vencido entre os juízes, evidencia outro custo social de dar boleia no OE a disposições desta natureza: irão ou não ser impugnadas por alguém? Estando legisladas, é esta situação para levar a sério? E durante quanto tempo produzem eficácia jurídica estas normas: só no ano económico da lei orçamental ou são permanentes até serem alteradas ou revogadas expressamente por outra lei?

86. A convivência com cavaleiros orçamentais não é uma questão política menor. O par. 268 do citado estudo UTAO em 2022 recorda que foi precisamente um cavaleiro orçamental que derrubou na generalidade uma proposta de Orçamento do Estado. Estava-se na discussão na generalidade da POE/2022. As conversações entre os partidos que apoiavam o Governo para acolhimento na lei orçamental de normas que claramente extravasavam o âmbito temático e temporal da lei fracassaram e levaram à primeira reprovação na generalidade de uma POE na AR. Na sequência, a legislatura foi dissolvida e marcadas eleições antecipadas. A degradação notória há mais de uma década na qualidade dos serviços prestados à comunidade pelas unidades orgânicas das Administrações Públicas tem muito a ver com uma categoria específica de cavaleiros orçamentais: os instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública. São limitações absurdas à autonomia de gestão destas entidades para, respeitando as respetivas restrições orçamentais aprovadas nos mapas contabilísticos pela AR, poderem contratar pessoas e adquirir serviços. O tema tem sido analisado pela UTAO nas análises às POE e às CGE e volta a ser abordado neste documento (Cap. 6). A resistência dos ministros das Finanças e a inação do Parlamento perante a perpetuação destes instrumentos pode ser explicada pela fragilidade das condições de governabilidade e o receio que as Propostas de Alteração em sede parlamentar possam comprometer as metas da política orçamental.

87. O Ministério das Finanças declarou a vontade de não colocar cavaleiros orçamentais no articulado da proposta de lei do OE/2025. Pela voz do seu principal responsável político, fê-lo duas vezes. Primeiro, em declarações públicas citadas por um órgão de comunicação social antes de a POE ser conhecida — artigo no [jornal digital ECO](#) assinado por Ánia Ataíde em 30/09/2024. Esta vontade foi reafirmada na [conferência de imprensa do próprio para apresentação da POE/2025](#), no dia 10/10/2024. Iniciou a secção dedicada a mudanças no processo orçamental relevantes em 2025 afirmando que “o articulado deste ano não tem o que se costumava designar como “cavaleiros orçamentais” — ouvir o registo audiovisual da apresentação entre os tempos 19'10" e 19'53". Em coerência com o estudo anterior, a UTAO saúda esta vontade. Adiante (Subsecção 2.2.2) analisará a evidência sobre aquela afirmação no articulado da proposta de lei em apreciação parlamentar.

² COUTINHO (2024), Joana, “[Os cavaleiros orçamentais na Lei do Orçamento do Estado: delimitar ou não o conteúdo da Lei do Orçamento do Estado?](#)”, *Comunicar — Boletim da Assembleia da República*, outubro de 2024.

88. A presença de “cativações” é outra longa má prática no processo orçamental português. Insere-se no lote de disposições legislativas que a UTAO classifica há vários anos como instrumentos convencionais de controlo da despesa. Com exceção da dotação provisional, o estudo de 2022 e posteriores relatórios da UTAO sobre POEs e Contas Gerais do Estado (CGE) vêm alertando a sociedade e o poder político para os efeitos nefastos que estas normas têm sobre a qualidade das finanças públicas. Pior que elas e ainda mais dispensáveis para garantir a sustentabilidade das contas públicas, são os instrumentos não convencionais de controlo da despesa. A presença de uns e outros na POE/2025 é analisada em dois capítulos exclusivos, o primeiro conjunto apenas no segundo relatório e o segundo tipo já no Capítulo 6 do presente documento. Este parágrafo vem a propósito do anúncio do anterior Ministro das Finanças de pretender acabar com a cativação de dotações de despesa no exercício económico de 2024. Foi um anúncio em entrevista dada antes de a POE ser conhecida,³ mas que não foi cumprido exatamente como prometido. O escrutínio da UTAO à POE/2024 veio afinal a revelar a persistência de cativações no articulado da proposta de lei. O par. 398 do [Relatório UTAO n.º 16/2023](#), de 12 de novembro, deu conta das normas com cativações, mas encontrou uma mudança substantiva face à prática dos muitos anos anteriores: o Ministro das Finanças deixou de intervir na decisão política de descativar dotações. Na altura, a UTAO saudou “o fim do crivo do MF para libertar a utilização de dotações a título excecional” e manifestou a sua incompreensão para a persistência no ordenamento jurídico do instrumento cativações. O enquadramento estreado em 2024 é repetido na proposta para 2025. Tal como então, os sacrifícios na eficiência da provisão pública de bens e serviços impostos pelas cativações e pela pesada burocracia indispensável para conseguir o excecionamento por parte das tutelas sectoriais apenas são ligeiramente aliviados face ao que sucedia até final de 2023. Este desperdício de recursos foi novamente caracterizado nos parágrafos 399 e 400 do relatório de 2023. Seria possível e desejável ir muito mais além.

2.2.2 Cavaleiros orçamentais na proposta de lei orçamental para 2025 e evolução histórica na extensão das leis orçamentais anuais

89. Esta subsecção dá conta da pesquisa de eventuais cavaleiros orçamentais na proposta de lei do Orçamento do Estado para 2025 ora em discussão na AR (PPL-26/XVI/1.ª). Antes de apresentar resultados, é conveniente perceber o papel único das leis orçamentais anuais e definir o conceito de cavaleiro. O conteúdo indispensável numa lei sobre o orçamento do ano t para que o mesmo possa ser executado é a definição da restrição orçamental aplicável aos subsectores relevantes ao âmbito da lei e às suas entidades individuais. Sem a definição de limites numéricos superiores à despesa e ao endividamento públicos, não há restrição orçamental. Em contabilidade de caixa, a lei tem de autorizar pagamentos até aos tetos fixados para cada tipologia de despesa e tem de autorizar a contração de empréstimos e certas responsabilidades contingentes (avales, por exemplo) até aos tetos nela estabelecidos. Um cavaleiro orçamental é então uma norma na lei orçamental aplicável a determinado ano económico (ou anos económicos) que extravasa a definição da restrição orçamental do ano t a que a proposta de lei ou lei orçamental se aplica.

90. A designação “cavaleiro orçamental” tem raízes na literatura jurídica de finanças públicas.⁴ Para além de ser tema de reflexão no domínio da economia política e da gestão financeira pública, o emprego de cavaleiros orçamentais no ordenamento jurídico também tem motivado questões legais. A investigação jurídica distingue dois tipos de cavaleiro nas práticas legislativas: i) normas não financeiras e ii) normas financeiras de carácter plurianual. As primeiras são disposições desnecessárias à execução do orçamento anual. O exemplo mais extremo deste tipo é um artigo que consagra ou altera os estatutos de uma determinada entidade. Para além de nada ter a ver com execução orçamental, também é uma norma que não respeita a tempestividade do cavaleiro, *i.e.*, o período de produção de efeitos jurídicos da lei orçamental do ano t . Em termos abstratos, pretende-se que os estatutos sobrevivam vários

³ Entrevista do Dr. Fernando Medina ao programa “[Tudo é Economia](#)”, da estação RTP-3 (cativações abordadas entre os tempos 23’35” e 25’31”). Destaca-se a sua afirmação de abertura sobre este assunto: “O orçamento em 2024 será o primeiro em muitos anos a não ter cativações. O orçamento não terá cativações”.

⁴ Ver, por exemplo, a recensão bibliográfica no [Parecer n.º 62018 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República](#) (publicado em 11/06/2018 no *Diário da República*) ou os [Apontamentos de finanças públicas](#), referentes à aula de 05/12/2011, do Prof. Guilherme Waldemar de Oliveira Martins.

anos. Os cavaleiros de tipo ii) são disposições com efeitos diretos no orçamento ou na dívida e duração que visa ir além da validade temporal do orçamento. São normas cuja redação não indicia a vontade do legislador em restringir a sua validade ao ano de aplicação da lei orçamental. Muitas medidas de política orçamental, nomeadamente as de natureza fiscal, caem habitualmente nesta tipologia, produzindo efeitos permanentes (permanentes até que, num ano futuro, o legislador as revogue ou altere).

91. A leitura do clausulado da proposta de OE para 2025 permite encontrar inúmeras normas que caibem nas duas tipologias de cavaleiro orçamental. Armado com estes conceitos, a UTAO analisou a [PPL-26/XVI/1.º](#). A Tabela 1 evidencia os resultados. A lista não é exaustiva, e existem, na realidade, mais cavaleiros dos que os nela reportados. Serve, contudo, o propósito de responder à pergunta: há cavaleiros orçamentais na proposta de lei para o OE/2025? A resposta é claramente positiva.

Tabela 1 – Exemplos de cavaleiros orçamentais na PPL-26/XVI/1.º

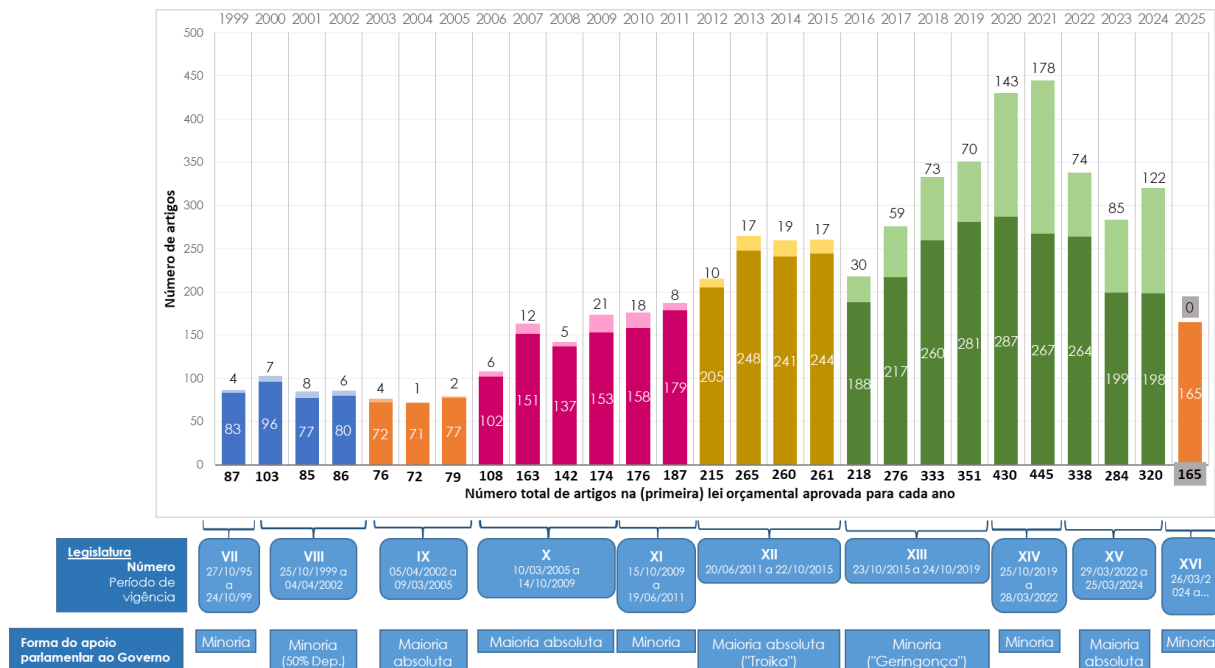
Tipo i): normas não financeiras		Tipo ii): normas financeiras de carácter plurianual	
Art., n.º, al.	Objecto	Art., n.º, al.	Objecto
10.º, 5	Criação de um grupo de trabalho em 2025 para efetuar o levantamento e a revisão das fundações beneficiárias de transferências financeiras realizadas por entidades públicas		
17.º e 18.º	Limitações administrativas à aquisição de serviços especializados (estudos, pareceres, projetos e consultoria) e prestações de serviços. São dois dos vários tipos de instrumento não convencional de controlo da despesa repetidos todos os anos.	16.º	Artigo extenso que se repete todos os anos em quase toda a sua extensão. Só muda, desde a POE/2023, o factor de indexação. É um dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa. Fixa um teto para a despesa em aquisição de serviços abaixo do máximo aprovado pela AR e indexa esse teto ao valor nominal pago em cada entidade no ano de 2025
125.º	Atribuição de novas competências às autoridades de gestão dos programas operacionais do quadro Portugal 2030 e às entidades que lhes prestam apoio logístico e administrativo	51.º	Estabelecimento de medidas de transparência contributiva em sede de CGA e Segurança Social
128.º	Possibilidade de excepcionar certas entidades públicas (Plano Nacional para o Alojamento no Ens. Superior) do cumprimento de determinados requisitos legais	53.º	Permissão para IGFSS e ISS acederem diretamente a dados pessoais dos sujeitos devedores
134.º	Atribuição de competências operacionais às entidades provedoras de formação profissional com financiamento europeu	56.º	Inúmeros pedidos de autorização legislativa ao Parlamento para o Governo poder legislar sobre mobilização de ativos e recuperação de créditos
144.º	Definição de regras para apresentação de candidaturas ao programa de remoção de amianto em imóveis	57.º	<i>Idem</i> sobre aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidade
149.º	Agilização de procedimentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas referentes a incêncios de grandes dimensões e eventos que determinem o recurso ao Mecanismo de Proteção Civil da UE.	68.º	Alteração com carácter permanente do Código do IRS. Muda a redacção de 12 artigos deste código
150.º e 151.º	Estabelecimento da interconexão de dados informáticos entre entidades públicas e entre estas e alguns privadas e do sector social.	69.º	<i>Idem</i> em três artigos no código do IRC
		70.º	<i>Idem</i> em três artigos do Estatuto dos Benefícios Fiscais
		71.º	Adita com carácter permanente um artigo ao Código do Imposto de Selo
		72.º	Altera a redacção com carácter permanente de dois artigos no Código dos Impostos Especiais de Consumo
		123.º	Transformação em receita própria de quantias arrecadadas por entidades públicas a título de custas judiciais

Fontes: UTAO, consulta do articulado da [proposta de lei do OE para 2025](#).

92. A extensão do clausulado pode ser um sinalizador da quantidade de cavaleiros orçamentais. Note-se que uma lei orçamental que se limite a definir a restrição orçamental provavelmente não necessitará do que mais de 20 artigos, neste número incluindo já as transferências financeiras obrigatórias entre entidades públicas e destas para privadas e do sector social. A PPL/OE-2025 é claramente menos extensa do que a proposta de lei do OE para 2024. Tem 165 artigos contra 198 um ano antes; o articulado ocupa 192 páginas contra 271 um ano antes. Em ambos os anos, números com esta dimensão excedem claramente os estritamente necessários para o Parlamento aprovar os termos da execução orçamental. Imediatamente lançam a suspeita de que há cavaleiros à boleia. Com menos artigos e menos páginas no ano anterior, há indícios seguros de que a PPL para 2025 tem menos cavaleiros orçamentais do que teve a PPL para 2024. Destes sinais numéricos, é, no entanto, impossível extrair qualquer conclusão quanto à substância das matérias que entram no ordenamento jurídico nacional à boleia do cavalo orçamental.

93. É interessante aproveitar este espaço para dar aos leitores o retrato exato de como tem evoluído a extensão quantitativa das propostas de lei e das leis orçamentais anuais aprovadas pela AR desde o Orçamento do Estado para 1999. O Gráfico 1 mostra o número de artigos nos dois tipos de diploma em cada um dos últimos 26 anos. É impressionante o crescimento deste indicador. De 87 artigos na lei do Orçamento do Estado de 1999 (LOE/1999, aprovada no final de 1998) chegou-se a 320 na LOE/2024. A explosão dá-se a partir de 2005, na preparação do OE/2006, para atingir o máximo absoluto em 2021 (445 artigos). O gráfico revela ainda que os cavaleiros orçamentais começam logo na fase da proposta de lei (números no interior das colunas). Aliás, o maior contributo para esta extensão das LOE vem mesmo do Governo em todos os anos (pico de 287 na PPL/2020). As Propostas de Alteração à PPL efetuadas por Deputados e aprovadas pela AR dão o segundo contributo para o número total de artigos nas LOE. Pode verificar-se que o contributo do Parlamento para este incremento se acentuou desde o início da XIII Legislatura (POE/2016). A fragmentação partidária do Parlamento poderá ser um fator explicativo desta criação de cavaleiros pelos próprios Deputados. Os dados não corroboram uma coincidência estatística entre a coesão do apoio parlamentar ao Governo e a extensão das leis orçamentais — a extensão tanto se manifesta em maiorias absolutas como em legislaturas de apoio minoritário. Não admira, pois, que o processo de decisão política se tenha tornado tão complexo quanto menos informado, tamanha é a variedade de matérias abordadas e a impossibilidade humana de fundamentar e discutir seriamente todos os artigos.

Gráfico 1 – Do OE/1999 ao OE/2025: evolução na quantidade de artigos presentes nas propostas de lei e nas leis do Orçamento do Estado aprovadas



Fontes: UTAO, consulta das LEO e das PPL/OE desde 1998 nos arquivos de leis do Diário da República e da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa e das propostas de lei no servidor da AR. | Notas: (i) O gráfico mostra estatísticas do processo legislativo conducente à aprovação do Orçamento do Estado para o ano t ($t = 1999$ ao ano mais recente). (ii) Nos anos que conheceram mais do que um OE aprovado, apenas se mostram as estatísticas referentes ao primeiro OE aprovado (exclui também OE em regime de duodécimos). (iii) Para cada ano, mostra-se o número de artigos na proposta de lei (no interior da barra inferior), acrescentados pelo Parlamento (no topo da barra superior) e o número total de artigos na lei aprovada (número a negrito no eixo horizontal). (iv) A cor do gráfico muda quando muda o partido com peso maioritário no Governo. (v) Ao número de artigos, acresce o número de mapas anexos à lei e da qual são parte integrante (16 mapas na LOE-2024). (vi) À data de publicação deste relatório da UTAO, ainda não foi aprovada a lei do OE para 2025, pelo que o gráfico assume zero novos artigos introduzidos pela AR (o que explica as manchas cinzentas em duas células numéricas da coluna "2025").

2.2.3 Revisão da LEO

94. O Ministro das Finanças anunciou a vontade do Executivo em desencadear uma revisão em 2025 da Lei de Enquadramento Orçamental. Foram declarações curtas sobre o assunto pronunciadas na conferência de imprensa do dia 10/10/2024 para apresentação da POE/2025. Sobre a qualidade do processo orçamental, foi projetado o diapositivo reproduzido na Figura 3.

Figura 3 – Diapositivo sobre revisão da LEO



+ reforma
+ transparência

**Reforma
das Finanças
Públicas e Lei de
Enquadramento
Orçamental**

Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

Paralelamente aos trabalhos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, está a ser preparada uma revisão do seu texto, tendo em vista quatro objetivos essenciais:

- Transposição da Diretiva (UE) 2024/1265 e adaptação às novas regras orçamentais europeias;
- Introdução de um mecanismo de revisão de despesas (*spendingreview*);
- Reforço do compromisso com a igualdade de género;
- Empenho com a orçamentação verde e o cumprimento da Lei de Bases do Clima;
- Revisão de outras normas da Lei de Enquadramento Orçamental.

Fontes: Ministério das Finanças (2024), [Registo audiovisual da apresentação da POE/2025 pelo Ministro das Finanças em conferência de imprensa do dia 10/10/2024](#).

95. Os temas explicitados no diapositivo são relevantes e merecem tratamento na LEO. Tratando-se de uma diretiva, a incorporação no ordenamento jurídico nacional das novas regras de disciplina orçamental nacional aprovadas em 2024 na UE é inevitável. A remissão explícita de algumas características das regras, como a definição operacional dos seus indicadores, para o Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho é desejável para assegurar notoriedade e maior transparência dos novos Planos Orçamentais-Estruturais Nacionais de Médio Prazo. Com assistência técnica da OCDE, a Ministério das Finanças tem levado a cabo nos últimos anos uma série de trabalhos tendente a tornar mais profissionais os exercícios de revisão da despesa e é desejável que os princípios gerais de governança deste mecanismo ganhem dimensão jurídica. Sugere-se que a inscrição na LEO não seja demasiado detalhada a ponto de dificultar a melhoria gradual do mecanismo ao longo dos anos. Não haverá ainda solidez suficiente para cristalizar detalhes operacionais, tanto mais que a revisão de despesa está dependente da estabilização da contabilidade de gestão nas entidades públicas e da definição de indicadores de acompanhamento e avaliação do cumprimento de metas extra-financeiras ao nível de medidas de política individuais.

96. A transposição da Diretiva deverá trazer implicações ao desenho institucional da UTAO. Chama-se a atenção para o art. 8.º-A que a Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, introduziu na legislação dos quadros orçamentais nacionais. A sua epígrafe é “Instituições Orçamentais Independentes”. O n.º 2 estabelece que os “Estados-Membros podem estabelecer mais do que uma instituição orçamental independente”. É o caso de Portugal, que tem o Conselho das Finanças Públicas (CFP) e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Espera-se, pois que a transposição aplique às duas instituições os princípios fixados no número 4, abaixo reproduzido. Recorda-se que os Estatutos que a UTAO vem solicitando ao poder político parlamentar desde o citado [Relatório \(UTAO\) n.º 4/2022](#), de 17 de março (ver Capítulo 9), estão perfeitamente alinhados com os princípios desta diretiva.

“4. As instituições orçamentais independentes:

- a) Não aceitam instruções das autoridades orçamentais do Estado-Membro em causa nem de qualquer outro organismo público ou privado;
- b) Têm a capacidade de comunicar pública e tempestivamente os seus pareceres e avaliações;
- c) Dispõem de recursos adequados e estáveis para desempenhar as suas atribuições com eficácia, incluindo qualquer tipo de análise no âmbito das suas atribuições;
- d) Têm acesso adequado e tempestivo às informações necessárias ao cumprimento das suas atribuições;
- e) São objeto de avaliações externas periódicas por avaliadores independentes.”

Fontes: Número 9 do art. 1.º da 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. | Notas: este número cria um novo artigo, numerado como 8.º-A na diretiva alterada.

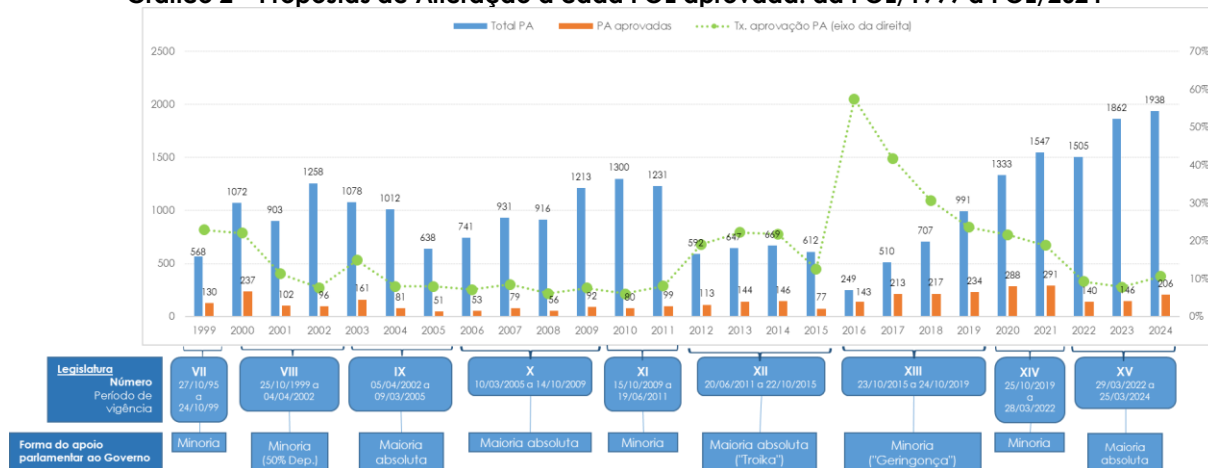
97. O último ponto-bala na Figura 3 revela a disponibilidade presente do Ministério das Finanças para acolher, por sua iniciativa ou dos Grupos Parlamentares, outras matérias em falta na “constituição” das

finanças públicas — a LEO. Entre outros assuntos a merecer cuidada ponderação técnica e política, incluem-se, naturalmente, os cavaleiros orçamentais, os instrumentos convencionais e não-convencionais de controlo da despesa pública e as propostas de alteração às POE por parte do Parlamento. Em particular neste último domínio, é preciso reconhecer os riscos enormes que a liberdade irrestrita para a AR alterar as PPL/OE traz para a integridade do plano orçamental. É por isso que a próxima visita à LOE não deve excluir as etapas do processo orçamental que decorrem dentro do Parlamento. Esta tem sido a opção legislativa seguida em quase todas as revisões, porventura por a iniciativa ter sido do Governo e este não ter querido propor mudanças no modo de participação parlamentar na construção das leis orçamentais anuais. A experiência acumulada ao longo de décadas recomenda outra abordagem desta vez.

98. A propósito das Propostas de Alteração, volta a ser útil o diagnóstico em 2022 da UTAO ao processo legislativo orçamental. Possui muita evidência empírica e argumentos técnicos que sustentam o paradoxo da fase deliberativa na especialidade. A maioria considerável das Propostas de Alteração introduz medidas de política com efeitos nas contas públicas, sem que ninguém seja capaz de atestar esses valores. O processo no Parlamento não altera os mapas contabilísticos preparados pelo Governo antes da entrega da POE; recorda-se que são eles que consubstanciam as restrições orçamentais que vinculam no exercício orçamental seguinte as políticas públicas. Deste modo, não há qualquer garantia que as novas medidas introduzidas no Parlamento sejam compatíveis com as restrições orçamentais. Estas são aprovadas no mesmo momento em que são aprovadas novas medidas de política de impacto orçamental desconhecido. É por este facto que o processo de votação é paradoxal ou contraditório: o mesmo Legislador decide ao mesmo tempo os tetos de despesa e as medidas que os podem violar, criando as condições para um dilema sério na condução política da execução orçamental a quem for Governo: respeitar os tetos, respeitar os compromissos de mais despesa ou menos receita ditados pela AR ou travar a execução de outras medidas de política? A análise desenvolvida a estas propriedades indesejáveis do processo orçamental consta das Secções 5.3 a 5.10 identificadas na Figura 1, p. 16. A compreensão desse dilema ajuda a perceber por que é que, ano após ano, os Governos não prescindem de fazer mal à provisão de bens e serviços coletivos através dos já referidos instrumentos convencionais e não convencionais de controlo da despesa, a bem da gestão macroeconómica das finanças públicas: aceitam pagar os benefícios macroeconómicos da sustentabilidade orçamental com prejuízos microeconómicos na qualidade dos serviços prestados às pessoas. Oxalá a próxima reflexão política sobre o enquadramento orçamental consiga demonstrar que aquele dilema não tem que existir.

99. A explosão na quantidade de propostas de alteração no Parlamento às PPL-OE está bem patente no Gráfico 2. O número de Propostas de Alteração às Propostas de Orçamento do Estado é, desde a POE/2019, na ordem das muitas centenas. Subiu de 568 nesse processo para ligeiramente acima do milhar nos primeiros cinco anos do século XXI, decaiu na POE/2005, que só foi aprovada em meados de 2005, subiu continuamente na segunda metade da década para a casa das 12 centenas, caiu no período da "Troika" para cerca de seis centenas, mas desde 2016 cresceu novamente mas, desta vez, a um ritmo exponencial. A última lei orçamental aprovada, a do OE de 2024, mereceu o número impressionante de 1938 propostas de alteração. Todas estas propostas são apresentadas sem notas técnicas justificativas nem estudos de avaliação de impacto orçamental. Há cerca de sete dias para as conhecer, sendo, de imediato, discutidas e votadas nos cinco dias subsequentes. A aumentar a confusão, fora até aos dias de votação submetidas alterações às propostas de alteração, fazendo ultrapassar as 2000 peças submetidas pelos Deputados. No último exercício deliberativo completado, a AR acabou acrescentando 206 alterações à proposta do Governo, decompostas entre 206 ao articulado e zero a células dos mapas contabilísticos.

Gráfico 2 – Propostas de Alteração a cada POE aprovada: da POE/1999 à POE/2024



Fontes: UTAO, com base no sistema de informação da AR dedicado ao processo legislativo orçamental e na p. 205 da obra Vargas e Valente (coords., 2008).⁵ | Notas: (i) O gráfico mostra estatísticas do processo legislativo conducente à aprovação do Orçamento do Estado para o ano t ($t = 1999$ ao ano mais recente). (ii) Nos anos que conheceram mais do que um OE aprovado, apenas se mostram as estatísticas referentes ao primeiro OE aprovado (exclui também OE em regime de duodécimos). (iii) Para cada ano, mostra-se o número de Propostas de Alteração (PA) à Proposta de Lei do OE, as PA aprovadas e a respetiva taxa de aprovação. (iv) Os dados entre 1999 e 2005 não são diretamente comparáveis com os dos anos seguintes porque:

- a partir da POE/2006, as PA submetidas pelos Deputados passaram a ser desdobradas por artigo e mapa da proposta de lei, originando mais documentos a votar do que os que são submetidos diretamente pelos Deputados.
- entre 1999 e 2005, não foi feita esta separação prévia à votação pelos Serviços da AR; se tivesse sido feita, o número de PA no gráfico seria maior do que o indicado para cada um desses anos.

100. Há pensamento nos Serviços da AR que pode ajudar o poder político a tomar decisões quando chegar o momento de rever a LEO. Para além do artigo Coutinho (2024) identificado na nota de rodapé 2, é relevante o texto Gasalho (2024) publicado no mesmo boletim.⁶ Resume em nove pontos-bala na Figura 4 as fragilidades que a situação retratada na Gráfico 1 e no Gráfico 2 apresentam no processo legislativo orçamental. Justificam que a revisão da LEO não se limite ao papel do Governo no processo. É necessária uma revisão abrangente cobrindo todas as fases do processo orçamental e os papéis dos dois órgãos de soberania.

Figura 4 – Vulnerabilidades decorrentes da prática portuguesa em matéria de alterações parlamentares às Propostas de Orçamento do Estado

- Impossibilidade de escrutinar tantas peças legislativas em tão curto espaço de tempo;
- Risco de incoerência com consequências na receita e despesa (considerando que as PA apresentadas não são acompanhadas de avaliação sobre os seus efeitos);
- Risco de violação dos limites aos poderes orçamentais, tetos de despesa e disciplina orçamental^[5];
- Prejuízo para a transparência orçamental porque se torna difícil tomar conhecimento da estratégia financeira a adotar;
- Risco de violação do princípio da separação de poderes devido ao potencial de esvaziamento da iniciativa governamental;
- Eventual diminuição da responsabilidade do Governo, uma vez que este ficaria com um pretexto para aligeirar o seu encargo, face à intervenção profunda de outro órgão, passível de comprometer a política prevista na proposta de lei^[6];
- Incumprimento do princípio de não renovação na mesma sessão legislativa de iniciativas rejeitadas, visto que a prática reiterada de apresentação de inúmeras PA pode servir para “reciclar” anteriores iniciativas rejeitadas na mesma sessão legislativa;
- Aumento do risco de inserção de **cavaleiros orçamentais**^[7];
- Excesso de trabalho imposto aos Deputados, grupos parlamentares (GP) e serviços da AR, o que pode facilitar o erro e a falta de eficiência.

Fontes: Gasalho (2024), nota de rodapé 6.

⁵ VARGAS, Ana e VALENTE, Pedro (coords., 2008), *O Parlamento na prática*, fevereiro, Divisão de Edições, Lisboa: Assembleia da República.

⁶ GASALHO (2024), Jorge, “[As propostas de alteração ao Orçamento do Estado: tendências, números e o 'lado oculto do orçamento'](#)”, *Comunicar — Boletim da Assembleia da República*, outubro de 2024.

101. A diversidade de arranjos nacionais é informativa, embora nenhum seja diretamente exportável para Portugal. Ainda assim, vale a pena (re)ler a Secção 6.2 de [UTAO \(2024\)](#) — “Poderes dos Parlamentos nacionais para alterar as propostas de orçamento dos Governos” na geografia OCDE —, assim como a Secção 3 (“A experiência numérica comparada”) de Gasalho (2024) e o relatório de um inquérito internacional conduzido pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP) através da plataforma colaborativa *European Center for Parliamentary Research and Documentation*.⁷ Também o caso moçambicano merece atenção. A [Lei n.º 14/2020, de 23 de dezembro](#), equivale à LEO portuguesa e a outros diplomas portugueses. É muito enxuta quanto ao conteúdo que pode entrar na lei anual do OE. A [Lei do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2024](#) equivale à lei portuguesa do OE para 2024. Repare-se que tem apenas 16 artigos e 10 páginas: sem medidas de política, cavaleiros orçamentais, nem instrumentos não convencionais de controlo da despesa.

2.2.4 Governabilidade e regras do sistema eleitoral

102. A qualidade do enquadramento orçamental não é independente das condições de governabilidade política. Portugal já viveu muitos períodos em que o Executivo dispôs de apoio minoritário no Parlamento — ver, por exemplo, os períodos desde 1998 nas partes inferiores do Gráfico 1 e do Gráfico 2. No entanto, a fragmentação crescente do espectro partidário nele representado, a par da imprevisibilidade de agrupamentos menos comprometidos com a estabilidade política, vem tornando cada vez mais difícil a formação de coligações que garantam apoio maioritário ao poder executivo. Isto está a acontecer em Portugal como num número cada vez maior de países democráticos. O risco de erosão da capacidade de governar é bem evidente e, no caso dos parlamentos com poder ilimitado de aprovar medidas com impacto orçamental expressivo, esse risco é manifestamente maior. A realidade internacional mostra que esta descrição tanto afeta governos com orientação de direita, como do centro e da esquerda. Basta olhar para o que se passa ou passou em França, Espanha e, com um desenho institucional substancialmente diferente, nos Estados Unidos da América.

103. Erguendo a cabeça acima da cristação política do dia-a-dia, é talvez avisado os cidadãos e os políticos, em particular, refletirem sobre o que está a montante do enquadramento e do processo legislativo orçamentais. O sistema eleitoral é um bom ponto de ancoragem para este pensamento. Vale a pena focar a atenção na regra de conversão do número de votos em mandatos na Assembleia da República. Com maior ou menor vigor, há muitos anos que atores políticos e agentes da sociedade civil vêm debatendo o tamanho das jurisdições eleitorais, o peso dos círculos de baixa densidade no hemisfério, o círculo nacional de compensação dos votos desperdiçados nos círculos subnacionais e a relação direta entre cada deputado e o seu círculo eleitoral. Há, no entanto, uma dimensão neste debate que ainda não foi introduzida e que tem capacidade para fazer toda a diferença na probabilidade de se formarem maiorias estáveis de apoio parlamentar ao Governo, seja ele qual for. Nesta matéria, é desejável abertura de espírito para pensar “fora da caixa”.

104. Uma regra nova que a UTAO aqui deixa à consideração pública é a criação de um mecanismo que reforce a probabilidade de haver no Parlamento uma maioria de deputados que apoie o Governo em funções. Trata-se de combinar o sistema de representação proporcional existente com a introdução de uma expressão aritmética que atribua um determinado número de mandatos adicionais ao partido mais votado nas eleições legislativas, em caso de vitória sem maioria absoluta de deputados. A Grécia criou este mecanismo na sua lei eleitoral e já teve mais do que uma versão. O seu Parlamento tem 300 lugares. Até às eleições de 20/09/2015, vigorou o [seguinte modelo](#): i) ao partido ou coligação pré-eleitoral mais votado são automaticamente atribuídos 40 lugares; ii) os 260 lugares restantes são distribuídos por todos as forças partidárias em proporção dos votos obtidos. Nas eleições mais recentes, realizadas a 25/06/2023, a [regra foi](#): se o partido ou coligação pré-eleitoral tiver tido, pelo menos, 25% dos votos nas urnas, ganha um bónus de 20 lugares; ii) um lugar adicional é-lhe atribuído por cada 0,5 pontos percentuais que tiver obtido nas urnas acima dos 25%, até perfazer um máximo de 50 mandatos de

⁷ Esta [plataforma](#) é uma comunidade de partilha de conhecimento entre serviços dos parlamentos cujos presidentes integram a Conferência Europeia de Presidentes de Parlamentos.

bónus. No caso grego, há uma outra regra em vigor há mais tempo e que se mantém: só entram para o Parlamento os partidos que tiverem tido o mínimo de 3% dos votos nas eleições parlamentares.

105. Para Portugal, teria de ser estudado um mecanismo de bonificação de mandatos para a força partidária que ganhasse o maior número de votos. Os exemplos gregos servem apenas de ilustração. Note-se que o mecanismo não visa assegurar sempre a formação de maiorias absolutas de um só partido. Q ue pretende é aumentar a probabilidade de haver um Governo com apoio maioritário no Parlamento. Isso quer dizer que as coligações pós-eleitorais se poderão tornar mais frequentes do que até hoje. Um mecanismo assim daria maior protagonismo a partidos pequenos do que o *status quo*, pois poderiam aspirar, com maior frequência, a fazer parte das soluções de Governo (ter ou não ter representantes no Governo é outra questão, a decidir entre as partes). Este acréscimo de protagonismo dos partidos pequenos não diminuiria o papel preponderante dos partidos maiores. Com efeito, dar-lhes-ia mais condições para liderar uma coligação estável de Governo ao longo da legislatura do que tem sido o caso até à atualidade.

3 Cenário macroeconómico

106. Neste capítulo apresenta-se uma análise às previsões macroeconómicas do POENMP/2024–28 e da POE/2025 para os agregados da economia portuguesa. A Secção 3.1 apresenta sumariamente a evolução de médio prazo para algumas variáveis macroeconómicas constantes no POENMP/2024–28. A Secção 3.2 incide sobre as previsões para 2025 numa perspetiva detalhada, a qual se desdobra em duas partes: a Subsecção 3.2.1 destaca as diferenças mais relevantes para o biénio 2024–2025 entre o PE/2024–28 divulgado em abril de 2024 e o cenário macroeconómico da POE/2025 divulgado em outubro de 2024; a Subsecção 3.2.2 analisa a coerência e a articulação entre as diversas variáveis constantes do cenário macroeconómico e a informação adicional obtida pela UTAO junto do MF.

3.1 Envelope de médio prazo

107. O POENMP/2024–28 projeta um conjunto de variáveis macroeconómicas até 2028, bem como um conjunto alargado de variáveis orçamentais necessárias para calcular os indicadores usados nas novas regras europeias de disciplina orçamental. Com efeito, o POENMP/2024–28 evidencia as projeções das variáveis macroeconómicas num horizonte de médio prazo, mas essencialmente as necessárias para calcular os indicadores das novas regras orçamentais. Comparando com o nível de desagregação das variáveis macroeconómicas do PE/2024–28, o âmbito das projeções do POENMP/2024–28 é mais limitado (não apresenta crescimento anual dos deflatores das componentes da despesa agregada. Pode dizer-se que é um cenário macroeconómico utilitarista, no sentido de estar concentrado nos agregados que intervêm na construção dos indicadores numéricos das novas regras de disciplina orçamental.

108. O PIB real a observar deverá situar-se ligeiramente acima do produto potencial ao longo de todo o horizonte de projeção, representando hiatos de produto entre 0,6 p.p. do produto potencial em 2024 e 0,9 p.p. em 2028. É de salientar que durante este médio prazo o MF não projeta uma convergência do hiato do produto para próximo de zero (Gráfico 3). A evolução do produto potencial, do PIB real e do hiato do produto são três indicadores sensíveis para os cálculos dos indicadores das novas regras europeias de disciplina orçamental.

109. No POENMP/2024–28 projeta-se uma capacidade de financiamento em níveis elevados durante todo o médio prazo, atingindo máximos crescentes da série estatística em 2024 (3,3% do PIB), 2025 (3,6%) e 2026 (3,9%). Os valores máximos da capacidade de financiamento da economia nacional (Gráfico 4), aferida pela soma da balança corrente com a balança de capital, encontram-se fundamentados em previsões com máximos de série estatística para a balança de bens e serviços e a balança de capital.

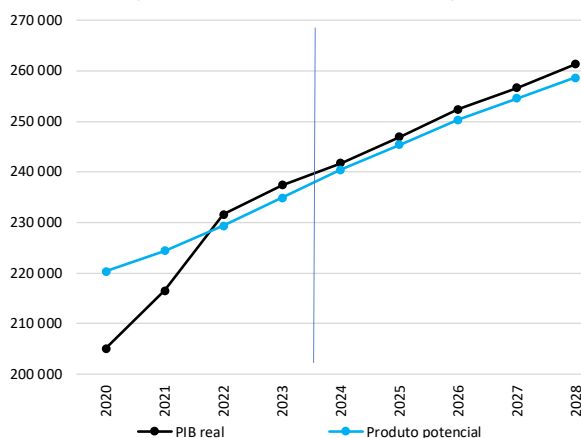
110. No POENMP/2024–28 encontra-se projetado que a economia portuguesa durante o médio prazo apresentará, simultaneamente, um equilíbrio interno e um equilíbrio externo.⁸ Nesta análise, a taxa de desemprego é um indicador de (des)equilíbrio interno e a soma da balança corrente e da balança de capital é um indicador de (des)equilíbrio externo.⁹ O MF prevê que a taxa de desemprego se mantenha em torno do nível atual, sendo acompanhada por um aumento da capacidade de financiamento da economia portuguesa. É de referir que no passado Portugal não conseguia manter simultaneamente

⁸ Adicionalmente, o POENMP/2024–28 também projeta um equilíbrio orçamental. A UTAO explicou em que consiste o significado dos três equilíbrios macroeconómicos na Subsecção "3.1.1 Sucessos macroeconómicos a preservar" do [Relatório n.º 6/2024 Apreciação do Programa de Estabilidade 2024–2028](#).

⁹ Em rigor, o equilíbrio interno é caracterizado pela estabilidade de preços no consumidor e mercado de trabalho próximo do pleno-emprego. A distância das economias portuguesa e da Área do Euro a este equilíbrio desde 1998 foi avaliada pela UTAO através dos indicadores: taxa de variação anual do Índice de Preços no Consumidor e taxa de desemprego estrutural aferida através do conceito *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*. Os cálculos mais recentes estão divulgados no relatório citado na nota de rodapé 8.

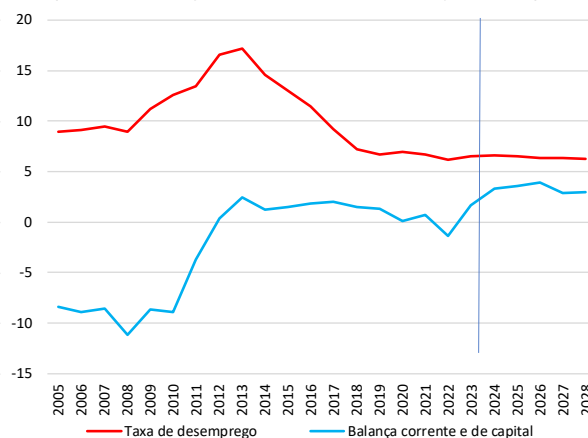
estes equilíbrios e o equilíbrio orçamental; um eventual equilíbrio seria obtido à custa de outro desequilíbrio (Gráfico 4). A título de exemplo, no ano 2013 verificou-se um máximo da capacidade de financiamento até esse ano, mas a taxa de desemprego registou um máximo da série estatística.

Gráfico 3 – PIB real e produto potencial
(em milhões de euros, base 2016)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

Gráfico 4 – Saldo externo e taxa de desemprego
(em percentagem do PIB ou da população ativa)



Fontes: AMECO, INE e cálculos UTAO.

3.2 Enfoque nas projeções para 2025

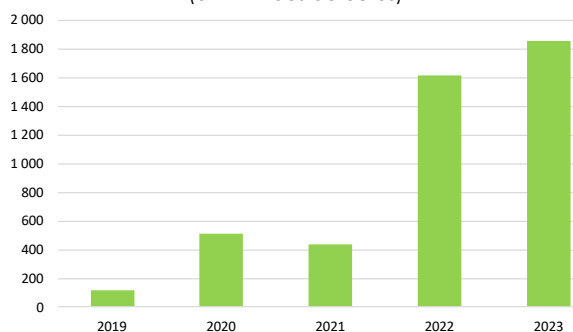
111. Esta secção debruça-se sobre o cenário macroeconómico de curto prazo elaborado pelo MF para sustentar o cenário orçamental para 2025.

3.2.1 As diferenças entre a POE/2025 e o PE/2024–28 no biénio 2024–2025

112. As comparações entre o PE/2024–28 e a POE/2025 encontram-se afetadas pela alteração da base estatística de contas nacionais. Aquando da elaboração do PE/2024–28, em abril de 2024, as séries estatísticas eram publicadas na base 2016. Em setembro de 2024, a autoridade estatística divulgou uma mudança para a base 2021 de todas as séries estatísticas, ao mesmo tempo que reviu várias com informação nova apurada nos seis meses anteriores. As séries macroeconómicas da POE/2024 são já as da base mais recente.

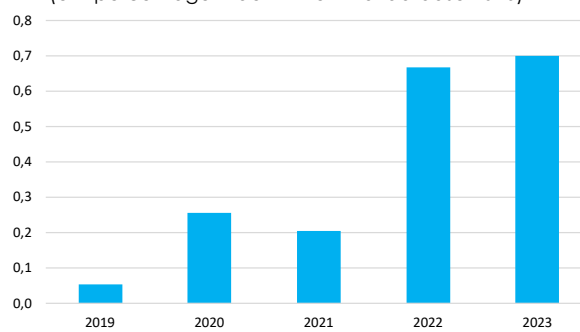
113. A revisão estatística teve efeitos quer na interpretação das variáveis macroeconómicas, quer nos rácios entre variáveis orçamentais e o PIB nominal. Por exemplo, uma eventual variável orçamental com um peso de 100,0% no PIB nominal na base 2016 passa a valer 99,3% do PIB nominal na base 2021. É de salientar que a revisão do PIB nominal em 2022 foi de + 1,6 mil M€, representando 0,7% do PIB nominal na base 2016. Esta revisão teve consequentemente efeitos na revisão ascendente do PIB nominal do ano 2023 (Gráfico 5 e Gráfico 6). A revisão das taxas de crescimento do PIB real oscilou entre 0,0 p.p. e 0,2 p.p. (Gráfico 7).

Gráfico 5 – Revisão do PIB nominal
(em milhões de euros)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

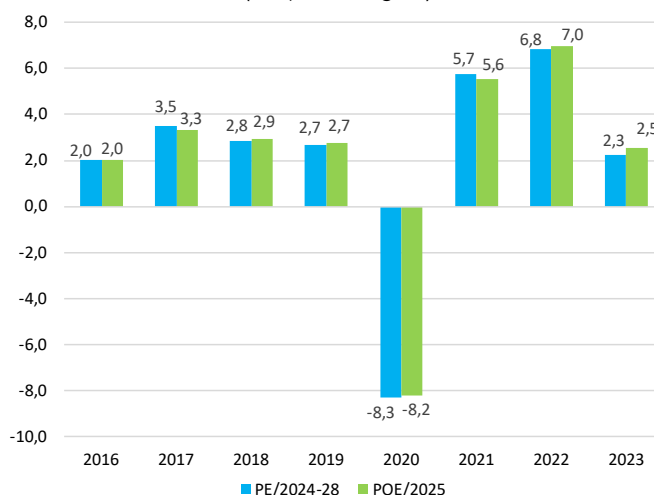
Gráfico 6 – Peso da revisão do PIB nominal
(em percentagem do PIB nominal da base 2016)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

114. Esta subsecção efetua uma comparação entre o PE/2024–28 e a POE/2025. No entanto, a análise dos desvios encontra-se condicionada pela alteração da base das séries estatísticas. O MF efetuou no PE/2024–28 previsões na base 2016, sendo que a presente análise dos desvios é efetuada tendo em consideração a informação mais recente, a qual é elaborada na base 2021. Os valores que constam nas colunas PE/2024–28 são os que constam no próprio PE/2024–28. A Tabela 2 apresenta a comparação para um conjunto alargado de variáveis macroeconómicas. O período temporal incide sobre o biénio 2024–2025 porque se trata do período de previsões comum à PE/2024–28 e à POE/2025.

Gráfico 7 – Revisão da taxa de crescimento do PIB real
(em percentagem)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

115. No cenário macroeconómico da POE/2025, o MF reviu em alta a taxa de crescimento económico de Portugal para 2024 e 2025 em 0,3 p.p. nos dois anos. Com efeito, mantém-se a previsão de ligeira aceleração do crescimento do PIB real para 2025 (2,1%). O contributo da procura externa líquida de importações será próximo de nulo em 2025 porque as exportações e importações deverão crescer ao mesmo ritmo (3,5%). Relativamente às componentes da procura interna, a FBCF deverá crescer 3,5% (Tabela 2), sendo que se trata de uma taxa de crescimento modesta para períodos de crescimento económico no caso do investimento.¹⁰

116. A revisão em alta do crescimento do PIB real para 2024 e 2025 foi determinada pela revisão em alta do consumo privado e do consumo público, bem como pela revisão em baixa das importações. Em sentido oposto, as exportações e a FBCF foram revistas em baixa. Relativamente aos deflatores, para 2024 a revisão em baixa do deflator das importações foi mais acentuada que a revisão em baixa das restantes componentes do PIB, o que determinará uma revisão em alta do deflator do PIB (Tabela 2).

¹⁰ O investimento real cai mais do que o PIB real em períodos de recessão e sobe mais depressa do que o PIB real em fases de expansão.

117. O MF efetuou uma revisão em alta da capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2024–2025, sendo particularmente acentuada para o ano 2025. Esta revisão em 0,8 p.p. do PIB para 2025 encontra-se determinada (Tabela 2), essencialmente, pelas revisões em alta da balança de capital (+1,5 p.p.), devida a fundos comunitários, e da balança de bens e serviços (+0,8 p.p.), devido às importações nominais, sendo parcialmente compensada pela revisão em baixa do conjunto da balança de rendimentos primários e secundários (-1,6 p.p.). É de salientar a revisão em alta da taxa de poupança das famílias em percentagem do rendimento disponível em 2024 e 2025, para 10,3% e 11,6%, respetivamente.

118. Quanto às hipóteses externas, o cenário da POE/2025 evidenciou uma revisão em baixa da procura externa dirigida à economia portuguesa e uma revisão em alta do preço do petróleo. Para 2024 e 2025, o crescimento das exportações nominais foi revisto em baixa, refletindo a revisão em baixa da procura externa dirigida à economia nacional (Tabela 2).

119. A taxa de inflação, aferida pelo IHPC, foi revista ligeiramente em alta para 2024 e 2025, situando-se em 2,6% e 2,3%, respetivamente.¹¹ A revisão em alta do indicador de preços agregados para 2024 e 2025 acompanha a revisão em alta do preço do petróleo, mas em contraste com a revisão em baixa do deflator das importações (Tabela 2). Tendo por referência o IPC observado em setembro de 2024 e, por hipótese simplificadora, admitindo que o seu nível se mantém até ao final do ano corrente, então a taxa média de inflação (segundo IPC) em 2024 atingirá 2,4%. Como a previsão da POE/2025 é 2,5%, isto significa que o MF prevê um aumento residual do IPC nos últimos três meses de 2024.

Tabela 2 – Principais diferenças no cenário macroeconómico: PE/2024–28 versus POE/2025
(em percentagem, ou pontos percentuais ou unidade monetária)

	Unidade	2024			2025		
		PE/2024-2028	POE/2025	Diferença	PE/2024-2028	POE/2025	Diferença
PIB real	tv %	1,5	1,8	0,3	1,9	2,1	0,3
Consumo privado	tv %	1,5	1,8	0,3	1,7	2,0	0,3
Consumo público	tv %	1,8	2,6	0,8	1,1	1,2	0,2
FBCF	tv %	4,4	3,2	-1,2	3,9	3,5	-0,5
Exportações	tv %	3,1	2,5	-0,6	4,2	3,5	-0,7
Importações	tv %	4,0	2,9	-1,1	4,5	3,5	-1,0
PIB nominal	tv %	4,5	5,0	0,5	4,5	4,8	0,3
Consumo privado	tv %	4,0	4,2	0,3	3,9	4,0	0,2
Consumo público	tv %	6,2	6,9	0,7	4,1	5,6	1,5
FBCF	tv %	8,0	5,7	-2,3	6,7	6,0	-0,7
Exportações	tv %	5,7	3,0	-2,7	6,1	5,0	-1,1
Importações	tv %	6,8	2,5	-4,2	6,1	4,6	-1,4
Deflator do PIB	tv %	2,9	3,1	0,2	2,6	2,6	0,1
Deflator do consumo privado	tv %	2,5	2,4	-0,1	2,1	2,0	-0,1
Deflator do consumo público	tv %	4,4	4,2	-0,2	3,0	4,3	1,3
Deflator da FBCF	tv %	3,4	2,4	-1,0	2,7	2,5	-0,2
Deflator das exportações	tv %	2,6	0,5	-2,1	1,9	1,5	-0,4
Deflator das importações	tv %	2,6	-0,4	-3,0	1,5	1,1	-0,4
Índice de Preços no Consumidor (IPC)	tv %		2,5			2,2	
Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC)	tv %	2,5	2,6	0,1	2,1	2,3	0,2
Capacidade/necessidade de financiamento	% do PIB	3,2	3,3	0,1	2,8	3,6	0,8
Balança de capital	% do PIB	1,5	2,5	0,9	1,3	2,8	1,5
Balança corrente	% do PIB	1,7	0,9	-0,8	1,5	0,7	-0,7
Balança de rendimentos primários e secundários	% do PIB	1,3	-0,2	-1,5	1,0	-0,5	-1,6
Balança de bens e serviços	% do PIB	0,4	1,1	0,7	0,4	1,3	0,8
Taxa de desemprego	taxa	6,7	6,6	0,0	6,5	6,5	-0,1
Poupança das famílias	taxa	9,2	10,3	1,1	9,4	11,6	2,2
Produto potencial	tv %	2,2	2,4	0,2	2,1	2,1	0,0
Hiato do produto	% produto potencial	0,5	0,6	0,0	0,4	0,6	0,3
Preço do petróleo	USD	79,1	81,3	2,2	75,1	75,5	0,4
Crescimento da procura externa relevante	tv %	3,3	0,9	-2,4	3,6	2,4	-1,2

Fontes: PE/2024-28, POE/2025 e cálculos UTAO. | Notas: alguns valores na coluna da direita não são exatamente iguais à diferença aritmética entre os números exibidos nas outras colunas por causa de arredondamentos à primeira casa decimal.

¹¹ A diferença entre o índice de Preços no Consumidor (IPC) e o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) encontra-se na composição do cabaz utilizado para medir o nível agregado de preços: o IPC reflete um cabaz de bens e serviços típico de famílias que residem em Portugal, enquanto o IHPC reflete o consumo tipicamente realizado em Portugal. A diferença está no consumo efetuado por turistas que visitam Portugal. Decorre desta diferença conceptual, por exemplo, um maior peso dos serviços de restauração e hotéis no cabaz do IHPC do que no cabaz do IPC.

120. O cenário da POE/2025 prevê um PIB real acima do produto potencial no biénio 2024–2025 em 0,6 p.p. do produto potencial. No entanto, estes valores devem ser interpretados com cautela visto que as variáveis não observadas, tais como o produto potencial e o hiato do produto, são objeto de revisões significativas ao longo do tempo. O acréscimo do produto potencial de 2024 foi revisto de 2,2% para 2,4% (Tabela 2), sendo que o crescimento previsto para 2025 mantém-se em 2,1%.

3.2.2 Análise à coerência das previsões macroeconómicas

121. O cenário macroeconómico da POE/2025 prevê que Portugal consiga atingir em 2024 o valor máximo da série estatística para a capacidade de financiamento de Portugal (3,3% do PIB), o qual será seguido por novo máximo em 2025 (3,9%). Esta previsão tem implícito o máximo histórico da balança de capital em 2024 e 2025 e da balança de bens e serviços em 2025. A previsão de saldo para a balança de bens e serviços é 1,1% e 1,3% do PIB, para 2024 e 2025, respetivamente. Caso estas previsões se tornem realidade, os saldos positivos terão efeitos no futuro da economia portuguesa, ou seja, um saldo positivo da soma da balança corrente e da balança de capital determina uma capacidade de financiamento da economia portuguesa no respetivo ano. Com efeito, os saldos (fluxos) positivos acabam por refletir-se na melhoria da Posição Líquida de Investimento Internacional (PLII) e na diminuição da dívida externa líquida de Portugal.

122. De acordo com o cenário macroeconómico da POE/2025, o contributo da procura interna para o crescimento do PIB real será positivo no biénio 2024–2025, mas o contributo da procura externa líquida deverá passar de negativo em 2024 para nulo em 2025. É de destacar que no período 2014–2023 o contributo da procura externa foi positivo apenas em 2017, 2022 e 2023 (Gráfico 8). Na POE/2025, prevê-se que a capacidade de financiamento da economia nacional atinga novos máximos da série estatística: 3,3% e 3,6% do PIB em 2024 e 2025, respetivamente. É de destacar que a capacidade líquida de financiamento em 2024–2025 tem implícita um contributo significativo da balança de capital (2,5% e 2,8% do PIB, respetivamente), fortemente determinada pelas transferências da UE. Nos anos anteriores tem-se verificado que as previsões de entrada de fundos comunitários se revelam excessivamente otimistas, pelo que há um risco a ter em consideração nas previsões (Gráfico 8, do Gráfico 10 e do Gráfico 11).

123. A POE/2025 prevê um máximo da série estatística do excedente da balança de bens e serviços para 2025 (1,3% do PIB), mas a balança de bens e a balança de serviços têm saldo opostos. A balança de bens regista sistematicamente saldos negativos desde o início da série em 1995, prevendo-se – 7,7% do PIB em 2024 e – 7,3% em 2025 (Gráfico 9), tendo-se observado um mínimo local de – 9,5% em 2022. Em sentido contrário, a balança de serviços apresenta sistematicamente um saldo positivo, sendo que a POE/2025 prevê 8,8% e 8,6% do PIB para 2024 e 2025, respetivamente (máximo de 8,9% em 2023). É de referir que o saldo negativo da balança de bens está influenciado pelo saldo positivo da balança de serviços, uma vez que os sectores dos serviços e do turismo também absorvem importações de bens necessários para desenvolver as suas atividades.

124. O cenário macroeconómico da POE/2025 tem implícita uma descida em 2024 no grau de abertura da economia portuguesa ao exterior, aferido em valores nominais, seguida de uma manutenção em 2025. Este resultado decorre do facto do crescimento das exportações e importações nominais em 2024 aumentarem percentualmente abaixo do crescimento nominal das restantes componentes do PIB: consumo público, consumo privado e FBCF. O grau de abertura da economia portuguesa atingiu o máximo da série estatística em 2022, com 101,4% do PIB (Gráfico 14 e Gráfico 17). Para o biénio 2024–2025, o cenário macroeconómico da POE/2025 prevê graus de abertura ao exterior de 91,8% do PIB nominal.

Gráfico 8 – Procura externa líquida de importações e capacidade de financiamento da economia

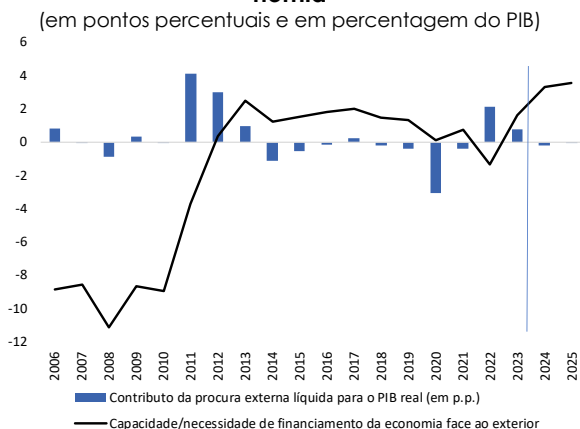
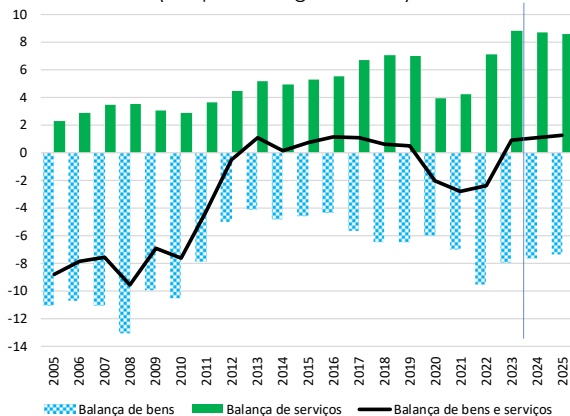


Gráfico 9 – Balança de bens e balança de serviços



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025). Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

125. Caso se concretizem para 2024 e 2025 as previsões da POE/2025, a capacidade de financiamento da economia portuguesa atingirá 3,3% e 3,6% do PIB, respetivamente, sendo dois máximos históricos consecutivos da série estatística. Para este resultado contribuirá o máximo da série estatística da balança de capital em 2024–2025, a qual inclui transferências de fundos comunitários, bem como o máximo da balança de bens e serviços em 2025. É de salientar que uma melhoria da capacidade de financiamento da economia nacional devido ao contributo de fundos comunitários incluídos na balança de capital não reflete, propriamente, um desempenho favorável da economia portuguesa. O acréscimo do saldo da balança de capital em 2024 será determinado pelo contributo muito significativo dos fundos comunitários, pelo que estes têm efeitos favoráveis na capacidade de financiamento da economia nacional e, conseqüentemente, na PLII. Caso se confirme a previsão para a balança de capital em 2024 (2,5% do PIB), será o máximo desde o início da série (Gráfico 10). O saldo das transferências entre Portugal e a União Europeia é sistematicamente favorável a Portugal, sendo em média 1,4% do PIB no período 2005–2023 (Gráfico 11). É de salientar que o desempenho externo favorável de um país depende dos fluxos com contrapartida económica e pode ser medido pelo i) saldo da balança de bens e serviços, bem como pelo ii) saldo da balança de rendimentos primários, o qual depende da PLII e da dívida externa, e encontra-se condicionado pelo desempenho externo dos anos passados.

Gráfico 10 – Balança de capital

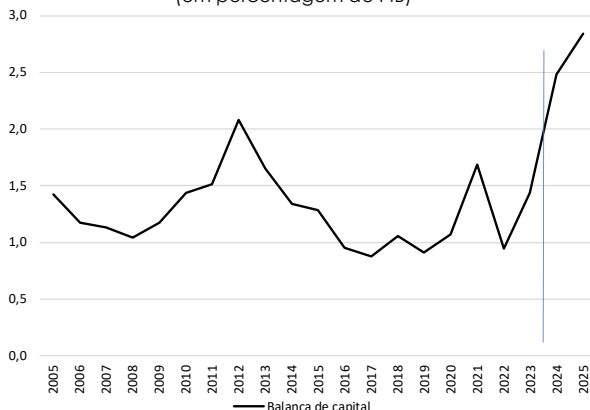
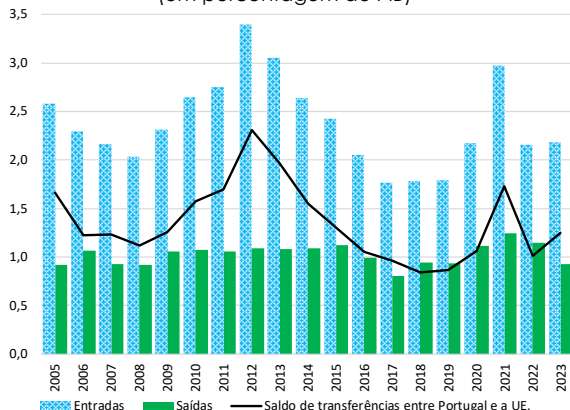


Gráfico 11 – Transferências Portugal-UE



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025). Fontes: BdP, INE e cálculos UTAO.

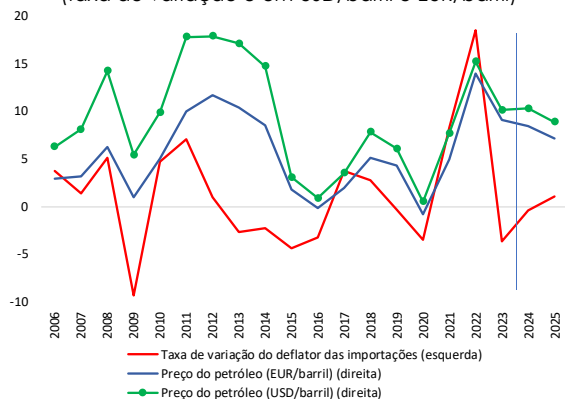
126. O cenário da POE/2025 prevê uma desaceleração da taxa de inflação até um nível ligeiramente acima do objetivo de política monetária (2%). A subida do nível de preços enfrentados pelos consumidores adquiriu grande importância desde 2022 devido aos máximos históricos verificados desde a criação da união monetária. A taxa de inflação prevista, calculada pela taxa de variação do HIPC (o índice

relevante para a política monetária), é 2,6% em 2024 e 2,3% em 2025. No caso do IPC, índice mais relevante para os consumidores residentes em Portugal, as previsões pontam para 2,5% em 2024 e 2,2% em 2025 (Gráfico 13).

127. Para 2024–2025, o rendimento disponível das famílias, as remunerações do total da economia e as remunerações por trabalhador deverão crescer a um ritmo superior ao da taxa de inflação. Caso se confirmem as previsões do MF para 2025, a subida das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem (4,7%) e o crescimento do rendimento disponível (5,6%) ficarão acima do aumento dos preços, quer aferido pelo IPC (2,2%), quer aferido pelo deflator do consumo privado (2,0%), refletindo ganhos do poder de compra. É de salientar que o IPC tem por base o cabaz típico de bens e serviços adquirido pelas famílias residentes em Portugal, enquanto o deflator do consumo privado reflete o cabaz adquirido no ano a que o deflator se refere.

Gráfico 12 – Preço do petróleo e deflator das importações

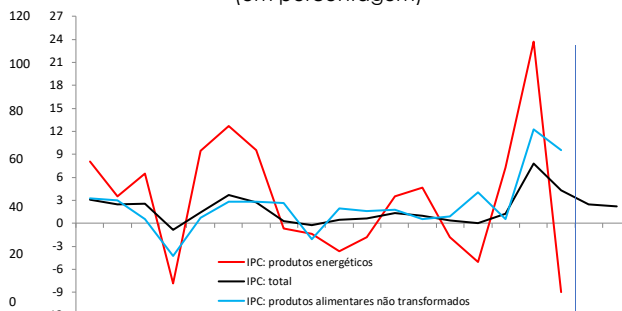
(taxa de variação e em USD/barril e EUR/barril)



Fontes: INE, Ministério das Finanças (previsões 2024 e 2025), U.S. Energy Information and Administration e cálculos UTAO.

Gráfico 13 – Índice de Preços no Consumidor, por componente

(em percentagem)

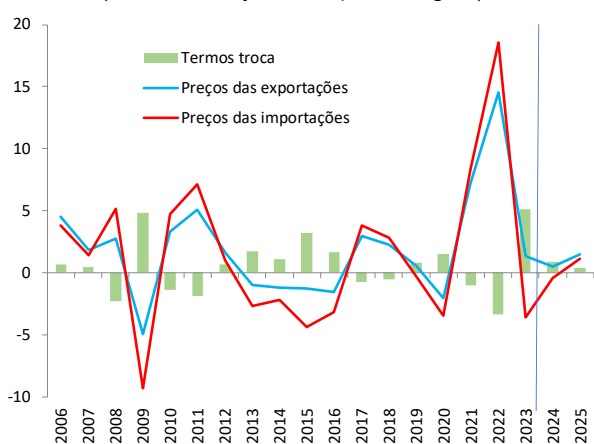


Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

128. De acordo com a POE/2025, a evolução dos termos de troca no biénio 2024–2025, aferidos pelo rácio entre o deflator das exportações e o deflator das importações, será marginalmente favorável. O cenário da POE/2025 prevê que em 2024 ocorra uma melhoria dos termos de troca, após o ano 2023 em que se observou uma forte recuperação (Gráfico 14). A evolução dos termos de troca em 2024 será determinada pela queda prevista (-0,4%) para o preço das importações (Gráfico 12) e pela subida do deflator das exportações (+0,5%). Para 2025, o MF prevê uma ligeira melhoria dos termos de troca.

Gráfico 14 – Termos de troca

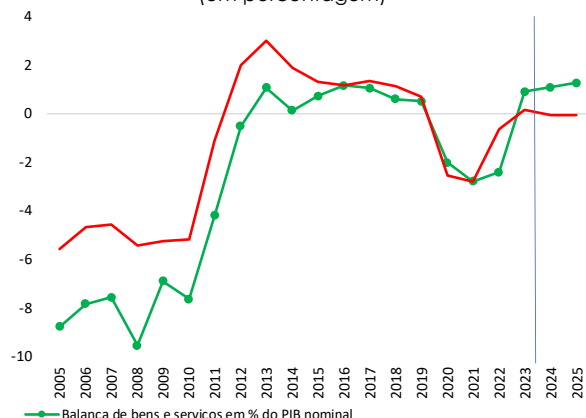
(taxa de variação e em percentagem)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

Gráfico 15 – Saldo da balança de bens e serviços, nominal e volume

(em percentagem)

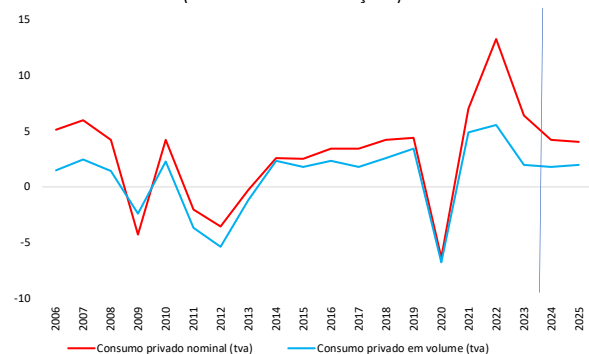


Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

129. No cenário macroeconómico da POE/2025 encontra-se subjacente uma recuperação da taxa de poupança das famílias em 2024 e 2025, devido ao facto do crescimento do rendimento disponível ser

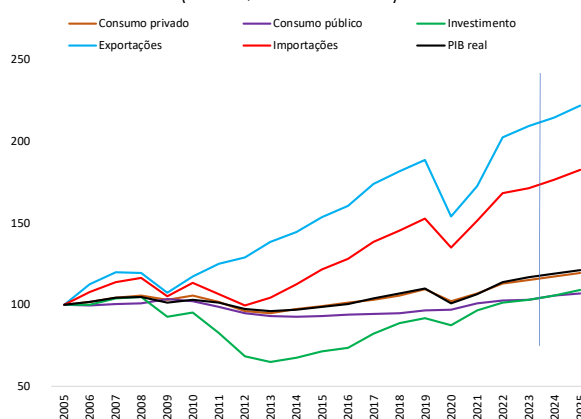
superior ao do consumo privado nominal. Em 2025, o rendimento disponível do sector institucional famílias deverá aumentar 5,6%, enquanto o consumo privado nominal irá subir 4,0%, o que, a confirmar-se, determinará uma subida da taxa de poupança para 11,6% do rendimento disponível (Gráfico 18), ficando próximo do registado em 2020 (12,0%). As remunerações dos trabalhadores corresponderam, em média, a 65% do rendimento disponível das famílias no período 2005–2023. A subida da taxa de inflação em 2022 tornou ainda mais importante salientar a diferença entre o consumo privado nominal e o consumo privado em volume (Gráfico 16). É de destacar que a subida do consumo privado nominal (4,2%) em 2024 desagrega-se em duas partes: o crescimento dos preços, aferido pelo deflator do consumo privado, situar-se-á em 2,4%, enquanto a quantidade consumida, calculada em volume, aumentará 1,8%.

Gráfico 16 – Consumo privado nominal e em volume
(em taxa de variação)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

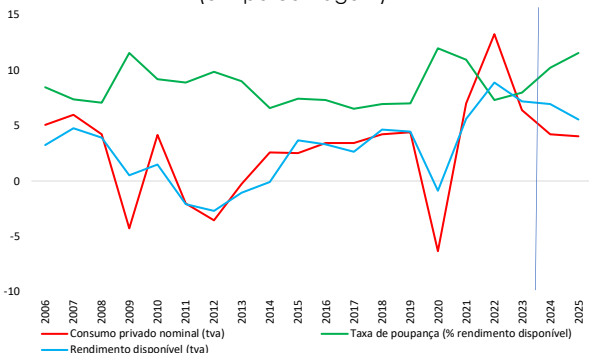
Gráfico 17 – Evolução das componentes do PIB em volume
(índice, ano 2005=100)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

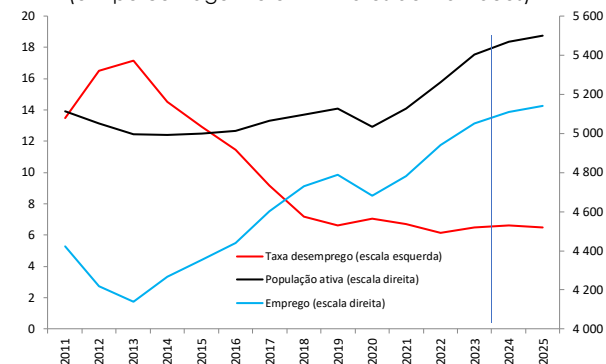
130. No cenário macroeconómico da POE/2025 prevê-se um aumento percentual do emprego próximo do da população ativa, determinando uma taxa de desemprego de 6,5% em 2025. No cenário da POE/2025 para o mercado de trabalho, encontra-se previsto um acréscimo percentual do emprego, 1,1% e 0,7% em 2024 e 2025, respetivamente. Por sua vez, a população ativa aumentará 1,2% e 0,5%, respetivamente, o que refletirá uma taxa de desemprego em 2024 de 6,6% e de 6,5% em 2025 (Gráfico 19). Para 2024 e 2025, o aumento percentual do emprego no sector público será de 0,4% em 2024 e 2025, atingindo 784 milhares de indivíduos em 2025.

Gráfico 18 – Consumo privado, poupança e rendimento disponível das famílias
(em percentagem)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

Gráfico 19 – Emprego, população ativa e taxa de desemprego¹²
(em percentagem e em milhares de indivíduos)



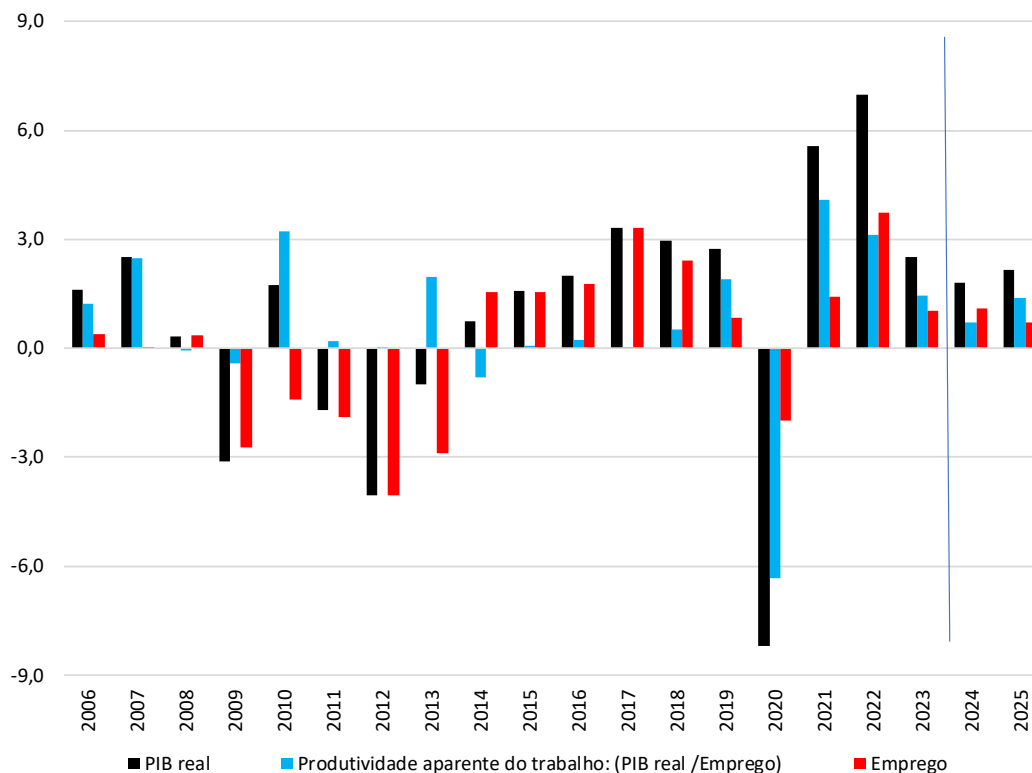
Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

¹² As séries deste gráfico (taxa de desemprego, emprego e população ativa) baseiam-se no critério do Inquérito ao Emprego. Neste gráfico, a UTAO utilizou as séries da taxa de desemprego e da população ativa disponibilizadas pelo MF. O INE publica dados do emprego na ótica das Contas Nacionais e na ótica do Inquérito ao Emprego. Na ótica das Contas Nacionais, o emprego encontra-se na unidade “equivalente a tempo completo”. Na ótica do Inquérito ao Emprego, um indivíduo empregado corresponde a um indivíduo, independentemente de se encontrar a tempo completo, a tempo parcial ou a trabalhar horas acima da duração do “equivalente a tempo completo”.

131. Para 2025, no cenário macroeconómico prevê-se um aumento dos custos do trabalho por unidade produzida (CTUP ou custo unitário do trabalho) porque o crescimento das remunerações por trabalhador será superior ao do crescimento da produtividade. O aumento dos custos unitários do trabalho nominais para 2025 em 3,3% tem implícito (Gráfico 21 e Gráfico 22) um crescimento das remunerações por trabalhador (4,7%) acima do acréscimo da produtividade aparente do trabalho (1,4%). Relativamente aos custos unitários do trabalho reais, a subida será de 0,6% em 2025, devido ao facto das remunerações por trabalhador crescerem a um ritmo superior ao do rácio (4,1%) entre o PIB nominal e o emprego total.

132. A produtividade aparente do trabalho, calculada pelo PIB real por pessoa empregada, deverá crescer 0,7% em 2024 e 1,4% em 2025, enquanto o emprego deverá aumentar 1,1% e 0,7%, respetivamente.¹³ A taxa de crescimento do PIB real pode ser decomposta entre o aumento percentual do emprego e o da produtividade aparente do trabalho (Gráfico 25).¹⁴ Tendo em consideração que o crescimento do PIB real resulta da variação do emprego e do crescimento da produtividade aparente do trabalho, o principal contributo para o crescimento económico em 2024 (1,8%) será decorrente do aumento do emprego (1,1%), enquanto em 2025 o crescimento do PIB real (2,1%) terá como principal contributo o acréscimo da produtividade aparente do trabalho (1,4%). Durante o período 2006–2023, a taxa média de crescimento do PIB real foi de 0,9%, sendo que o emprego cresceu em média anual 0,2% e a produtividade aparente do trabalho aumentou em média anual 0,7%.

Gráfico 20 – Crescimento do PIB real, do emprego e da produtividade aparente do trabalho
(taxa de variação anual, em percentagem)

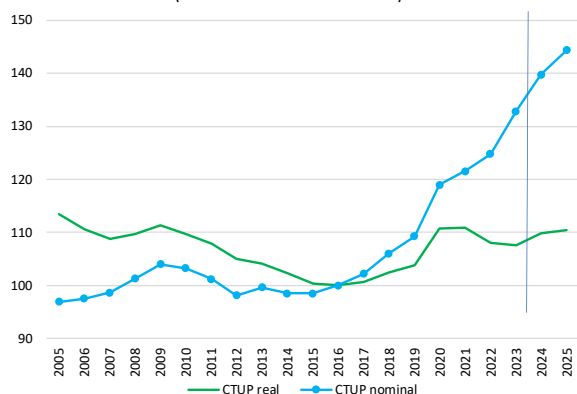


Fontes: INE e cálculos UTAO.

¹³ A produtividade aparente do trabalho corresponde ao rácio entre o PIB real e o emprego total em número de indivíduos no conceito das contas nacionais. É de salientar que o emprego total inclui não só os trabalhadores por conta de outrem, mas também as outras modalidades de emprego.

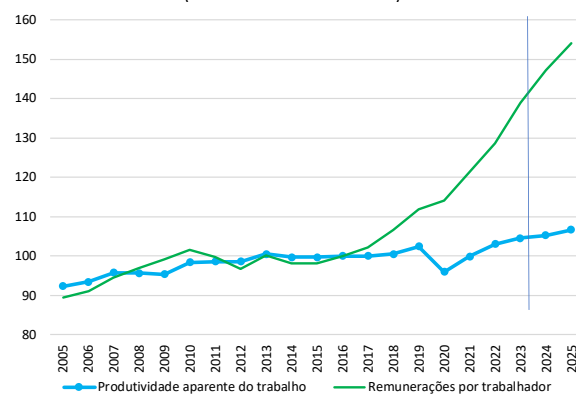
¹⁴ Produtividade aparente do trabalho = PIB real / Emprego ⇔ PIB real = Produtividade aparente do trabalho x Emprego.

Gráfico 21 – Custos unitários do trabalho
(índice, ano 2016 = 100)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

Gráfico 22 – Produtividade aparente do trabalho e remunerações por trabalhador
(índice, ano 2016=100)

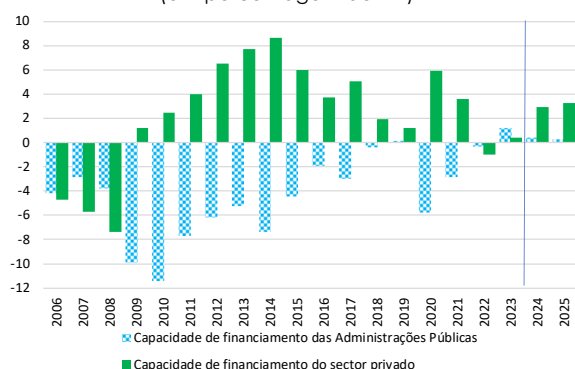


Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

133. Quanto ao sector das Administrações Públicas, a POE/2025 prevê capacidade de financiamento residual em 2024 e 2025, representando excedentes orçamentais de 0,4% e 0,3% do PIB, respetivamente.

O cenário macroeconómico da POE/2025 prevê capacidade de financiamento da economia portuguesa no biénio 2024–2025. Consequentemente, para se concretizar a previsão em 2024 e 2025 da economia nacional, será necessário que o sector privado evidencie uma capacidade de financiamento (Gráfico 23) de 2,9% e 3,3% do PIB em 2024 e 2025, respetivamente. Além disso, para a concretização da capacidade de financiamento prevista para o sector privado, será necessária a entrada de fundos comunitários, os quais são registados, essencialmente, na balança de capital.¹⁵

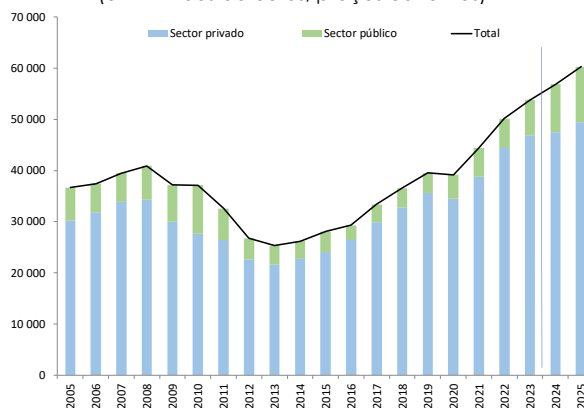
Gráfico 23 – Capacidade/necessidade de financiamento dos sectores público e privado
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

Gráfico 24 – FBCF nominal dos sectores público e privado

(em milhões de euros, preços correntes)



Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025).

134. Tendo como referência um horizonte alargado da formação bruta de capital fixo (FBCF), desde o ano 2005, os valores mínimos da série para o total da economia portuguesa observaram-se em 2013 (em valor nominal e em volume), tendo o mínimo da FBCF nominal do sector público ocorrido em 2016 (2890 M€). Caso se confirmem as previsões da POE/2025, o montante da FBCF em volume em 2024 e 2025 irá bater o máximo absoluto da série, que se registou em 2008 (Gráfico 24 e Tabela 3). As previsões do MF para a FBCF do sector público e as entradas de fundos comunitários devem ser lidas com cautela, visto que em anos anteriores verifica-se sistematicamente subexecução.

¹⁵ Relativamente ao saldo das AP, este também inclui fundos comunitários, mas é introduzida nas séries de contas nacionais o "princípio da neutralidade" para assegurar a ausência de impacto positivo ou negativo dos fundos comunitários no saldo das AP.

Tabela 3 – Formação Bruta de Capital Fixo
(em milhões de euros, em valor nominal ou em volume com ano base 2021)

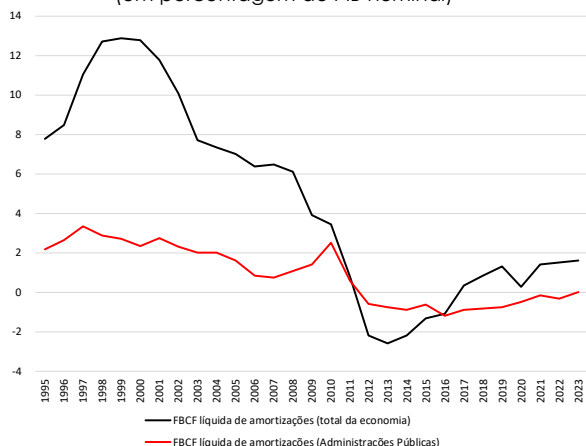
Ano	Em volume		Em valor nominal	
	Total da economia	Total da economia	Sector privado	Sector público
2005	46 487	36 668	30 200	6 468
2006	46 135	37 463	31 884	5 580
2007	47 559	39 501	33 856	5 645
2008	47 760	40 929	34 278	6 651
2009	44 160	37 191	29 986	7 205
2010	43 663	37 138	27 659	9 479
2011	38 186	32 591	26 451	6 140
2012	31 815	26 761	22 602	4 159
2013	30 328	25 313	21 592	3 721
2014	30 998	26 170	22 721	3 449
2015	32 861	28 082	24 040	4 043
2016	33 743	29 312	26 422	2 890
2017	37 641	33 404	29 907	3 497
2018	39 960	36 549	32 751	3 797
2019	42 168	39 537	35 574	3 962
2020	41 180	39 194	34 549	4 645
2021	44 388	44 388	38 798	5 589
2022	45 869	50 190	44 383	5 807
2023	47 514	53 782	46 829	6 953
2024	49 044	56 869	47 526	9 343
2025	50 740	60 291	49 383	10 907

Fontes: INE (observações passadas) e MF (previsões 2024 e 2025). | Nota: (i) A tabela apresenta dados em volume apenas para o total da economia visto que não se encontram disponíveis dados em volume desagregados por sectores público e privado.

135. O investimento público, líquido de amortizações, foi negativo entre 2012 e 2022 e nulo em 2023, o que significa que o investimento público não tem sido suficiente para repor o desgaste das infraestruturas e dos equipamentos das AP. Quanto à economia portuguesa como um todo, a FBCF líquida baixou no início do século e voltou a cair após 2010, havendo inclusive alguns anos com FBCF líquida negativa. A FBCF líquida do sector público (Gráfico 25) apresentou um máximo em 1997 (3,3% do PIB) e um mínimo em 2016 (-1,2% do PIB). Por sua vez, a total da economia registou um máximo em 1999 (12,9% do PIB) e um mínimo em 2013 (-2,6% do PIB). A evolução da FBCF é fundamental para a evolução do stock de capital, pelo que a FBCF negativa condiciona a evolução do PIB real no médio prazo. O stock de capital é fundamental para aumentar a produtividade do emprego, pelo que na ausência de aumento do stock de capital fica mais difícil o crescimento da produtividade dos trabalhadores.

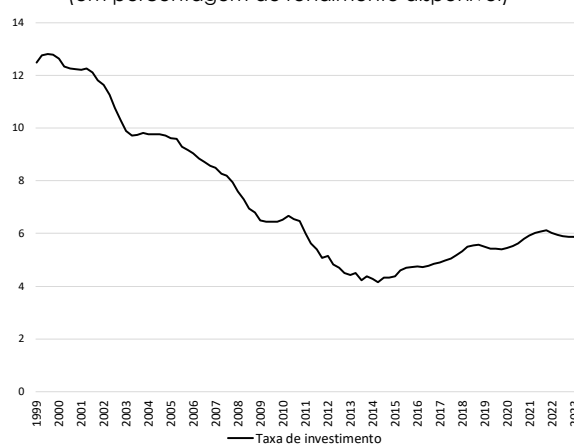
136. A taxa de investimento das famílias em 2023, aferida pelo rácio entre a formação bruta de capital e o rendimento disponível, ficou em 5,9%, sendo superior ao mínimo verificado em 2014 (4,3%), mas significativamente abaixo do do ano 2000 (12,6%). O investimento do sector institucional famílias (Gráfico 26) incide, essencialmente, em habitação, pelo que os anos com elevada taxa de investimento refletem um acréscimo do stock residencial das famílias. Apesar da POE/2025 não incluir uma previsão para a variável taxa de investimento das famílias, os montantes a registar em 2024 e 2025 deverão ser próximos dos observados nos anos mais recentes.

Gráfico 25 – Investimento nominal líquido
(em percentagem do PIB nominal)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

Gráfico 26 – Taxa de investimento das famílias
(em percentagem do rendimento disponível)



Fontes: INE e cálculos UTAO.

4 As principais medidas de política orçamental em 2025 na perspetiva da Contabilidade Nacional

137. Este capítulo analisa as medidas discricionárias de política orçamental para o ano de 2025, e está dividido em cinco secções. O cenário final contabiliza e agrega os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas discricionárias de política orçamental. A UTAO tem o hábito de decompor a variação do saldo orçamental entre dois anos por contributos dos vários tipos destas medidas — matéria realizada no capítulo seguinte. Antes disso, é instrumental para aquele fim perceber como é que as muitas medidas de política anunciadas na POE para 2025 se podem agrupar consoante dois critérios: novidade e duração esperada do seu impacto nas contas públicas. De permeio, também se apresentam os valores esperados pelo MF para o impacto de cada uma no saldo orçamental.

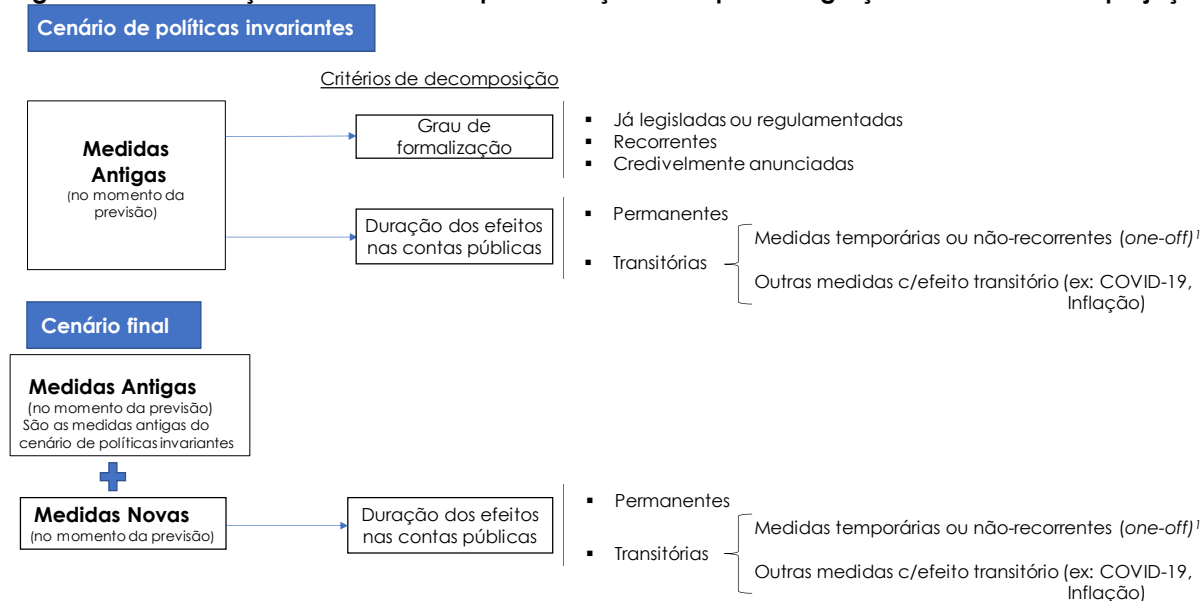
138. Para começar, importa explicar o que se entende por medidas discricionárias de política. Centenas, para não dizer mesmo dezenas de milhares de medidas de política pública adotadas no passado, recente e longínquo, influenciam a marcha das variáveis orçamentais em 2025. Um exemplo de medidas tomadas num passado longínquo pode ser a compra de dois submarinos. Entraram ao serviço em 2010 e em 2025 ainda esta medida contribui para explicar o nível da despesa em aquisição de combustíveis por parte da Armada. O foco neste capítulo não é nestas medidas nem no nível absoluto de despesa ou receita que ajudam a justificar. A atenção neste e no capítulo seguinte está no contributo das medidas discricionárias que o poder político tomou no passado recente ou se propõe credivelmente adotar no futuro imediato e no impacto direto que estas medidas poderão ter na alteração da trajetória da despesa, da receita e do saldo orçamental em 2025 face aos impactos diretos no ano anterior. O adjetivo “discricionárias” casa com o objeto “alteração na trajetória”.

139. O capítulo está assim distribuído. A Secção 4.1 é metodológica e pretende explicar, resumidamente, as classes de medidas discricionárias de política orçamental e como é que elas devem ser incorporadas nos cenários de projeção orçamental, segundo a metodologia harmonizada da UE. Salvo disposição explícita em contrário, a expressão “medidas de política” deverá ser doravante interpretada como “medidas discricionárias de política”. As secções seguintes agrupam e analisam as medidas de política orçamental da Proposta de Orçamento do Estado para 2025. A Secção 4.2 ocupa-se das medidas antigas, ou seja, das medidas presentes no cenário e a Secção 4.3 analisa as novas medidas de política. De seguida, a Secção 4.4 decompõe as medidas com efeitos transitórios em três pacotes: COVID-19, Inflação e PRR. Por fim, a Secção 4.5 apresenta as medidas com efeitos temporários ou não recorrentes.

4.1 Abordagem conceptual

140. As projeções orçamentais dos documentos de programação orçamental de médio prazo (os Planos Orçamentais-Estruturais Nacionais de Médio Prazo, POENMP) e de curto prazo (as Propostas de Orçamento do Estado, POE) são produzidas em cenário de políticas invariantes e em cenário final. Esta secção tem o propósito pedagógico de explicar a metodologia de caracterização dos vários tipos de medida de política que entram em cada cenário orçamental. O objetivo é elucidar os leitores sobre o significado de cada cenário de projeção e o significado das medidas de política que podem entrar em cada um. Para apoio à exposição, é apresentada a Figura 5.

Figura 5 – Classificação de medidas de política orçamental para integração nos cenários de projeção



Fontes: UTAO | Notas: 1 – Esta classe está definida no documento metodológico Comissão Europeia (2015), “One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance”, in *Report on public finances in EMU: 2015*, *European Economy Institutional Papers*, n.º 14, dezembro, pp. 52–65. É necessária para passar do saldo orçamental ao saldo estrutural.

141. O cenário orçamental em políticas invariantes corresponde às previsões para a receita e a despesa públicas considerando apenas as medidas de política antigas, i.e., as medidas adotadas no passado e que se sabe que irão ter um efeito financeiro no(s) ano(s) da previsão. O cenário de medidas antigas é mais conhecido na literatura de política económica como “cenário de políticas invariantes” (do inglês *no-policy-change scenario* ou *baseline scenario*).¹⁶ As medidas de políticas antigas são iniciativas conhecidas à data da elaboração do exercício de projeção que irão produzir efeitos nos anos de previsão ou que estiveram em vigor em anos anteriores mas que não irão produzir (parcialmente ou na totalidade) efeitos em contas futuras, alterando, assim, o seu impacto orçamental face ao último ano de contas apuradas.

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

143. O grau de formalização permite então identificar e classificar as medidas de política orçamental antigas em três tipos (Figura 5): i) medidas já legisladas ou regulamentadas; ii) medidas recorrentes e iii) medidas credivelmente anunciadas.¹⁷

144. O critério da duração dos efeitos nas contas públicas permite decompor as medidas de política orçamental antigas em permanentes e transitórias. As medidas permanentes são iniciativas que produzem efeitos financeiros durante um número relativamente elevado de anos e com impactos que podem ser diferentes em cada ano, dependendo do comportamento da própria economia e do funcionamento habitual das AP,¹⁸ bem como do efeito de *carry over* ou “carreamento” para anos futuros. Neste

¹⁶ *Report on Public Finances in EMU 2016*, p. 35.

¹⁷ O *Report on Public Finances in EMU 2016*, dá conta na p. 41 que uma medida de política orçamental anunciada credivelmente pelo Governo deve ser considerada antiga e, como tal, integrada no cenário de políticas invariantes. Um caso de credibilidade que justifica a classificação de uma medida ainda não aplicada nem sequer adotada juridicamente como medida a incorporar no cenário de políticas invariantes acontece quando a adoção exija a aprovação parlamentar e o Governo a tenha já aprovado e disponha de apoio maioritário estável no Parlamento.

¹⁸ Por funcionamento habitual, entenda-se a tomada de decisões por parte dos Serviços no âmbito das orientações políticas em vigor, tais como pagamento das remunerações ao pessoal ao serviço, aquisição de bens e serviços, cobrança de impostos de acordo com os parâmetros decididos no passado, etc.. Corresponde à manutenção em atividade do *status quo* institucional.

caso, a medida vai assumir um valor orçamental nos anos da previsão que se adiciona, com valor positivo ou negativo, ao verificado no último ano observado. A técnica habitual de produção de orçamentos para o conjunto das Administrações Públicas (AP) tende a assumir que a esmagadora maioria das medidas permanentes tem um valor estrutural no ano da previsão igual ao do ano anterior e que só um subconjunto pequeno de medidas tem efeito de carreamento, ou seja, um valor no ano da previsão diferente, para mais ou menos, do que no ano anterior. Por isso, o interesse dos cenários de políticas invariantes está concentrado na quantificação dos impactos no saldo orçamental decorrentes de efeitos diferenciais face ao passado (carreamento).

145. As medidas transitórias correspondem a iniciativas concebidas expressamente para produzir efeitos num período pré-definido e com um número bastante reduzido de anos. Tipicamente, as medidas transitórias estão associadas a um evento temporário, que não se repete nem se estende sistematicamente ao longo dos anos. A duração é fácil de detetar quando o desenho da medida contém uma cláusula de extinção expressa (*sunset clause*). Não havendo, a aplicação do critério exige julgamento casuístico. A definição de saldo estrutural usada na União Europeia exige a identificação de dois casos particulares de medidas transitórias: medidas temporárias e medidas não-recorrentes. Um documento metodológico da Comissão Europeia agrupa ambas sob a designação inglesa *one-off measures*.¹⁹ Em regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos. Como estas medidas não contam para o saldo estrutural, a sua criação pode ter intuítos de manipulação da situação orçamental. Para evitar abusos, os Estados-Membros têm de seguir as orientações metodológicas da Comissão Europeia.²⁰ Para além das medidas temporárias e das medidas não-recorrentes, importa ter presente a possível existência de outras medidas que também foram concebidas para gerar um impacto financeiro limitado no tempo. Exemplos deste tipo de medidas são as adotadas para mitigar os malefícios da pandemia de COVID-19 na saúde e na economia e, mais recentemente, as medidas de natureza orçamental tomadas para mitigar os efeitos económicos da inflação e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Para evitar abusos no apuramento de saldos estruturais, estas outras medidas transitórias não podem ser classificadas como temporárias nem como não-recorrentes.²¹ Voltando ao cenário de políticas invariantes, faz sentido integrar este tipo de medidas transitórias nesse cenário se estas medidas passarem no critério de identificação das medidas antigas (grau de formalização) à data do exercício de previsão — já se encontram legisladas, regulamentadas ou estão credivelmente anunciadas pelo Governo e com aprovação assegurada. Assim sendo, são classificadas como medidas antigas transitórias. Por definição, não há medidas transitórias que sejam recorrentes.

146. O cenário final contabiliza e agrega os efeitos no saldo orçamental de todas as medidas de política orçamental. As projeções de impactos no saldo incluídas no cenário final de um documento de programação orçamental correspondem às do cenário de políticas invariantes — que incorpora as medidas antigas de política orçamental — e aos efeitos orçamentais previstos para as medidas novas de política que o Governo queira executar no período de projeção (Figura 5).

147. As medidas novas são iniciativas que não passam no critério de identificação de medidas antigas (grau de formalização). São intervenções em instrumentos da política orçamental que resultam de decisões novas do Governo. Irão ser adotadas pela primeira vez no período de projeção. Distinguem-se, por esta característica, do funcionamento dos estabilizadores automáticos, da renovação de medidas recorrentes e dos efeitos de carreamento de medidas antigas. Uma medida nova no ano da previsão tem que ser uma medida que não teve aplicação no ano anterior, podendo estar ou não legislada e regulamentada à data de conclusão do exercício de previsão. Sendo necessária a aprovação parlamentar para ser adotada, uma medida nova pode entrar no cenário final antes de essa aprovação acontecer mesmo que o Governo não disponha de apoio maioritário no Parlamento. É, no entanto,

¹⁹ Comissão Europeia (2015), "One-off measures: classification principles used in fiscal surveillance", in [Report on public finances in EMU 2015](#), Institutional Paper 014, dezembro, pp. 52–65.

²⁰ São o documento identificado na nota de rodapé 19 e o seguinte: Comissão Europeia (2016), [Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#), julho de 2016.

²¹ A exclusão de operações COVID-19 da classificação de medidas temporárias e medidas não-recorrentes foi, com efeito, reconhecida pela Comissão Europeia na própria [Avaliação do Programa de Estabilidade de Portugal de 2020](#), na qual refere: "In light of the activation of the general escape clause, the measures taken in response to the coronavirus outbreak in 2020 are not treated as one-off and are thus not excluded from the estimation of the structural budget balance."

imprescindível para ser acolhida no cenário final que a medida nova esteja suficientemente detalhada (informação sobre os agregados orçamentais diretamente afetados e os montantes previstos como efeitos financeiros diretos nas contas públicas).

148. As medidas novas de política dividem-se em permanentes e transitórias. Por outras palavras, a decomposição das medidas novas segue também o critério de duração dos seus efeitos nas contas públicas. A análise ao conteúdo de uma medida nova de política orçamental permite inferir se os efeitos produzidos no cenário orçamental irão persistir no tempo (medidas permanentes) ou se têm uma duração efémera ou transitória. Neste caso, é ainda possível decompor as medidas novas em: i) medidas temporárias ou medidas não-recorrentes; ii) outras medidas com efeito transitório. Aplica-se aqui a explicação dada no parágrafo 145 para decompor nas mesmas categorias as medidas antigas transitórias.

4.2 Medidas antigas do cenário de políticas invariantes com impacto orçamental adicional em 2025

149. O MF remeteu no final de agosto o Quadro de Políticas Invariantes (QPI). De acordo com o estabelecido na alínea j) do n.º 1 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro), o Governo disponibilizou à Assembleia da República, no dia 30 de agosto de 2024 um documento intitulado “Quadro de Políticas Invariantes (QPI)” capeado por um ofício do Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares de 30/08/2024. Na nota metodológica do documento, o MF informa que “(...) O QPI reflete a variação das receitas e despesas estruturais do setor das Administrações Públicas na ótica das Contas Nacionais, quer por via de medidas de política que, por terem sido legisladas em momentos anteriores, passaram a ser constantes para os anos futuros, quer por uma evolução estrutural da despesa que não depende do ciclo económico”, “(...) não refletindo, designadamente, novas medidas de política a adotar.”

150. O QPI apresentado no final de agosto aponta para um impacto negativo no saldo orçamental em 2025 de 5 773 M€, sendo que este valor inclui o efeito incremental positivo de medidas antigas transitórias do pacote “inflação”. De acordo com o exposto na p. 1 desse documento, os dados correspondem a medidas de política que acarretam variação de receitas e despesas asseguradas e comprometidas para os anos seguintes com um impacto incremental no ano de 2025 face a 2024. Agravam o saldo orçamental em 2025, no montante de 5 773 M€ (Tabela 4 abaixo).

151. O relatório que acompanha a POE/2025 disponibiliza informação contraditória entre si e com o quadro de políticas invariantes de final de agosto. Em primeiro lugar, o relatório que acompanha a POE/2025 inclui no Anexo A1 um novo QPI,²² o qual apresenta diferenças face ao quadro entregue pelo MF à AR em agosto. Traduzem-se na inclusão de medidas (Ex. Apoios ao regimes ecológicos na agricultura) e na revisão do impacto orçamental incremental de outras medidas que já constavam anteriormente, designadamente medidas referente a encargos com juros, investimento público, pensões, etc.. Em segundo lugar, o Quadro 3.2 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2025)²³ do relatório que acompanha a POE/2025 contém medidas classificadas como pertencentes ao cenário de políticas invariantes, mas que não estão incluídas no QPI que faz parte do Anexo I do respetivo relatório. Exemplo é a medida “Revisão do regime de carreira de enfermagem”. Adicionalmente, este quadro de principais medidas junta medidas antigas com medidas novas. É de referir ainda que a medida “Aumento do IRS Jovem (OE 2025)” encontra-se incluída no QPI que faz parte do Anexo I, sendo que a mesma medida com o mesmo impacto no saldo orçamental é descrita no Quadro 3.2 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2025), mas sem ser identificada como (i) invariante, ou seja é apresentada como uma nova medida. A medida “Reforço ao Complemento Solidário para Idosos” foi considerada pelo MF como parcialmente invariante no Quadro 3.2 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2025), embora após cruzamento de informação foi possível desagregar

²² Anexo A1, p. 390 do [relatório do MF](#) que acompanha a POE/2025.

²³ Pp. 100 do relatório do MF que acompanha a POE/2025.

o impacto por via de efeito de carreamento e o impacto com base numa nova decisão de reforço do respetivo apoio. Por fim, no mesmo quadro a de medida "Revisão da despesa pública" encontra-se indevidamente identificada como (i) invariante.

152. Perante três QPI diferentes, e com diferenças não justificadas pelo MF, a UTAO optou por considerar como bom um QPI que funde o Anexo A1 com a informação nova sobre medidas de políticas invariantes constante do Quadro 3.2. do relatório que acompanha a POE. Na ausência de melhor critério, a UTAO presume que as medidas invariantes nos referidos quadros, pp. 100 e 390, respetivamente, correspondem à versão que o Governo deseja ver como definitiva para efeitos de cenário de políticas invariantes. É sob esta hipótese que a UTAO construiu a coluna "POE/2025" na Tabela 4. Esta mostra, então, o impacto adicional que as medidas antigas terão no saldo de 2025 face ao impacto que se estima terem tido no saldo de 2024. Os valores incrementais neste QPI reconstruído que são diferentes dos apresentados no QPI de agosto estão escritos a azul. De igual forma, os valores a azul podem também identificar medidas cuja classificação a UTAO mudou face aos documentos do MF.

153. Adicionalmente, a UTAO reviu o QPI, eliminando uma medida que, na sua substância, corresponde a uma nova medida de política orçamental, e procedeu à alteração da quantificação do impacto incremental de outra medida para o ano de 2025. Conforme mencionado no parágrafo 151, a medida "Alargamento do IRS (OE 2025)" foi classificada no relatório do MF de forma distinta em diferentes quadros. A UTAO não acompanha a classificação desta medida como antiga. A justificação é a seguinte. Com base na informação do próprio relatório e no clausulado da proposta de lei, a medida ainda não foi adotada nem legislada. Não é, por isso, antiga. Além disso, a alteração ao regime é relevante: i) reflete um incremento expressivo no impacto orçamental; ii) abrange um universo substancialmente superior de beneficiários; e iii) a duração e níveis de isenção fiscal são substancialmente distintos face ao regime atual. Por isso, esta medida não surge na Tabela 4. A UTAO classificou-a, portanto, como medida nova e, por isso, vai figurar na Tabela 5. No que respeita à medida de recuperação integral do tempo de serviço dos professores, o Ministério das Finanças (MF) estima um impacto incremental na despesa com pessoal de 177 M€ em 2025. Este montante difere da previsão de impacto de 111 M€ apresentada no [Relatório UTAO n.º 8/2024](#), que avaliou o impacto orçamental da contabilização do tempo de serviço em falta para efeitos remuneratórios dos docentes. Assim, na ausência de esclarecimentos adicionais por parte do MF, a UTAO recorreu à previsão constante do seu relatório, tendo revisto, no Quadro de Políticas Invariantes (QPI), os valores de impacto orçamental na despesa com pessoal e na receita fiscal e contributiva decorrentes desta medida (Tabela 4).

Tabela 4 – Medidas antigas (cenário de políticas invariantes) com impacto orçamental adicional em 2025

(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	QPI-LEO art.º 75 MF - 30 Agosto 2024		POE/2025 MF rev. UTAO	
		M€	% PIB	M€	% PIB
Receita					
Impostos correntes sobre Rendimentos e Património					
IRS - incremento na despesa com pessoal e pensões	Permanente	298,4	0,10	296,4	0,10
IRS jovem (OE 2024)	Permanente	-250,0	-0,08	-250,0	-0,08
Benefícios fiscais no âmbito do SIFIDE, RFAI, ICE e outros (OE 2024)	Permanente	-163,0	-0,06	-108,0	-0,04
Alargamento IRS Jovem (OE 2025)	Permanente	-1000,0	-0,34	-	-
Isenção IMI e Imposto de Selo para jovens até 35 anos	Permanente	-60,0	-0,02	-60,0	-0,02
Aumento da consignação do IRS	Permanente	-40,0	-0,01	-40,0	-0,01
Redução Adicional de IRS (Aprovado no Parlamento em 2024)	Permanente	-450,0	-0,15	-450,0	-0,15
Impostos sobre a Produção e Importação					
Redução IVA electricidade	Permanente	-110,0	-0,04	-110,0	-0,04
Fim de isenção biocombustíveis avançados	Permanente	-	-	100,0	0,03
Fim da vigência do mecanismo de gasóleo profissional extraordinário	Transitória "Pacote inflação"	-	-	25,0	0,01
Contribuições Sociais					
S.S, CGA, ADSE-descontos sobre o incremento na despesa com pessoal	Permanente	429,6	0,15	465,2	0,16
Vendas					
Isenção portagens ex-SCUTS	Permanente	-180,0	-0,06	-180,0	-0,06
1. Total Medidas do Lado da Receita		-1525,0	-0,52	-311,4	-0,11
Despesa					
Consumo Intermédio (Inclui Saúde)					
Consumos intermédios sem PPP	Permanente	400,0	0,14	400,0	0,14
PPP rodoviárias	Permanente	-350,0	-0,12	-350,0	-0,12
Despesa com Pessoal					
Aumento Acordo de Rendimentos	Permanente	597,0	0,20	597,0	0,20
Progressões e Promoções e RMMG	Permanente	448,0	0,15	448,0	0,15
Revisão do suplemento de missão dos guardas prisionais	Permanente	-	-	18,0	0,01
Revisão do suplemento de recuperação processual dos Funcionários Judiciais	Permanente	-	-	4,0	0,00
Revisão do regime da carreira de enfermagem	Permanente	-	-	116,0	0,04
Recuperação integral do tempo de serviço dos Professores	Permanente	177,0	0,06	111,0	0,04
Revisão do suplemento de missão das Forças de Segurança e Acordo com Forças Armadas	Permanente	165,0	0,06	208,0	0,07
Prestações Sociais					
Pensões	Permanente	1510,0	0,51	1600,0	0,54
Aumento CSI (junho 2024)	Permanente	70,0	0,02	70,0	0,02
Comparticipação medicamentos Antigos Combatentes	Permanente	-	-	10,0	0,00
Pacote Mobilidade Verde	Permanente	-	-	68,0	0,02
Subsídios					
Bonificação de juros de crédito à habitação	Transitória "Pacote inflação"	-	-	-32,0	-0,01
Juros					
Juros devidos pelas Administrações Públicas	Permanente	300,0	0,10	600,0	0,20
Outra despesa Corrente					
Apoios aos regimes ecológicos na agricultura	Permanente	-	-	60,0	0,02
Programa Cuida-te +	Permanente	-	-	17,0	0,01
Transferência para Orçamento da União Europeia	Permanente	345,0	0,12	345,0	0,12
Despesa de Capital (FBCF)					
Habituação - Financiamento nacional PRR	Permanente	186,0	0,06	-	-
Investimentos Estruturantes	Permanente	400,0	0,14	514,0	0,17
2. Total Medidas do Lado da Despesa		4 248,0	1,44	4 804,0	1,63
3.=(1-2) Impacto Total no Saldo Orçamental		-5 773,0	-1,96	-5 115,4	-1,74
4. Impacto orçamental variação de medidas Transitórias " Pacote Inflação"				57,0	0,02
5.=(3-4) Impacto Total no Saldo Orçamental excluindo variação de medidas Transitórias " Pacote Inflação"				-5 172,4	-1,76
<i>Par Memória</i>					
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)				1 211,6	0,41
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)				6 384,0	2,17

Fontes: Ministério das Finanças (Quadro de Políticas Invariantes-Ofício de 30 de agosto de 2024 do Gabinete de Ministro de Estado e das Finanças, e relatório da POE/2025) e cálculos da UTAO. | Notas:

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

(ii) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2025 fornecida à UTAO pelo Ministério das Finanças.

(iii) Os números devem ser interpretados como o efeito adicional em 2025 produzido pelas medidas antigas face ao que se estima terem valido em 2024. Assim, um número com sinal positivo (negativo) numa medida de despesa significa que a despesa total cresce (diminui) em 2025 no montante desse número por ação direta dessa medida. Analogamente, um número positivo (negativo) numa medida de receita significa um acréscimo (diminuição) de receita em 2025 por comparação com 2024. A diferença entre as variações na receita e as variações na despesa dá o contributo das medidas do cenário de políticas invariáveis para a variação do saldo (de 2024 para 2025).

(iv) O QPI de 30 de agosto reporta uma receita de 728 M€ resultante do aumento de salários e pensões, sem, contudo, desagregar as receitas provenientes dos salários das referentes às pensões. O Anexo 1 – Quadro de Políticas Invariantes do relatório que acompanha a POE/2025, apresenta um valor global de 780 M€, repartido entre uma parcela de receita proveniente do aumento de salários (210 M€) e outra decorrente do aumento de salários e pensões (580 M€), sem discriminar os montantes por rubricas. A UTAO não dispõe de informação detalhada sobre o montante específico das receitas originadas pelo aumento das pensões. Contudo, a UTAO calcula a receita proveniente do aumento dos salários com base nas seguintes componentes: 3,5% de contribuição dos trabalhadores para a ADSE, 34,75% para as contribuições para os regimes de proteção social (23,75% + 11%) e, ainda, o imposto sobre o rendimento pessoal (IRS), utilizando uma taxa de referência de 15%. A diferença entre o valor total das receitas decorrentes de salários e pensões e o valor calculado da receita proveniente do aumento dos salários é somada ao montante de IRS apurado sobre o aumento da despesa com salários. Na sua análise, a UTAO considerou o valor total da receita resultante de salários e pensões apresentado no documento mais recente, ou seja, no QPI que acompanha o relatório da POE/2025.

(v) A medida "Reforço ao Complemento Solidário para Idosos" foi considerada pelo MF como parcialmente invariante no Quadro 3.2 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2025). Ao cruzar esta informação com Quadro de Política Invariantes no Anexo A1 do relatório que acompanha a POE/2025 e o QPI enviado à Assembleia da República em finais de agosto de 2024, foi possível desagregar o impacto por via de efeito de carreamento e o impacto com base numa nova medida de reforço do respetivo apoio. Assim, a UTAO, em consonância com os QPI apresentados, inscreveu o montante de 70 M€ como pertencente ao cenário de políticas invariáveis.

(vi) A cor azul nalgumas células serve para informar que há contradição na informação sobre as medidas em causa entre o QPI de 30 de agosto e os quadros nas pp. 100 e 390 do relatório que acompanha a POE/2025, de 10 de outubro. Nuns casos, as diferenças estão nos valores, noutros na existência das próprias medidas. Optou-se por usar nesta tabela e na análise subsequente neste capítulo a informação compilada desses documentos.

154. Sob esta hipótese, as medidas antigas permanentes do cenário de políticas invariáveis carregam um impacto adicional líquido para o saldo orçamental de 2025 negativo em 5 172,4 M€ (1,76% do PIB), por via, essencialmente, do aumento da despesa. O conjunto de medidas de política orçamental anteriormente legisladas com carácter permanente (o que exclui, portanto, as medidas antigas transitórias), presente no QPI das pp. 100 e 390 do relatório que acompanha a POE/2025, agrava o saldo orçamental de 2025 em 5 172,4 M€ ou 1,76% do PIB (linha 5 da Tabela 4), face ao impacto que deverão ter no saldo de 2024. Este resultado advém, essencialmente, do incremento de medidas com impacto bruto negativo no saldo (6384 M€, ou 2,17% do PIB), no qual sobressaem os encargos adicionais com pessoal, pensões e juros. As medidas com impacto bruto positivo no saldo orçamental somam 1 211,6 M€ ou 0,41% do PIB; esta soma advém i) da receita arrecadada com impostos e contribuições sociais sobre o aumento das remunerações dos trabalhadores das AP e pensões; ii) da redução de encargos com contratos de Parcerias Público-Privadas.

155. A dimensão do impacto incremental das medidas antigas permanentes foi influenciado pela adoção de medidas de política orçamental ao longo do ano de 2024. O Quadro de Políticas Invariantes para 2025 reflete o impacto do carreamento de medidas que já foram adotadas. Neste conjunto, é importante dar conta do impacto de medidas que foram sendo aprovadas ao longo de 2024 por iniciativa do XXIV Governo ou da Assembleia da República que — de acordo com os elementos da POE/2025 e a revisão da UTAO — representarão, em 2025, um incremento adicional líquido negativo no saldo orçamental de 1 170 M€. Neste conjunto, destacam-se as medidas no lado da despesa, "revisão de carreiras especiais" (+ 457 M€), redução de receitas pela "isenção de portagens nas ex-SCUT" (- 180 M€) e a redução adicional da receita por via da descida de IRS adotada em 2024 (- 450 M€) (Tabela 4).

156. O impacto orçamental na receita apresentado no QPI é influenciado por medidas adotadas no âmbito do IRS. O conjunto destas medidas representa uma estimativa de redução da receita fiscal em 740 M€ (cerca de 14,3% do total do impacto orçamental previsto para 2025). Este montante inclui a estimativa dos efeitos incrementais das medidas do "atual regime de IRS Jovem", do "aumento da consignação de IRS" e da redução adicional nas liquidações decorrente da "descida adicional de IRS" implementada no 2.º semestre de 2024 (Tabela 4).

157. O incremento da despesa com prestações sociais, despesa com pessoal e juros representa cerca de 57% do impacto líquido negativo no saldo orçamental de 2025 decorrente de todas as medidas antigas de política orçamental permanentes. No conjunto, estas rubricas contabilizam um impacto incremental negativo no montante de 2940 M€. O aumento de juros corresponde a cerca de 11,6% do impacto orçamental total. O efeito da despesa com pessoal (1502 M€) e o encargo resultante da composição e da atualização anual prevista na legislação de pensões (1600 M€), deduzido da receita bruta

adicional (fiscal e contributiva) de 762 M€— proveniente do acréscimo da despesa bruta com salários e pensões— representa aproximadamente 45,2% do impacto orçamental total (Tabela 4).²⁴

158. A atualização salarial dos funcionários das Administrações Públicas comporta cerca de um terço do aumento total previsto para a rubrica de despesas com pessoal em 2025. Este incremento, em comparação com a estimativa de 2024, corresponde a mais 1712 M€ no total das despesas com pessoal. Para este crescimento contribuem os seguintes fatores: i) o aumento decorrente das progressões, promoções e da atualização do Rendimento Mínimo Mensal Garantido (RMMG), que representa um acréscimo de 448 M€; ii) o aumento resultante da revisão das carreiras especiais, no valor de 457 M€ (cerca de 27% do aumento total), que inclui, entre outras medidas, a reposição do tempo de serviço dos professores, a revisão dos suplementos nas forças de segurança, nos funcionários judiciais, nos guardas prisionais, o acordo com as Forças Armadas e a revisão do regime de carreira da enfermagem; iii) a atualização salarial propriamente dita, que comporta um aumento de 597 M€, ou seja, cerca de 35% do incremento total. Esta atualização salarial será realizada com base no previsto no acordo de rendimentos, ou seja, uma valorização de 52,63€, com um mínimo de 2%. Contudo, este modelo de atualização, por si só, continua a contribuir para a compressão salarial dentro das carreiras de trabalhadores das Administrações Públicas.²⁵

4.3 Novas medidas de política

159. A POE/2025 dá conta das principais medidas de política orçamental para 2025. Assim são apelidadas no Quadro 3.2 do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2025 as linhas que enunciam medidas de intervenção orçamental. Neste quadro, são identificadas medidas que pertencem ao cenário de políticas invariantes e novas medidas de política orçamental com o valor previsto para cada uma delas na conta de 2025. Como tal, para a análise abaixo às novas medidas de política orçamental, foram expurgadas as medidas permanentes e transitórias identificadas como pertencente ao cenário de políticas invariantes — estas foram apreciadas na secção anterior.

²⁴ A [Lei n.º 53-B/2006](#), de 29 de dezembro, criou o indexante dos apoios sociais e as regras de atualização anual das pensões e outras prestações sociais do sistema da segurança social.

²⁵ [Acordo de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade](#), assinado entre o Governo e os parceiros sociais em 9 de outubro de 2022.

Tabela 5 – Novas medidas de política orçamental em 2025
(em milhões de euros e pontos percentuais do PIB)

Medidas	Classificação	POE/2025 MF		POE/2025 rev. UTAO	
		M€	% PIB	M€	% PIB
Receita					
IRS		-525	-0,18	-525	-0,18
Alargamento do IRS Jovem	Permanente	-525	-0,18	-525	-0,18
ISP		525	0,18	405	0,14
Atualização da taxa de carbono	Permanente	525	0,18	405	0,14
IVA		50	0,02		
Combate à fraude e evasão fiscal	Permanente	50	0,02	-	-
IRC		50	0,02		
Combate à fraude e evasão fiscal	Permanente	50	0,02	-	-
Total		100	0,03	-120	-0,04
Despesa					
Prestações sociais		50	0,02	50	0,02
Reforço ao complemento solidário para idosos em 2025	Permanente	50	0,02	50	0,02
Revisão de despesa				-100	-0,03
	Permanente			-100	-0,03
Total		50	0,02	-50	-0,02
Impacto total no saldo orçamental		50	0,02	-70	-0,02
<i>Por Memória</i>					
Medidas com impacto positivo no saldo (- despesa / + receita)				505	0,17
Medidas com impacto negativo no saldo (+ despesa / - receita)				575	0,20

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2025) e cálculos da UTAO | Notas: (i) Os cálculos percentuais foram elaborados recorrendo à previsão do PIB nominal para 2025 fornecida pelo Ministério das Finanças. (ii) Uma medida de despesa com sinal positivo (negativo) significa um aumento (redução) da despesa. Uma receita com sinal positivo (negativo) significa um aumento (diminuição) da receita. (iii) A medida "Reforço ao Complemento Solidário para Idosos" foi considerada pelo MF como parcialmente invariante no Quadro 3.2 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2025). Ao cruzar esta informação com Quadro de Políticas Invariantes no Anexo A1 do relatório que acompanha a POE/2025 e o QPI enviado à Assembleia da República em finais de agosto de 2024, foi possível desagregar o impacto por via de efeito de carreamento (70 M€) e o impacto com origem numa nova decisão de reforço do respetivo apoio (50 M€).

160. O MF prevê que em 2025 as novas medidas de política orçamental tenham um impacto residual no saldo orçamental avaliado em + 50 M€ (+ 0,02% do PIB). Na receita, estas medidas terão um impacto positivo no saldo de + 100 M€ (+ 0,03% do PIB); na despesa, o impacto das medidas será positivo em 50 M€ (0,02% do PIB). Estes dados estão compilados na coluna "POE/2025 MF" da Tabela 5.

161. Em comparação com os anos anteriores, a POE/2025 apresenta um número reduzido de novas medidas e um impacto agregado residual no saldo orçamental. O quadro de novas medidas de política orçamental enunciado na POE/2025 pelo MF resume-se a cinco medidas, sendo que duas são direcionadas especificamente ao combate à evasão fiscal com impacto e nível de detalhe reduzido. Das três restantes, embora duas possuam uma dimensão financeira significativa, o seu impacto orçamental agregado é diminuto, por via de efeitos opostos (Tabela 5). Em comparação com anos anteriores, a POE/2025 apresenta um número reduzido de novas medidas. Uma das justificações para esta situação, conforme mencionado no parágrafo 156, está relacionada com o facto de, durante 2024, terem sido adotadas várias medidas com impacto em 2025, já incluídas no cenário de políticas invariantes. Adicionalmente, o impacto orçamental residual das novas medidas indica que o Governo, face à dimensão orçamental das medidas permanentes previamente adotadas, decidiu não alterar com materialidade relevante o impacto orçamental projetado para o cenário final de 2025.

162. Na análise aos elementos das principais medidas de política orçamental da POE/2025, é de salientar a ausência de informação sobre o impacto orçamental de medidas anunciadas, das quais se destaca a medida de redução da taxa de IRC. O Governo declara no articulado da proposta de lei e no relatório que acompanha a POE a vontade de reduzir a taxa estatutária de IRC de 21% para 20% em 2025 — a concretizar-se, impactará nos adiantamentos de IRC ao Estado ao longo desse ano, por conta da coleta a apurar definitivamente no ano seguinte. No entanto, ao analisar o quadro 3.2 da POE, sobressai a ausência da inclusão e do respetivo impacto orçamental resultante da aplicação desta medida face a um cenário de políticas invariantes. Na mesma linha, o acervo da POE não apresenta qualquer quantificação do impacto no saldo orçamental de outras medidas em sede de IRC descritas no

acervo da POE — “majoração de 20% dos gastos com seguros de saúde”, “redução das taxas de tributação autónoma” e “isenção de IRS e TSU nos prémios de produtividade de trabalhadores”. Apesar da diminuição da taxa e da diminuição da base de incidência, o cenário orçamental indica que a receita de IRC em 2025, face a 2024, irá “(...) crescer 6,1%, em resultado do aumento da atividade económica e dos lucros de 2024”. Não há referências à perda direta de receita por via das alterações a introduzir no código do IRC.

163. A UTAO procedeu à revisão dos dados relativos a quatro medidas. Em primeiro lugar, o impacto orçamental da medida “atualização da taxa de carbono” foi revisto em baixa para 405 M€. A partir da análise dos elementos disponíveis no acervo da POE/2025, constata-se que o MF disponibiliza pouca informação, referindo-se a esta medida como “reposição da taxa de carbono” e “descongelamento e/ou atualização da taxa de carbono”. Face a estes elementos, a UTAO estimou que, do aumento de 525 M€ na receita, 120 M€ correspondem ao impacto orçamental positivo, em 2025, decorrente da decisão política de eliminar na totalidade o congelamento desta taxa registado em 2024 (ver explicação na Subsecção 4.4.2). O valor remanescente presume-se que decorra da receita gerada através da atualização anual dos valores adicionais sobre as emissões de CO₂, baseada nos preços dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, efetuados no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE). Assim, a UTAO reviu o valor desta medida na Tabela 5; os 120 M€ retirados do conjunto de medidas novas permanentes foram reclassificados como medida transitória no âmbito do pacote inflação. Em segundo lugar, a UTAO reviu e retirou as medidas denominadas “Combate à fraude e evasão fiscal no âmbito do IVA e IRC”. Estas medidas não se encontram suficientemente fundamentadas e detalhadas para serem consideradas como uma medida nova e discricionária. (ver parágrafo 147). Finalmente, nos elementos que foram disponibilizados pelo MF, está inscrita, para 2025, a medida “revisão de despesa” que ascende a poupança de 100 M€. No Quadro 3.2 (Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2025), esta medida está classificada como pertencente ao cenário de políticas invariantes. Embora a medida “Exercício de Revisão de Despesa” seja repetida anualmente e mantenha a mesma designação, os seus impacto e conteúdos variam de ano para ano. Assim, a UTAO incorporou esta medida no quadro de novas políticas orçamentais para 2025 (coluna azul “POE/2025 rev. UTAO”). Deve notar-se a aparente contradição no valor desta medida entre duas fontes do MF. O Quadro 3.2, com 100 M€, diverge do montante de 84,7 M€ reportado no Quadro 2.8 (Revisão de despesa) do relatório que acompanha a POE/2025.

Caixa 1 – Cronologia de decisões sobre a taxa de adicionamento de dióxido de carbono

Fontes: UTAO e portarias referidas no interior da caixa.

164. As novas medidas permanentes de política orçamental identificadas na Proposta de Orçamento do Estado para 2025 representam, após a revisão da UTAO, um impacto líquido negativo no saldo de 0,02% do PIB. As novas medidas permanentes de política orçamental, a concretizarem-se, aportam uma deterioração (residual) líquida do saldo em 70 M€ ou 0,02% do PIB (Tabela 5). Este impacto global resulta de (ver linhas “por memória” no final da tabela):

- medidas que aumentam despesa ou diminuem receita — somam efeito de – 575 M€ no saldo;
- medidas que diminuem despesa ou aumentam receita — perfazem efeito + 505 M€ no saldo.

165. As novas medidas permanentes de política orçamental estão descritas no Anexo 1. A UTAO consultou o relatório e a proposta de lei que integram a POE/2025, bem como vários códigos fiscais, para oferecer aos seus leitores a descrição, tão compreensível e sintética quanto possível, de cada uma das novas medidas permanentes.

166. As medidas de combate à fraude e à evasão fiscais não foram consideradas como discricionárias pela Comissão Europeia. O MF estimava arrecadar, em 2025, 100 milhões de euros através de medidas com este propósito, repartidas entre o IVA e o IRC. No entanto, os documentos da Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025) não fornecem informação detalhada sobre as ações concretas a adotar. A UTAO não as considerou como novas medidas. Segundo informação posteriormente disponibilizada pelo MF, também a CE não aceitou a classificação proposta pelo MF, reforçando a posição assertiva da revisão efetuada pela UTAO (Tabela 5).

167. A diminuição da receita por via da adoção de novas medidas em sede de IRS é compensada por medidas que aumentam a receita de impostos indiretos. A diminuição da receita de 525 M€ (-0,18% do PIB) resulta da adoção de uma nova medida permanente que incide sobre o IRS, visando disponibilizar mais rendimento aos jovens sujeitos a este imposto (Tabela 5). Trata-se do novo regime de “IRS Jovem”, que apresenta um impacto orçamental significativo, abrange um universo substancialmente maior de beneficiários e tem níveis de isenção fiscal e duração que se distinguem de forma relevante em relação ao regime vigente (Anexo 1). No entanto, salienta-se que este impacto é parcialmente compensado com o aumento previsto na arrecadação da receita de 405 M€ por via de uma medida que incide sobre os impostos indiretos. Esta medida diz respeito à atualização da taxa adicional de carbono, cujo valor é fixado anualmente com base nos preços dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, realizados no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE). Em 2025, a arrecadação de receita proveniente desta taxa beneficiará, em termos homólogos, do facto de a atualização ter estado parcialmente congelada durante 2024.

168. Do lado da despesa, excluindo a medida “revisão de despesa”, o impacto orçamental previsto para 2025 resume-se ao incremento previsto na medida “Reforço ao Complemento Solidário para Idosos”. Na POE/2025, após análise da informação disponibilizada (ver nota (iii) da Tabela 5), o impacto com origem numa nova decisão de reforço do respetivo apoio, corresponde a um incremento homólogo de 50 M€, ou seja, um aumento mensal de 30€ no valor de referência do Complemento Solidário para Idosos.

4.4 Medidas transitórias

169. Esta secção cuida das medidas de política com efeitos orçamentais transitórios no saldo orçamental. Podem ser antigas ou novas. O tempo de permanência dos impactos nas contas públicas é o critério determinante para a sua classificação como medidas transitórias. A necessidade desta classe surgiu em 2020 quando as autoridades começaram a adotar medidas destinadas a mitigar os malefícios de um problema que se antevia ser limitado no tempo: a pandemia de COVID-19. A seguir, em 2022, surgiu outro problema com esta natureza temporária: a inflação. Foram também sendo adotadas, em 2022 e 2023, muitas medidas que o Governo integra na expressão “pacote inflação”. Num caso e noutro, o passado recente já começou a remover os estímulos dos dois pacotes, em face do desaparecimento progressivo dos malefícios que a pandemia e o surto inflacionista causaram. Entretanto, surgiu um conjunto maior de medidas de política que tem também uma duração limitada no tempo. São as medidas financiadas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Iniciada em 2022, a execução financeira deste pacote terá de terminar em 2026.

170. A apresentação seguinte destaca os efeitos diretos dos três pacotes de medidas com efeitos transitórios nos dois anos tratados pela POE: a estimativa de execução em 2024 e a previsão de execução em 2025. O desempenho orçamental desde 2020 serve de enquadramento histórico. A UTAO compara a execução de um ano com a do ano anterior. Isto implica que, quando uma medida é retirada no ano t , fechando este ano com uma execução de, por exemplo, 300 M€, ela ainda produz efeitos na comparação com o ano $t+1$, apesar de a execução neste ano ser nula. A diferença de impactos no saldo causados por esta medida entre os anos $t+1$ e t vale - 200 M€. Este montante é o efeito base associado à remoção da medida. Uma vez que os três pacotes são muito referenciados no domínio público, aproveita-se o ensejo para, nos próximos parágrafos, se apresentar uma síntese da execução orçamental dos três pacotes desde 2020, incluindo uma perspetiva agregada sobre os anos da POE/2025. As subsecções irão detalhar os impactos por pacote.

171. No biénio 2024–2025 o esforço financeiro com o conjunto das medidas transitórias deverá manter-se praticamente inalterado, prevendo-se um agravamento marginal do seu impacto nominal (40 M€). A diminuição da resposta à inflação é inteiramente absorvida pela utilização de empréstimos comunitários na execução do PRR, mantendo-se os encargos líquidos com as vacinas COVID-19 constantes. O impacto previsional conjunto das medidas transitórias COVID-19, inflação e PRR é 2,94 mil M€ (1,0% do PIB) em 2024, com um pequeno incremento de 40 M€ em 2025, para 2,979 mil M€ (1,0% do PIB) em 2025. Este efeito global reflete uma recomposição das medidas transitórias: o menor esforço financeiro com as

medidas de redução da inflação (697 M€) é ligeiramente inferior à aceleração da implementação do PRR, com um maior recurso à componente de empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (- 736 M€). Mantém-se constante a despesa líquida com as vacinas COVID-19 (211 M€). Estes impactos são visualizáveis no Gráfico 27.

- Em 2024, o impacto estimado das medidas transitórias totaliza 2,94 mil M€ (1,0% do PIB) será repartido entre as medidas de mitigação da inflação (2,416 mil M€; 0,9% do PIB), o efeito residual do pacote COVID-19 (211 M€) e a implementação do PRR com recurso à componente de empréstimos comunitários (313 M€);
- Em 2025, este impacto conjunto agrava-se marginalmente (40 M€), para 2,979 mil M€ (1,0 % do PIB), traduzindo o financiamento das medidas da inflação (1,72 mil M€; 0,6% do PIB) e a utilização dos empréstimos do mecanismo *NextGenerationEU* (1,049 mil M€; 0,4% do PIB) para a implementação do PRR. Os encargos líquidos da aquisição de vacinas COVID-19 mantêm-se inalterados (211 M€).

Gráfico 27 – Impacto direto acumulado em contas nacionais das medidas transitórias COVID-2019, inflação e PRR no período 2020–2025

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais do PIB)



Fontes: CGE/2020 a CGE/2023, MF, INE, base de dados orçamental SIGO e cálculos da UTAO (na Tabela 6, na Tabela 7 e na Tabela 9). Notas: um valor positivo traduz impacto negativo no (agravamento do) saldo. Um valor negativo identifica um impacto positivo no (melhoria do) saldo.

4.4.1 Pacote COVID-19

172. As medidas de política destinadas a lutar contra a pandemia de COVID-19 e a mitigar os seus malefícios na sociedade e na economia tiveram um impacto significativo nas finanças públicas portuguesas entre 2020 e 2022, encontrando-se a sua evolução histórica resumida na Tabela 6 e no Gráfico 27. Atingiram a sua expressão máxima em 2021, representando – 2,6% do PIB (– 5,7 mil M€). O ano de 2022 pautou-se pela continuada melhoria da situação epidemiológica e no final do ano a Organização Mundial de Saúde declarou o fim desta crise de saúde pública. A evolução favorável reduziu as necessidades de apoio, na saúde e na economia, e permitiu o reduzir o esforço nacional com o financiamento deste pacote.

173. As medidas que permaneceram em vigor em 2024 assumiram um caráter permanente: a aquisição de vacinas, mitigada pela receita do imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário”, com um impacto estimado líquido de – 211 M€. A UTAO continuou a reportar o impacto deste pacote, porque a sua retirada gerou efeitos de base significativos neste ano, que influenciam a interpretação dos agregados orçamentais.

174. Em 2025 dissipa-se este efeito de base, considerando-se que o encargo líquido com as vacinas COVID-19 se mantém constante, cessando o reporte do efeito das medidas COVID. A compra de vacinas passa a fazer parte da despesa permanente ou estrutural, ao juntar-se à compra das outras vacinas dispensadas pelas AP no quadro do plano nacional de vacinação. Entra na rubrica Consumos Intermediários, com a previsão de 250 M€ em 2025. Do mesmo modo, o imposto “Adicional de solidariedade sobre o sector bancário” passou a medida permanente. Registado na rubrica Impostos Diretos com 39 M€ em 2024 e 2025, segue sendo consignado ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Tabela 6 – Impacto orçamental acumulado direto da retirada das medidas de política COVID-19 por classificação económica

(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais do PIB)

	POE2025 (Estimativa UTAO)			Referenciais anuais			VHA		Impacto anual medidas de política COVID-19 2020-2023 (Estimativa UTAO)															
	2024		2025	2023 (Estimativa UTAO)		OE/2024 (Revisão UTAO)	PE/2024-28 (Revisão UTAO)	VHA OE/2024	VHA PE/2024-28	2020		2021		2022		2023								
	1	2	3=2-1	4	5	6	7=5-4	8=6-4	9	10	11	11	11	11	11	11	11							
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB						
Receita total	39	0,0	39	0,0	0	0,0	156	0,1	39	0,0	39	0,0	-117	0,0	-117	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	0	0,0	-77	0,0	-35	0,0	-26	0,0	0	0,0
Impostos diretos	39	0,0	39	0,0	0	0,0	39	0,0	39	0,0	39	0,0	0	0,0	0	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	0	0,0	-75	0,0	-29	0,0	0	0,0	0	0,0
Outra receita corrente	0	0,0	0	0,0	0	0,0	117	0,0	0	0,0	0	0,0	-117	0,0	-117	0,0	299	0,1	1355	0,6	250	0,1	117	0,0
Despesa total	250	0,1	250	0,1	0	0,0	652	0,2	0	0,0	250	0,1	-652	-0,2	-402	-0,1	4 427	2,2	6 971	3,2	2 689	1,1	652	0,2
Consumo intermédio	250	0,1	250	0,1	0	0,0	78	0,0	0	0,0	250	0,1	-78	0,0	171	0,1	649	0,3	1218	0,6	850	0,3	78	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	93	0,0	0	0,0	0	0,0	-93	0,0	-93	0,0	234	0,1	628	0,3	298	0,1	93	0,0
Prestações sociais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	0,0	0	0,0	0	0,0	-10	0,0	-10	0,0	668	0,3	929	0,4	414	0,2	10	0,0
Subsídios	0	0,0	0	0,0	0	0,0	447	0,2	0	0,0	0	0,0	-446,9	-0,2	-447	-0,2	2113	1,1	3129	1,4	946	0,4	447	0,2
Outras despesas correntes	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	0,0	0	0,0	0	0,0	-9,3	0,0	-9	0,0	149	0,1	99	0,0	83	0,0	9	0,0
FBCF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	0,0	0	0,0	0	0,0	-13,9	0,0	-14	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	0	0,0	476	0,2	723	0,3	84	0,0	0	0,0
Impacto no saldo orçamental	-211	-0,1	-211	-0,07	0	0,0	-496	-0,2	39	0,0	-211	-0,1	535	0,2	285	0,1	-4 980	-2,5	-5 712	-2,6	-2 431	-1,0	-496	-0,2

Fontes: CGE/2020 a 2023 e cálculos da UTAO.

4.4.2 Pacote inflação

175. Em 2024, estima-se que o esforço financeiro com as medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da inflação represente 0,9% do PIB (2,4 mil M€), uma redução de 626 M€ (0,3 p.p. do PIB) face ao ano anterior. Este impacto resulta do efeito combinado das medidas de alívio fiscal, que diminuem a receita (– 1416 M€) e do acréscimo de despesa (1001 M€). Na receita, destaca-se a redução temporária do ISP (– 1221 mil M€) e a redução do IVA da eletricidade para determinadas categorias de consumo (– 90 M€). Na despesa, o maior encargo é a transferência para o Sistema Elétrico Nacional (SEN) para redução das tarifas suportadas pelo cliente final (366 M€), seguindo-se o apoio extraordinário à renda (327 M€) e a transferência para a Ucrânia (220 M€). O impacto estimado do pacote inflação para 2024 representa uma ligeira revisão em baixa (150 M€) face ao PE/2024-28 — Tabela 8 e Tabela 7.

176. Em 2025, prevê-se uma nova redução, agora de 697 M€, na intervenção pública no domínio da inflação. O impacto previsional do pacote no saldo representa – 0,6% do PIB (– 1,72 mil M€), permanecendo em vigor as medidas de desagravamento fiscal dos combustíveis, o apoio à renda e o efeito de base da redução do IVA da eletricidade. O impacto deste pacote concentra-se do lado da receita (– 1129 M€), permanecendo em vigor a parte mais significativa das medidas de desagravamento do ISP (– 1039 M€) e o efeito de base da redução do IVA da eletricidade (– 90 M€).²⁶ Na despesa (590 M€), avulta o apoio extraordinário à renda (331 M€), que vigora até 2028, e a transferência para apoio à Ucrânia (220 M€) — Tabela 8. Este apoio à Ucrânia em 2025 não se encontra especificada no cenário orçamental da POE/2025, e o POENMP/2024-28 refere mesmo a sua dissipação, mas trata-se de um compromisso assumido com a NATO, tendo sido anunciada pelo Primeiro-Ministro, razão pela qual foi considerada pela UTAO e também pelo Conselho das Finanças Públicas, na sua análise às “Perspetivas económicas e orçamentais 2024-2028”.²⁷

Tabela 7 – Impacto orçamental acumulado direto do pacote inflação, por rubrica
(em milhões de euros, percentagem do PIB e pontos percentuais do PIB)

	Impacto anual		POE2025				VHA		Referenciais anuais									
	2022		2023 (UTAO)		2024 (Estimativa UTAO)		2025 (Previsão MF, com revisão UTAO)		2024 -2023		2025 -2024		2023 (UTAO)		PE/2024-28 (2024)		VHA	
	1	2	3	4	5=3-2	6=4-3	7	8	9=8-7	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	
Receita total	-1498	-0,6	-1482	-0,6	-1416	-0,5	-1129	-0,4	66	0,0	286	0,1	-1482	-0,6	-1249	-0,4	233	0,1
Impostos indiretos	-1550	-0,6	-1556	-0,6	-1371	-0,5	-1129	-0,4	185	0,1	241	0,1	-1556	-0,6	-1 204	-0,4	352	0,2
Impostos diretos	-2	0,0	0	0,0	-45	0,0	0	0,0	-45	0,0	45	0,0	0	0,0	-45	0,0	-45	0,0
Outra receita corrente	54	0,0	70	0,0	0	0,0	0	0,0	-70	0,0	0	0,0	70	0,0	0	0,0	-70	0,0
Receita de capital	0	0,0	4	0,0	0	0,0	0	0,0	-4	0,0	0	0,0	4	0,0	0	0,0	-4	0,0
Despesa total	3114	1,2	1561	0,6	1001	0,4	590	0,2	-560	-0,2	-411	-0,2	1561	0,6	1317	0,5	-243	-0,1
Consumo intermédio	2	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	-1	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	-1	0,0
Despesas com pessoal	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	528	0,2	527	0,2
Prestações sociais	1998	0,7	853	0,3	362	0,1	370	0,1	-490	-0,2	8	0,0	853	0,3	0	0,0	-853	-0,3
Subsídios	726	0,3	385	0,1	32	0,0	0	0,0	-353	-0,1	-32	0,0	385	0,1	221	0,1	-164	-0,1
Outras despesas correntes	388	0,1	321	0,1	606	0,2	220	0,1	285	0,1	-386	-0,1	321	0,1	569	0,2	248	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 no saldo orçamental	-4 611	-1,7	-3 042	-1,1	-2 416	-0,9	-1 720	-0,6	626	0,3	697	0,3	-3 042	-1,1	-2 566	-0,9	476	0,2

Fontes: MF, CGE/2022, CGE/2023, Relatório da POE/2025, base de dados orçamentais SIGO e cálculos da UTAO.

177. Em 2025 será descontinuada a medida de suspensão do aumento da taxa de carbono (120 M€), em linha com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) no contexto do Semestre Europeu. Mas permanecem em vigor a maior fatia das medidas de alívio fiscal do ISP (1039 M€), em contraste com a recomendação do Conselho da UE. Em 2025 será descontinuada a medida de suspensão do aumento da taxa de carbono (120 M€),²⁸ em linha com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) do Conselho da UE, no contexto do Semestre Europeu, que insta Portugal a reverter, até ao final deste ano, as medidas transitórias adotadas em resposta ao agravamento dos encargos com a energia em 2022.²⁹ No entanto, a taxa de carbono representa apenas 6,8% da perda de receita previsional associada às

²⁶ A medida de redução do IVA da eletricidade, que integra o pacote inflação, vigorou entre 1 de outubro de 2022 e 31 de dezembro de 2024. Consistiu na redução da taxa de IVA de 23% para 6% para os primeiros 100 kWh consumidos mensalmente pelos clientes domésticos com potência contratada até 6,9 kVA (Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro, tendo sido a medida prorrogada pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro). A Lei n.º 38/2024, de 7 de agosto, que entrará em vigor a 1 de janeiro de 2025, prorrogou e alargou a vigência desta medida: a aplicação da taxa de IVA reduzida passará a aplicar-se aos primeiros 200 kWh de consumo (300 kWh para agregados familiares constituídos por cinco ou mais pessoas). O que se contabiliza no pacote em 2025 é o efeito base da medida anterior (90 M€). O montante remanescente (110 M€) é considerado nas medidas antigas (vide Secção 4.2, Tabela 4).

²⁷ O Primeiro-Ministro anunciou o apoio de 220 M€ à Ucrânia em 2024 e 2025, tendo sido noticiado a 10 de julho no sítio da internet do Governo, vide [Notícia Apoio Ucrânia Portal Governo](#). O Conselho das Finanças Públicas também inclui a transferência para a Ucrânia no seu cenário orçamental de 2025.

²⁸ Esta melhoria no saldo orçamental vê-se na Tabela 8, nas linhas “ISP-Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)” e “ISP-Suspensão do aumento da taxa de carbono (IVA)”. A diferença de impactos entre 2025 e 2024 vale – 98 M€ na primeira linha e – 23 M€ na segunda. A soma dá aproximadamente 120 M€.

²⁹ Recomendação 1 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](#))

medidas de desagravamento fiscal da energia (1782 M€) em 2024.³⁰ Em 2025 permanecem em vigor a maior fatia das medidas de alívio fiscal do ISP (1039 M€), em contraste com a recomendação do Conselho da UE — Tabela 8.

178. A suspensão do aumento da taxa de carbono irá terminar no final de 2024. A taxa de carbono é um instrumento da fiscalidade verde. Constitui um adicionamento ao ISP e o seu valor no ano t é definido no final de $t-1$, por Portaria do Governo. Resulta da média aritmética do preço de licenças de emissão de gases de efeito de estufa no mercado do carbono europeu (CELE).³¹ A atualização desta taxa esteve congelada entre janeiro de 2022 e setembro de 2024 (com um pequeno intervalo entre maio de agosto de 2023) mantendo-se aplicável durante todo este período a taxa de 2021, tratando-se de uma medida de política que integrou o pacote inflação. O efeito direto que em 2025 permanece no pacote inflação resulta exclusivamente do efeito base (120 M€), que é o valor da execução da medida estimado para 2024 (conforme a explicação na nota de rodapé 28). Em agosto de 2024, o Governo iniciou o descongelamento gradual desta taxa (Portaria n.º 189-A/2024/1, de 23 de agosto), o que constitui um ato discricionário de cessação da medida. A atualização do valor do adicionamento, em 2025 constitui um novo ato normativo discricionário do Governo (portaria a ser publicada anualmente em novembro), o que justifica a classificação da UTAO como nova medida em 2025, pelo valor estimado desta atualização: 405 M€, visíveis na Tabela 5. Este é o valor que resulta da atualização da taxa de adicionamento a vigorar em 2025.

179. As medidas do pacote inflação com caráter permanente representam 87% do impacto estimado para 2025, contrariando a natureza alegadamente transitória desta intervenção pública. As medidas classificadas como transitórias constituem uma resposta pública a emergências económicas e sociais (como a crise de saúde pública do COVID-19 e o surto inflacionista temporário), mas com uma clara delimitação temporal. No entanto, de todas as medidas que integram o pacote inflação em 2025, apenas a transferência para a Ucrânia se extingue no final deste ano. O apoio à renda vigora até 2028 e as restantes não têm data prevista de cessação. Quer isto dizer que, na prática, passaram a integrar o imenso lote de medidas permanentes. As medidas permanentes do pacote inflação representam 87% (– 1461 M€) do impacto previsional do pacote em 2025, contrariando as boas práticas orçamentais e a Recomendação do Conselho da UE (REP 1/2024).³²

³⁰ O impacto das medidas da energia em 2024 (1782 M€) inclui as medidas de perda de receita (1416 M€) e a transferência para o SEN (366 M€) para redução das tarifas de energia suportadas pelo cliente final.

³¹ 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 desta licenças de emissão de gases de efeito de estufa no mercado europeu do carbono (CELE), entre 01/10/ $t-2$ e 30/09/ $t-2$.

³² 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](#)).

Tabela 8 – Efeito orçamental direto, por medida de política, do pacote inflação na ótica da contabilidade nacional

(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Em M€					Em % do PIB				
	2023	2024	2025	Variação		2023	2024	2025	Variação	
		(Estimativa MF, revista UTAO)	(Previsão MF, revista UTAO)	2024	2025		(Estimativa MF, revista UTAO)	(Previsão MF, revista UTAO)	2024	2025
Receita Total	1 482	1 416	1 129	-66	-286	0,6	0,5	0,4	0,0	-0,1
Receita corrente	1 486	1 416	1 129	-70	-286	0,6	0,5	0,4	-0,1	-0,1
Receita fiscal	1 556	1 416	1 129	-140	-286	0,6	0,5	0,4	-0,1	-0,1
Prorrogação do pagamento do IVA (Incumprimento)	133	0	0	-133	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dedução à limitação do aumento das rendas IVA Zero	0	45	0	45	-45	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Redução do IVA da eletricidade	323	0	0	-323	0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
ISP - Redução do ISP	0	90	90	90	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ISP - Redução da receita adicional de IVA via ISP	661	788	788	127	0	0,2	0,3	0,3	0,0	0,0
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (ISP)	243	252	252	9	0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
ISP - Redução gásóleo agrícola	138	98	0	-40	-98	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
ISP - Suspensão do aumento da taxa de carbono (IVA)	27	36	0	9	-36	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transição para o mercado regulado gás	32	23	0	-9	-23	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mecanismo gásóleo profissional extraordinário	0	60	0	60	-60	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outra receita corrente	-70	0	0	70	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Receita comunitária co-financiamento (FEP/FEAMP e FEADER)	-70	0	0	70	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Receita de capital	-4	0	0	4	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Receita comunitária co-financiamento (REACT)	-4	0	0	4	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa Total	1 561	1 001	590	-560	-411	0,6	0,4	0,2	-0,2	-0,2
Despesa corrente	1 561	1 001	590	-560	-411	0,6	0,4	0,2	-0,2	-0,2
Consumo intermédio	1	0	0	-1	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Aquisições de Bens e Serviços	1	0	0	-1	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações sociais	853	362	370	-490	8	0,3	0,1	0,1	-0,2	0,0
Apoio extraordinário à renda	269	327	331	58	5	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Apoio extraordinário às famílias: titulares de rendimentos - reclassificação	6	0	0	-6	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente	3	18	18	15	-1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apoio extraordinário para famílias mais vulneráveis	347	15	16	-332	1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	199	3	5	-197	2	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Apoio para alimentação a famílias mais carenciadas	13	0	0	-13	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Complemento excepcional de pensão (pensionistas e bancários)	16	0	1	-16	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apoio extraordinário à renda (professores)	0	0,1	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsídios	385	32	0	-353	-32	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Apoios a setores de produção agrícola	202	0	0	-202	0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Apoios ao sector das pescas	34	0	0	-34	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART)	50	0	0	-50	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apoio extraordinário ao gás natural	53	0	0	-53	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonificação de juros	47	32	0	-15	-32	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras despesas correntes	321	606	220	285	-386	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,1
Apoio extraordinário ao gás	76	17	0	-59	-17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apoio aos refugiados	0	3	0	3	-3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros encargos	1	0	0	-1	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Programa AUToucher	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pacote Mais Habitação - Famílias (IHRU)	5	0	0	-5	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apoio a projetos de produção de energia renovável e armazenamento de eletricidade	12	0	0	-12	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social	27	0	0	-27	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferência adicional para o SEN para redução das tarifas de acesso às redes	200	366	0	166	-366	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1
Apoio à Ucrânia	0	220	220	220	0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Impacto direto (negativo) no saldo orçamental	3 042	2 416	1 720	-626	-697	1,1	0,9	0,6	-0,3	-0,3

Fontes: MF e estimativas e cálculos da UTAO.

4.4.3 Execução do PRR

180. A POE projeta uma aceleração muito significativa na implementação do PRR no biénio 2024–2025, mais do que duplicando a despesa anual em cada ano. Aumenta também o recurso à componente de empréstimos, com um agravamento previsional do saldo em 4,3 mil M€ (1,4% do PIB) entre 2024 e 2026, atingindo a sua expressão máxima no último ano. O PRR constitui um plano público de investimentos, com uma dotação global de 22,2 mil M€, financiado pelo instrumento *NextGenerationEU*. Esta dotação de recursos europeus reparte-se em subvenções (16,3 mil M€) e empréstimos (5,9 mil M€). Poderão crescer recursos nacionais em função da procura e da elegibilidade das operações aprovadas. A dotação global europeia inclui um reforço atribuído a Portugal com a aprovação da reprogramação do PRR em 2023. Entre outras razões, o reforço de dotação foi justificado com a inclusão do capítulo *REPowerEU*

(destinado a assegurar a segurança energética dos Estados Membros da UE) e o alargamento do leque de operações passíveis de financiamento através de empréstimos. No conjunto de subvenções e empréstimos, a dotação global de recursos comunitários aumentou em 5,6 mil M€ a programação inicial.³³ A despesa financiada inteiramente por subvenções tem um impacto nulo sobre a execução orçamental (mas altera os níveis da receita e da despesa) e a execução financiada por empréstimos agrava o saldo. A implementação do PRR iniciou-se em 2022, com um horizonte de médio prazo, e irá até ao final de 2026. A execução entre 2022 e 2023 e a previsão para os anos de 2024 e 2025 encontram-se na Tabela 9. Para este biénio, prevê-se uma aceleração muito expressiva no ritmo de execução do PRR, mais do que duplicando a despesa em cada ano. Aumenta também o recurso à componente de empréstimos, agravando o saldo em 1049 M€ em 2025 e com a máxima expressão no último ano (2935 M€ em 2026) — parte inferior, por memória da Tabela 9.

181. O MF estima um nível de despesa de 4,0 mil M€ (1,4% do PIB) em 2024, mas a execução apurada no 1.º semestre representou apenas 21% do objetivo anual, com uma subexecução ainda mais pronunciada no investimento. Consta-se um risco muito elevado de a execução anual se quedar significativamente aquém do programado, o que também compromete a meta de 2025. Para o conjunto do ano 2024 o MF mantém a previsão do PE/2024-2028, com um nível de despesa de 3955 M€ (1,4% do PIB), dos quais 313 M€ financiados por empréstimos e o restante por subvenções — Tabela 9. No entanto, a previsão para o conjunto do ano não parece consentânea com a evolução do 1.º semestre, uma vez que a despesa apurada pelo INE se situou em 821 M€, representando apenas 21% do objetivo anual, com uma subexecução ainda mais pronunciada no investimento (9,0%) — coluna 10 da Tabela 9. Seria expectável a revisão do objetivo anual face à execução conhecida da 1.ª metade do ano, o que não aconteceu, considerando-se que existe um risco muito elevado de a execução para o conjunto do ano de 2024 se quedar muito aquém do programado.

182. Em 2025, a POE prevê um estímulo significativo do PRR, com um nível previsional de despesa que representa 2,7% do PIB (7,8 mil M€), dos quais 0,4% do PIB (1 mil M€) com recurso à componente de empréstimos, que agrava o saldo orçamental. A despesa previsional do PRR em 2025 representa cerca do dobro do estimado para 2024, destacando-se a componente de capital, designadamente o investimento nas AP (3,2 mil M€) e as transferências de capital para as empresas (2,2 mil M€), destinadas a assegurar a transição climática e digital. A componente de capital é parcialmente financiada com recurso a empréstimos (1 mil M€), agravando o saldo orçamental (Tabela 9).

183. O ritmo de implementação do PRR permaneceu aquém do programado entre 2022 e 2023, um padrão que se repete em 2024 e compromete o objetivo de 2025. A incapacidade de executar a despesa no horizonte programado poderá inviabilizar a completa implementação deste plano de investimentos. Em 2022 e 2023, o ritmo de execução do PRR tem permanecido muito aquém das previsões do MF, um padrão que parece repetir-se em 2024 e que também compromete a programação de 2025. Deve recordar-se que a reprogramação do PRR em 2023 reforçou a dotação do plano e tornou ainda mais exigente o cumprimento das metas acordadas com a UE até 2026. A incapacidade de executar a despesa no horizonte programado poderá comprometer a completa implementação deste plano de investimentos. Reconhecendo esta fragilidade institucional, o Conselho da UE recomendou a Portugal, no contexto do Semestre Europeu, o reforço da capacidade administrativa e a aceleração da implementação das reformas necessárias à execução eficaz do PRR e de outros programas da política de coesão (REP 2/2024).³⁴

³³ Decisão de Execução do Conselho, de 17 de outubro de 2023, que altera a decisão de Execução de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do PRR de Portugal ([ST 13351/2023](#)).

³⁴ Recomendação do Conselho da União Europeia sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais de Portugal, de 9 de julho de 2024 ([Ref. 11714/24](#)). É relevante a 2.ª recomendação, p. 20 desta fonte.

Tabela 9 – Efeito orçamental direto da implementação do PRR na ótica da contabilidade nacional
(em milhões de euros e percentagem do PIB)

	Execução anual		POE2025				VHA		Referenciais anuais				Por memória:								
	2022		2023		2024 (MF)		2025 (MF)		2024 -2023		2025 -2024		2023 (UTAO)		PE/2024-28 (2024)		VHA		Acumulada 1.º S 2024		
	1	2	3		4		5=3-2		6=4-3		7		8		9=8-7		10				
	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.P. PIB	M€	P.P. PIB	M€	% PIB	M€	% PIB	M€	P.P. PIB	M€	% PIB	
Receita total	580	0,2	1613	0,6	3643	1,3	6752	2,3	2029	0,7	3110	1,0	1613	0,6	3643	1,3	2029	0,7	774	0,6	
Outra receita corrente	269	0,1	375	0,1	981	0,3	2414	0,8	606	0,2	1432	0,5	375	0,1	981	0,4	606	0,2	245	0,2	
Receita de capital	311	0,1	1 238	0,5	2661	0,9	4339	1,5	1423	0,5	1677	0,5	1238	0,5	2 661	1,0	1423	0,5	529	0,4	
Despesa total	580	0,2	1667	0,6	3955	1,4	7801	2,7	2288	0,8	3846	1,2	775	0,3	3955	1,4	3180	1,1	821	0,6	
Consumo intermédio	49	0,0	103	0,0	462	0,2	928	0,3	359	0,1	466	0,2	103	0,0	462	0,2	359	0,1	53	0,0	
Despesas com pessoal	5	0,0	28	0,0	57	0,0	78	0,0	29	0,0	21	0,0	28	0,0	57	0,0	29	0,0	18	0,0	
Prestações sociais	0	0,0	0	0,0	27	0,0	83	0,0	27	0,0	56	0,0	0	0,0	27	0,0	27	0,0	1	0,0	
Subsídios	55	0,0	123	0,0	107	0,0	75	0,0	-17	0,0	-32	0,0	123	0,0	107	0,0	-17	0,0	54	0,0	
Outras despesas correntes	161	0,1	128	0,0	328	0,1	1264	0,4	201	0,1	935	0,3	128	0,0	328	0,1	201	0,1	121	0,1	
FBCF	260	0,1	388	0,1	2001	0,7	3215	1,1	1612	0,6	1214	0,4	388	0,1	2 001	0,7	1612	0,6	180	0,1	
Outras despesas de capital	51	0,0	897	0,3	973	0,3	2158	0,7	-	-	-	-	-	-	973	0,3	973	0,3	392	0,3	
Ajudas ao investimento	50	0,0	892	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	386	0,3
Outras despesas capital	2	0,0	5	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	5	0,0	-	-	-	-	-	6	0,0
Impacto no saldo orçamental	0	0,0	-54	0,0	-313	-0,1	-1 049	-0,4	-258	-0,1	-736	-0,2	838	0,3	-313	-0,1	-1 150	-0,4	-48	0,0	

Por memória: Utilização de empréstimos PRR		
	M€	% PIB
2022	0	0,00
2023	54	0,02
2024	313	0,11
2025	1049	0,36
2026	2935	0,96

Fontes: INE, Relatório da POE/2025, POENMP/2024–28 e cálculos da UTAO.

4.5 Medidas temporárias ou medidas não recorrentes

184. As medidas temporárias ou não-recorrentes são relevantes para efeitos da análise apresentada neste relatório. Tal como as medidas transitórias, também as medidas de política que cabem nesta classe têm efeitos efémeros. Neste caso, a limitação temporal de efeitos é ainda maior do que as das medidas dos três pacotes examinados na Secção 4.4. A identificação das medidas com impactos temporários ou não recorrentes no saldo obedece a um guia harmonizado pela Comissão Europeia para ser seguido em todos os Estados-Membros no apuramento do saldo estrutural — ver a Nota 1 no rodapé da Figura 5. Por regra, o prazo de produção de efeitos nas contas públicas não deve exceder dois anos, mas é indispensável o exercício de julgamento medida a medida para evitar o abuso das autoridades nacionais no apuramento daquele saldo. O objetivo desta identificação é expurgar das rubricas da receita e da despesa, e, portanto, do saldo apurado pelas autoridades estatísticas, as operações com efeitos orçamentais pontuais, sem impacto duradouro na situação das finanças públicas e que, portanto, não alteram a posição intertemporal das contas públicas. As medidas identificadas são utilizadas na análise exposta no Capítulo 5, não apenas no que concerne ao cálculo do saldo estrutural e à avaliação das trajetórias implícitas nas projeções orçamentais da POE/2025, mas também na identificação da orientação da política orçamental e na aferição do posicionamento face às regras de disciplina orçamental.

185. A POE/2025 altera as projeções indicadas no PE/2024-28 (de abril último) relativas ao impacto orçamental em 2024, decorrente de medidas temporárias ou não recorrentes. Assim, prevê-se um impacto orçamental negativo de 0,12% do PIB para o ano de 2024, resultante de duas operações a registar como despesa de capital: (i) indemnização da IP à concessionária AEDL, S.A referente ao litígio no âmbito de uma Parceria Público-Privada no montante de 241 M€ (0,08% do PIB); (ii) Decisão judicial referente a devolução pela ANACOM aos operadores de telecomunicações de taxas de regulação no montante de 100 M€ (0,03% do PIB) — (Tabela 10).

Tabela 10 – Medidas temporárias ou não-recorrentes em 2024 e 2025

Unidade: percentagem do PIB

	Em % do PIB	
	2024	2025
Receita	0,0	0,0
Despesa	0,12	0,0
Compensação à concessionária AEDL, S.A. / IP indemnização	0,08	
Decisões judiciais - ANACOM	0,03	
Impacto no Saldo orçamental	-0,12	0,0

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2024) e UTAO.

186. Em 2025, não se prevê a existência de medidas temporárias nem medidas não-recorrentes. O MF no âmbito da POE, não antecipa qualquer efeito orçamental resultante de operações com estes efeitos efémeros durante o ano de 2025 (Tabela 10). Caso esta previsão se confirme, o saldo orçamental será equivalente ao saldo ajustado. A confirmar-se, 2025 ficará na história como o segundo ano após 2010 sem medidas temporárias nem recorrentes nas contas das Administrações Públicas portuguesas. A primeira vez sucedeu em 2016.

5 Cenário de finanças públicas em contabilidade nacional

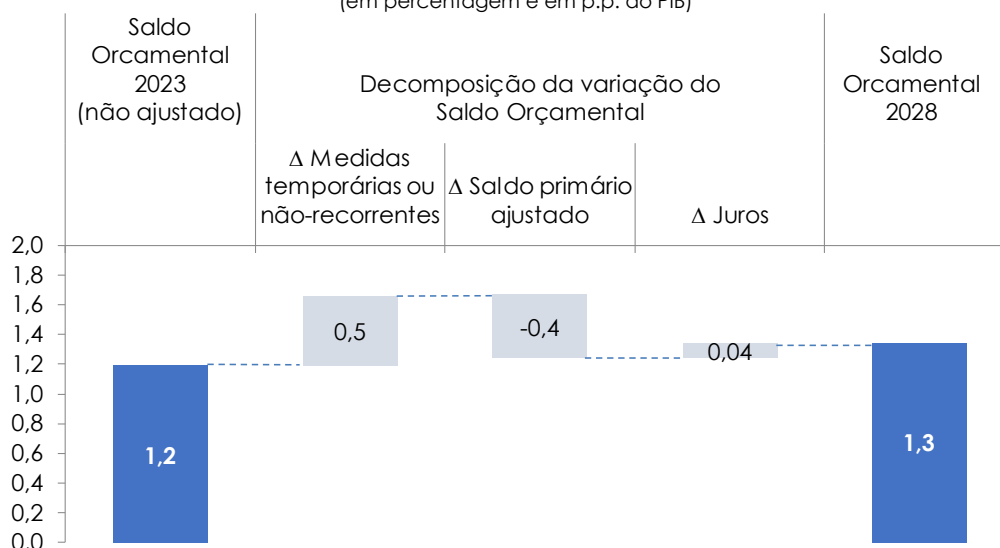
187. Este capítulo é dedicado à apreciação em contas nacionais do cenário orçamental apresentado na POE/2025. A Secção 5.1 dá o enquadramento de médio prazo possível deste cenário analisando a trajetória dos vários saldos orçamentais presentes no POENMP 2024-28. De seguida, a Secção 5.2 apresenta o ponto de partida do cenário orçamental previsional para 2025, que é a estimativa para o ano de 2024, e analisa as alterações quantitativas e qualitativas à estratégia orçamental para o ano em curso, face à apresentada em abril, no Programa de Estabilidade (PE/2024-28). A Secção 5.3 analisa a trajetória orçamental programada para o ano de 2025, considerando a resposta das medidas de política: as medidas permanentes novas e antigas, e deste universo, tratando em conjunto o contributo das medidas transitórias (de resposta à inflação e à pandemia de COVID-19, bem como de execução do PRR). A Secção 5.4 calcula a orientação da política orçamental nos anos 2024 e 2025 e compara-a com o passado, até 2016. A Secção 5.5 elenca e alerta para os riscos presentes no cenário orçamental. A Secção 5.6 dá conta do posicionamento face aos indicadores das anteriores e das novas regras de disciplina orçamental da UE.

5.1 Trajetória 2024–28 de metas para os vários saldos

188. Esta secção dá conta da trajetória dos vários saldos orçamentais no POENMP 2024-28. A análise tem como ponto de partida o último ano com execução orçamental concluída, ou seja, 2023. Inclui a estimativa para 2024 e as projeções para o restante horizonte temporal (2025 a 2028).

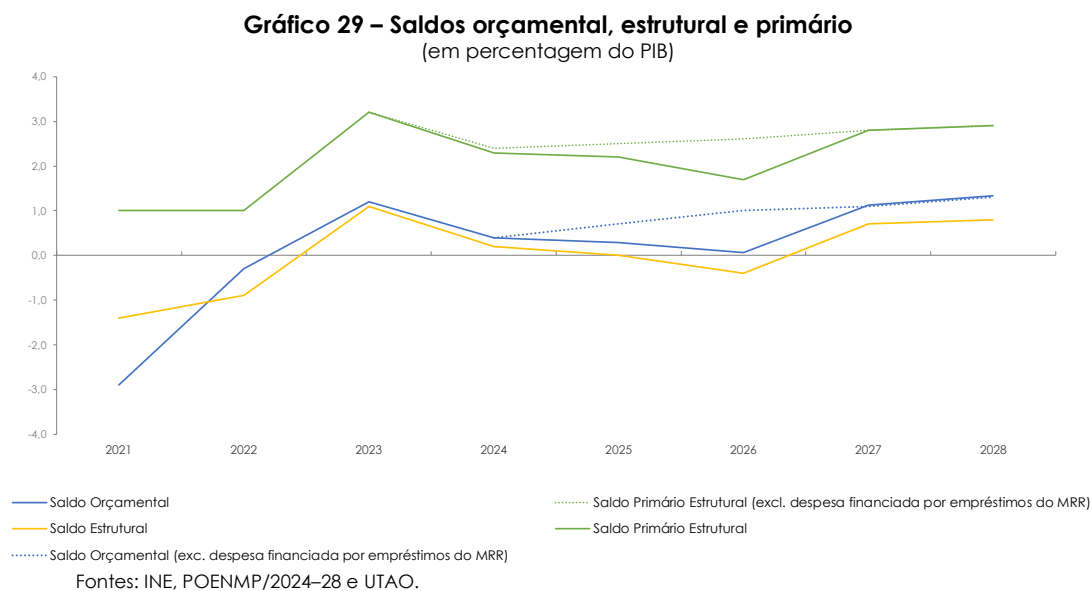
189. O ligeiro crescimento do excedente orçamental das Administrações Públicas entre 2023 e 2028 projetada no POENMP/2024–28 é resultado do impacto positivo da variação do efeito de medidas temporárias ou não recorrentes e da redução ligeira do peso dos juros que, em conjunto, compensam a deterioração do saldo primário ajustado. A ligeira melhoria do excedente orçamental em 0,1 p.p. do PIB entre 2023 e 2028 assenta no contributo das medidas temporárias ou não-recorrentes: contributo positivo em 0,5 p.p., que ocorre nos anos de 2024 (+ 0,4 p.p. do PIB) e 2025 (0,1 p.p. do PIB) — Tabela 11. Adicionalmente, a despesa com juros melhora, residualmente, o saldo em 0,04 p.p.do PIB. Por seu turno, a variação negativa do saldo primário ajustado, em 0,4 p.p. do PIB, contribui para deterioração do saldo orçamental (Gráfico 28).

Gráfico 28 – Ajustamento orçamental entre 2023 e 2028, individualizando o contributo de medidas temporárias ou não-recorrentes
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: INE, POENMP/2024-28 e cálculos da UTAO. | Nota: Em 2028, prevê-se que o saldo orçamental ajustado coincida com o saldo orçamental não ajustado, uma vez que não se antecipa a existência de medidas temporárias ou não recorrentes.

190. Ao longo do horizonte de projeção do POENMP/2024–28, é prevista uma trajetória inicial de redução acentuada do excedente orçamental, seguindo-se uma inversão que permite chegar ao final do horizonte na situação excedentária de 1,3% do PIB (Gráfico 29). O cenário macroeconómico do POENMP/2024–28 prevê o retorno ao crescimento real da atividade económica a taxas baixas, não superiores a 2%, ao longo de todo o período. Esta evolução é acompanhada no plano orçamental por uma redução inicial acentuada do excedente orçamental das AP até 2026 (excedente de 0,1 % do PIB), seguida de uma inversão desta tendência— influenciada pela dissipação do impacto dos empréstimos no âmbito do MRR— e um regresso a saldos excedentários mais elevados no biénio final do horizonte temporal. Entre 2023 e 2028, o saldo orçamental regista uma melhoria de 0,1 p.p. do PIB, para atingir um saldo excedentário de 1,3% do PIB em 2028 (Gráfico 29 e Tabela 11).



191. Os saldos no período de 2024 a 2026 são prejudicados pelo impacto da despesa financiada por empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). Nos primeiros anos do horizonte temporal, nomeadamente em 2024, mas sobretudo em 2025 e 2026, os saldos estão prejudicados pela contabilização da despesa em projetos financiada por empréstimos do MRR. Estes empréstimos impactam na dívida e no saldo orçamental: sendo despesa sem financiamento por subvenções, impacta integralmente de modo negativo no saldo e, por conseguinte, aumenta o *stock* de dívida no montante simétrico ao de deterioração do saldo. Da informação disponibilizada no relatório do POENMP, este efeito impacta negativamente o saldo primário estrutural de 2024 a 2026, em 0,1, 0,4 e 1,0 p.p. do PIB potencial, respetivamente (Gráfico 29 e diferença entre as linhas 7 e 8 da Tabela 11).

Tabela 11 – Trajetória 2024-28 de metas para os vários saldos
(em percentagem do PIB nominal e do PIB Potencial)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Saldo orçamental	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3
2. Medidas temporárias ou não-recorrentes	-0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Componente orçamental cíclica	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
4. Saldo estrutural (4=1-2-3)	1,1	0,2	0,0	-0,4	0,7	0,8
5. Variação do saldo estrutural		-0,9	-0,3	-0,3	1,1	0,1
6. Despesa com juros	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0
7. Saldo primário estrutural	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
8. Saldo primário estrutural (excluindo despesa financiada por empréstimos do MRR)	3,2	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9

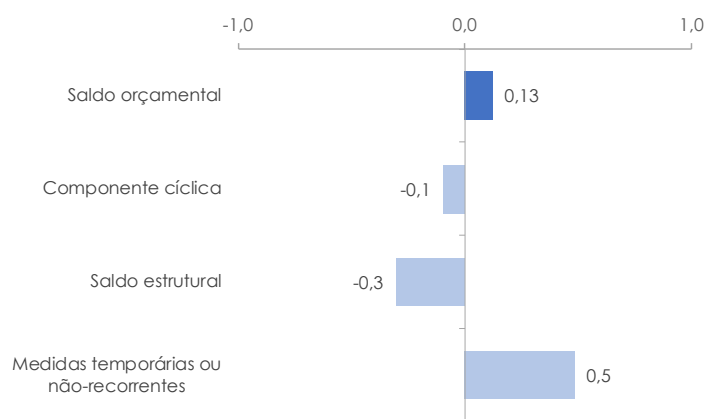
Fontes: INE, POENMP/2024–28 e UTAO. | Notas: As células numéricas nas linhas 1, 2 e 6 são valores nominais expressos em percentagem do PIB nominal. As da linha 5 são variações de rácios do PIB potencial expressas em pontos percentuais do PIB potencial. Já as das restantes linhas (3, 4, 7 e 8) são valores nominais expressos em percentagem do PIB potencial.

192. A evolução projetada para a despesa com juros contribui ligeiramente para a melhoria do saldo orçamental. Até ao final do horizonte de projeção, esta despesa diminui em 0,04 p.p. do PIB, atingindo em 2028 um peso de 2,0% no PIB, apesar do aumento nominal dos encargos com a dívida em relação aos registados em 2023. Esta redução, em termos de rácio, deve-se ao facto de o crescimento do PIB nominal, neste período, ser superior ao aumento dos encargos nominais, os quais são influenciados por um ligeiro aumento da taxa de juro de longo prazo (de 3,24% em 2023 para 3,40% em 2028) — Gráfico 28 e Tabela 11.

193. O saldo estrutural em 2028, apesar de excedentário, revela uma deterioração face ao registado em 2023. No final do horizonte temporal apresentado no POENMP, ou seja, em 2028, o Ministério das Finanças prevê que o saldo orçamental apresente um aumento de 0,1 p.p. do PIB em relação a 2023, podendo ser interpretado como uma melhoria orçamental. No entanto, ao realizar a mesma comparação expurgando os efeitos da componente cíclica e das medidas temporárias ou não recorrentes, ou seja, analisando o saldo estrutural, constata-se uma deterioração de 0,3 p.p. (excedente orçamental de 1,1% do PIB potencial em 2023 face a 0,8% do PIB potencial em 2028). Esta deterioração é semelhante quando se analisa o saldo estrutural primário (Tabela 11).

194. A ligeira melhoria do excedente orçamental previsto no POENMP/2024-28 resulta do contributo positivo das medidas temporárias ou não recorrentes, que compensam o efeito negativo da componente cíclica e do saldo estrutural. O Plano Orçamental Estrutural-Nacional de Médio Prazo antecipa que, entre 2023 e 2028, as medidas temporárias ou não recorrentes contribuam com 0,5 p.p. do PIB nominal para o saldo orçamental, concentrando-se este impacto no biénio 2024–2025, uma vez que não estão previstas medidas deste tipo para o restante horizonte temporal. Em sentido inverso, estima-se que a componente cíclica tenha um efeito adverso no saldo orçamental de 0,1 p.p. do PIB potencial. Contudo, a evolução do saldo estrutural será o fator que mais influenciará negativamente o saldo orçamental, com uma redução acumulada de 0,3 p.p. do PIB potencial entre 2023 e 2028 (Tabela 11 e Gráfico 30).

Gráfico 30 – Variação dos saldos orçamental e estrutural e das componente cíclica e pontual entre 2023 e 2028: POENMP/2024–28
(em pontos percentuais do PIB e do PIB potencial)



Fontes: INE, POENMP/2024–28 e cálculos da UTAO. | Nota: (i) A componente pontual designa a variação do saldo orçamental atribuída às medidas de política com efeitos temporários ou não-recorrentes. (ii) O saldo orçamental e a componente pontual (medidas temporárias ou não-recorrentes) encontram-se em percentagem do PIB. O saldo estrutural e a componente cíclica estão expressas em percentagem do PIB potencial. Logo, as variações destes rácios estão expressas em pontos percentuais dos denominadores respetivos.

195. Em resumo, o cenário orçamental apresentado no POENMP/2024-28 prevê uma deterioração dos saldos na fase inicial do horizonte, seguida de uma inversão desta tendência nos últimos dois anos do período em análise. No entanto, neste biénio (2027 e 2028), um potencial resultado abaixo das previsões constitui um risco orçamental descendente. A projeção para o saldo orçamental, o saldo estrutural e os saldos primários aponta para que estes sejam excedentários, sendo que se regista uma deterioração nos primeiros anos, influenciados em parte pela contabilização da despesa de projetos financiada por empréstimos no âmbito do MRR. Nos últimos dois anos do horizonte temporal (2026 e 2027) o MF prevê

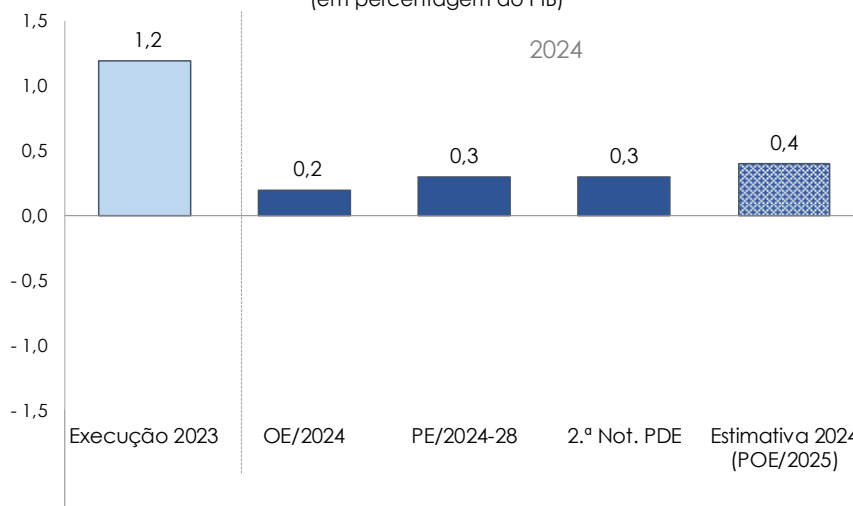
uma melhoria substancial do excedente orçamental para níveis que se aproximam dos registados em 2023. Com a informação disponibilizada no POENMP 2024-28 e sem uma desagregação mais detalhada ao nível de rubricas de receita e despesas, não é possível apreender os pressupostos que o MF considerou para a previsão neste biénio (2027-28), sendo que este período corresponde a uma fase de dissipação dos efeitos do PRR na procura agregada e, simultaneamente, o cenário macroeconómico apresentado na POENMP/2024-28 prevê o crescimento real da atividade económica a taxas não superiores a 2% — Gráfico 29 e Tabela 11.

5.2 Ponto de partida: estimativa para 2024

196. Esta secção analisa a estimativa de execução para o ano de 2024, que constitui o ponto de partida para a previsão de 2025. Há diferenças assinaláveis face às anteriores previsões da conta das AP formuladas pelo MF.

197. O excedente orçamental estimado para 2024 conforme previsto na Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025), ultrapassa a previsão anteriormente apresentada pelo Ministério das Finanças (no OE/2024, Programa de Estabilidade 2024-28 e na 2.ª Notificação dos Défices Excessivos de 2024). Para 2024, o excedente orçamental estimado evidencia uma deterioração de 0,8 p.p. em relação ao resultado apurado em 2023, embora represente uma melhoria de 0,2 p.p. face à meta definida no OE/2024 (+0,2% do PIB) — Gráfico 31. No Programa de Estabilidade 2024-2028, o Ministério das Finanças reviu em alta a meta de excedente orçamental para 2024, num cenário de políticas invariantes, de + 0,2% para + 0,3% do PIB, tendo esta revisão sido confirmada na Segunda Notificação do Procedimento relativo aos Défices Excessivos, enviada pelas autoridades nacionais ao Eurostat em 23 de setembro. Presume-se, à data, que esta estimativa já incluía o impacto orçamental de medidas adicionais adotadas pelo novo Governo. Caso o resultado estimado para 2024 se venha a concretizar, este representará o terceiro excedente orçamental desde 1974, após os registados em 2019 (0,1% do PIB) e 2023 (1,2% do PIB).

Gráfico 31 – Saldo orçamental: execução em 2023 e previsões para a execução de 2024
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE, MF (POE/2025, PE/2024-28, OE/2024). Notas: (i) A meta orçamental indicada no PE/2024-28 corresponde a um cenário de políticas invariantes.

198. O excedente de 0,4% do PIB ora estimado para 2024 traduz uma deterioração anual de 0,8 p.p. no saldo orçamental. O INE apurou um saldo orçamental excedentário de 1,2% do PIB nominal para as AP em 2023, divulgado na 2.ª Notificação do PDE, em setembro. O Gráfico 32 decompõe a passagem deste rácio para o excedente de 0,4% do PIB nominal estimado pelo MF para 2024. Note-se que nesta análise o saldo em consideração é o chamado saldo *headline* ou seja, antes do expurgo das medidas temporárias ou não recorrentes nas receitas e nas despesas em contabilidade nacional (*one-off measures*).

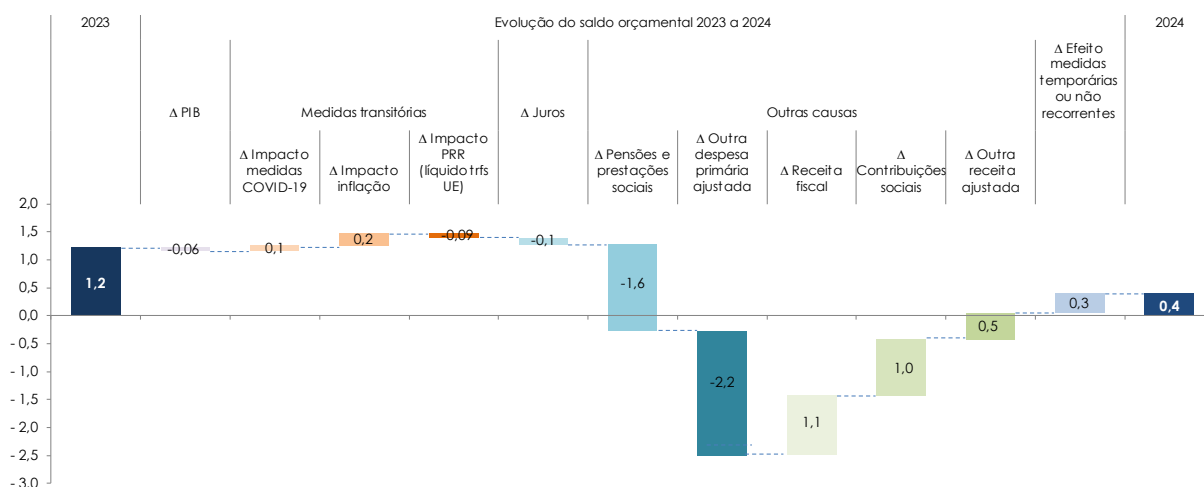
199. A deterioração previsional de 0,8 p.p. do saldo orçamental refletiu um conjunto de efeitos de sinal contrário. O ano de 2024 conheceu várias pressões ascendentes sobre a despesa, cujo aumento superou o crescimento da receita. Esta evolução foi mitigada pela diminuição da necessidade de intervenção pública no domínio da inflação e da pandemia e pela dissipação das medidas temporárias ou não recorrentes. O agravamento previsional de 0,8 p.p. do saldo orçamental em 2024 resultou de fortes pressões ascendentes sobre a despesa, particularmente com pensões e prestações sociais. No conjunto, a contribuição das rubricas de despesa (- 3,8 p.p.) para a variação do saldo superou a expansão da receita em 1,2 p.p.. Também houve contributos para a deterioração do saldo provenientes do recurso à componente de empréstimos para financiamento do PRR (- 0,1 p.p.), do agravamento dos encargos com a dívida pública (- 0,1 p.p.) e da desaceleração da economia (- 0,06 p.p.). Esta evolução descendente foi mitigada pela diminuição do esforço financeiro com as medidas transitórias da pandemia e da inflação (0,2 p.p.) e pela dissipação das medidas temporárias ou não recorrentes (0,3 p.p.). O Gráfico 32 decompõe a variação do saldo não ajustado ao longo de 2024, destacando-se os seguintes contributos:

- **No conjunto do ano de 2024 espera-se uma diminuição de 911 M€ no efeito das medidas transitórias sobre a execução orçamental, com um contributo agregado de 0,32 p.p. para a melhoria do saldo,** refletindo o efeito de base da retirada do pacote COVID-19 e o menor esforço financeiro com as medidas de mitigação da pandemia.
 - O efeito de base de retirada das medidas da pandemia beneficiou o saldo em 0,1 p.p. (285 M€). As medidas que permaneceram em vigor em 2024 assumiram um caráter permanente: a aquisição de vacinas, mitigada pela receita do imposto "Adicional de solidariedade sobre o sector bancário", com um impacto estimado líquido de - 211 M€. A retirada deste pacote gerou um efeito de base de 285 M€, com um contributo de 0,1 p.p. para a melhoria do saldo — conforme Tabela 6, na Subsecção 4.4.1;
 - O esforço financeiro com as medidas de política destinadas a mitigar os malefícios da inflação deverá representar 0,9% do PIB (2,4 mil M€), uma redução de 626 M€ (0,2 p.p. do PIB) face ao ano anterior — conforme analisado na Tabela 7, na Subsecção 4.4.2;
- **A utilização da componente de empréstimos do instrumento NextGenerationEU na implementação do PRR onera o saldo (contributo de - 0,09 p.p.),** tendo subjacente uma despesa previsional de 4,0 mil M€, financiada por subvenções (3,7 mil M€) e por empréstimos deste instrumento (313 M€) — Tabela 9, na Subsecção 4.4.3;
- **No respeitante à evolução orçamental previsional, líquida das medidas transitórias e do PRR, o agravamento da despesa primária (- 3,8 p.p.) é superior ao crescimento da receita (2,5 p.p.),** originando uma deterioração de 1,2 p.p. no saldo orçamental:
 - **A estimativa para 2024 assenta numa evolução favorável de todas as componentes da receita líquida (6,1%):** a receita fiscal projetada aumenta 4,3% (+ 3,0 mil M€), a receita contributiva 8,7% (+ 2,9 mil M€) e a "Outra receita ajustada" 8,7% (+ 1,3 mil M€).³⁵ Em termos de contributos para a taxa de variação do saldo em percentagem do produto, a receita fiscal continua a ser a maior contribuinte para a melhoria estimada no saldo orçamental (contributo de 1,1 p.p.), seguida da receita contributiva (1,0 p.p.) e da outra receita (0,5 p.p.), num total de 2,5 p.p.;
 - **A despesa primária, líquida dos efeitos das medidas transitórias e do PRR, agravou o saldo em 3,8 p.p., com um contributo maioritário dos encargos com pensões e prestações sociais (1,6 p.p.), destacando-se também a despesa com pessoal. Saliencia-se a natureza tendencialmente permanente destes encargos.** A despesa primária, líquida do efeito das medidas transitórias e do PRR, registou um crescimento de 10,3% em 2024, explicado sobretudo pela evolução das prestações sociais (com um peso de 70,2% na variação) e também dos encargos com pessoal (peso de 22,6%). O incremento dos encargos com pensões e prestações sociais refletiu a atualização regular de pensões (entre 5% a 6%) e um conjunto de medidas adotadas no 2.º semestre, sendo as mais significativas o suplemento extraordinário de pensões e o reforço do complemento solidário para idosos ao longo do ano. Nas despesas com pessoal destacam-se as valorizações remuneratórias de algumas classes profissionais das AP;
 - O agravamento dos encargos com juros (302 M€) também deverá onerar o saldo orçamental (- 0,06 p.p.), atenuado pela dissipação, em 2024, das medidas temporárias e não recorrentes (0,3 p.p.) — Tabela 13 e Tabela 10;

³⁵ A receita líquida reflete a variação da receita, expurgada da variação da receita com as medidas COVID-19, inflação e PRR.

- Finalmente, o **crescimento nominal da atividade económica desacelerou ligeiramente face ao período homólogo** (4,5% no cenário macroeconómico da POE/2025), agravando o rácio do saldo orçamental em 0,06 p.p..

Gráfico 32 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2023 e 2024
(em percentagem e em p.p. do PIB)



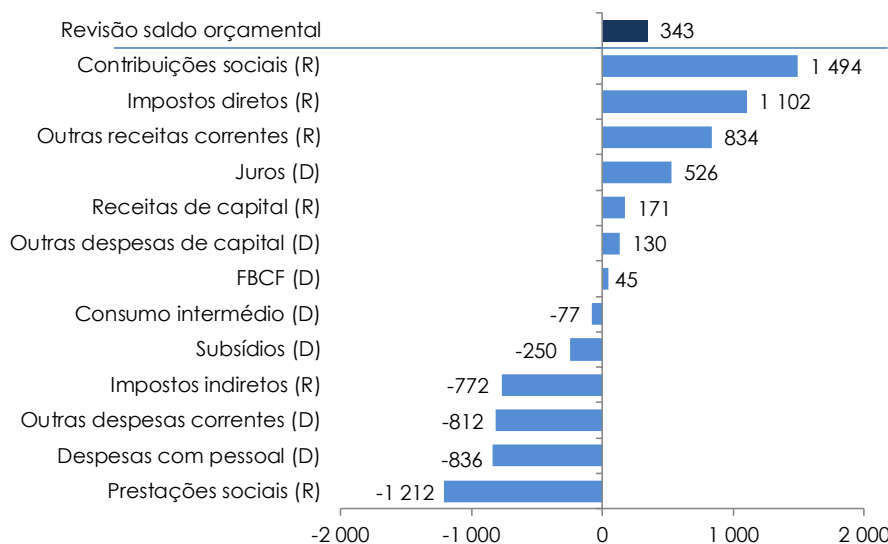
Fontes: MF, INE, Relatório POE/2025 (outubro de 2024) e cálculos da UTAO.

200. A POE/2025 reviu em alta o objetivo do saldo orçamental para 2024 em 343 M€, refletindo um desempenho da receita globalmente mais favorável e os encargos anuais adicionais com as medidas de política adotadas no 2.º semestre do ano. A conta previsional das AP em 2024 está na Tabela 12, que apresenta duas previsões do MF divulgadas ao longo do ano: no PE/2024–28, em abril, e a estimativa da POE/2025, conhecida a 10 de outubro. O desempenho mais favorável da receita face ao previsto em abril (+ 2829 M€) deverá acomodar o aumento da despesa corrente superior ao programado (+ 2662 M€), num contexto de redução previsional dos encargos com o serviço da dívida (– 526 M€). A despesa de capital deverá situar-se ligeiramente abaixo do previsto (– 176 M€) — coluna 11 da Tabela 12. Saliem-tam-se as principais alterações esperadas (Gráfico 33):

- **A receita de contribuições sociais (1494 M€) e de impostos diretos (1102 M€) registaram as maiores revisões nominais (em alta)**, refletindo a evolução mais favorável do que o antecipado no mercado de emprego. Esta estimativa é consentânea com a execução orçamental do 1.º semestre e com a evolução previsional das bases macroeconómicas destas receitas. Deve notar-se a resiliência da tributação direta ao longo de 2024, com um crescimento estimado de 4,2% face a 2023, muito acima da previsão do PE/2024-28 (0,3%). Esta melhoria previsional teve origem no IRC e no IRS. O IRC é o imposto que deverá registar o maior incremento nominal anual face a 2023 (+ 1526 M€; + 16,6%). O IRS foi penalizado pelas medidas de alívio fiscal previstas no OE/2024 (– 1527 M€) e adotadas ao longo do ano (– 348 M€). Ainda assim, a quebra anual previsional deste imposto deverá ser bastante inferior (– 2,0%; – 376 M€) ao conjunto destas medidas;
- **A generalidade das rubricas da despesa corrente foi revista em alta, sobretudo as prestações sociais (1212 M€) e a despesa com pessoal (836 M€)**, para acomodar as medidas que foram adotadas já na presente legislatura. Na despesa com pessoal, destacam-se as valorizações salariais: aumento do subsídio de risco das forças de segurança e das forças armadas e recuperação do tempo de serviço da carreira docente. Na despesa com prestações sociais, inclui-se o suplemento extraordinário de pensões, o reforço do complemento solidário para idosos e a comparticipação total dos medicamentos para os beneficiários desta prestação, o apoio extraordinário para docentes deslocados da sua área de residência, o reforço dos apoios ao alojamento estudantil, o conjunto de medidas destinadas à saúde e à saúde mental dos estudantes universitários, entre outros. Também vale a pena mencionar o impacto superior ao previsto da medida de apoio extraordinário à renda (+76 M€).
 - Ainda assim, **a revisão da despesa com prestações sociais parece ser superior ao efeito direto das medidas que a justificam, o que poderá constituir uma folga orçamental em 2024.** Deve notar-se que um resultado melhor do que o previsto em 2024 constitui um ponto de partida mais favorável para o ano de 2025.

- **A despesa de capital foi revista em baixa (- 176 M€), refletindo sobretudo as “Outras despesas de capital (- 130 M€), mantendo-se o investimento aproximadamente em linha com a previsão (- 45 M€).** No entanto, o MF estima para a componente de capital do PRR um nível de despesa de 3,0 mil M€ (1,1% do PIB) em 2024, mas a execução apurada no 1.º semestre representou apenas 19% do objetivo anual, com uma subexecução ainda mais pronunciada no investimento (9%). Alerta-se, por isso, para o risco muito elevado da execução anual se quedar significativamente baixo do programado, comprometendo esta estimativa do MF — Tabela 9.

Gráfico 33 – Decomposição por rubricas da revisão do saldo orçamental na estimativa 2024 (face ao PE/2024-28)
(em milhões de euros)



Fontes: Relatórios da POE/2025 e do PE/2024-28, MF. Cálculos da UTAO. | Nota: Neste gráfico, as barras com sinal positivo (negativo) melhoram (pioram) o saldo. Na receita, as barras com sinal positivo (negativo) significam revisões em alta (baixa) da estimativa face ao objetivo para 2024 do PE/2024-28 e melhoram (pioram) o saldo. Na despesa, as barras com sinal positivo (negativo) significam uma estimativa de menores (maiores) encargos face à previsão inicial do PE/2024-28.

Tabela 12 – Estimativa 2024 versus PE/2024-28

	2023		PE2024		Est2024		Est2024 vs 2023				2024 Est vs PE	
	M€	% do PIB	M€	% do PIB	M€	% do PIB	Em p.p. de PIB	Em M€	tv/ha (5)	Diferença em % PIB2024	M€	p.p. do PIB
	1	2	3	4	5	6	7=6-2	8=5-1	9=[{(5-1)/1}- 1] *100	10=[8/PIB nominal] *100	11=5-3	12=6-4
Receita Total	116 609	43,6	122 888	44,0	125 717	44,8	1,2	9 109	7,8	3,2	2 829	0,8
Receita corrente	113 509	42,5	118 755	42,5	121 413	43,3	0,8	7 904	7,0	2,8	2 658	0,8
Receita fiscal	67 166	25,1	69 949	25,0	70 280	25,0	-0,1	3 113	4,6	1,1	331	0,0
Impostos indiretos	38 712	14,5	41 402	14,8	40 630	14,5	0,0	1 918	5,0	0,7	-772	-0,3
Impostos diretos	28 454	10,6	28 547	10,2	29 650	10,6	-0,1	1 195	4,2	0,4	1 102	0,4
Contribuições sociais	32 819	12,3	34 195	12,2	35 689	12,7	0,4	2 869	8,7	1,0	1 494	0,5
Outras receitas correntes	13 523	5,1	14 611	5,2	15 445	5,5	0,4	1 922	14,2	0,7	834	0,3
Vendas	8 371	3,1	8 366	3,0	8 790	3,1	0,0	420	5,0	0,1	424	0,1
Outra receita corrente	5 152	1,9	6 245	2,2	6 655	2,4	0,4	1 502	29,2	0,5	410	0,1
Receitas de capital	3 100	1,2	4 134	1,5	4 304	1,5	0,4	1 205	38,9	0,4	171	0,1
Despesa Total	113 362	42,4	122 127	43,7	124 613	44,4	2,0	11 251	9,9	4,0	2 486	0,7
Despesa corrente	102 871	38,5	110 166	39,4	112 828	40,2	1,7	9 957	9,7	3,5	2 662	0,8
Consumo intermédio	13 908	5,2	15 204	5,4	15 282	5,4	0,2	1 373	9,9	0,5	77	0,0
Despesas com pessoal	27 919	10,4	29 474	10,5	30 310	10,8	0,4	2 391	8,6	0,9	836	0,3
Prestações sociais	46 906	17,5	50 068	17,9	51 280	18,3	0,7	4 374	9,3	1,6	1 212	0,4
Subsídios	2 156	0,8	1 999	0,7	2 248	0,8	0,0	92	4,3	0,0	250	0,1
Juros	5 526	2,1	6 354	2,3	5 828	2,1	0,0	302	5,5	0,1	-526	-0,2
Outras despesas correntes	6 456	2,4	7 068	2,5	7 880	2,8	0,4	1 424	22,1	0,5	812	0,3
Despesa de capital	10 491	3,9	11 961	4,3	11 785	4,2	0,3	1 294	12,3	0,5	-176	-0,1
FBCF	7 031	2,6	9 388	3,4	9 343	3,3	0,7	2 312	32,9	0,8	-45	0,0
Outras despesas de capital	3 459	1,3	2 572	0,9	2 442	0,9	-0,4	-1 017	-29,4	-0,4	-130	-0,1
Saldo orçamental em % do PIB	3 247	1,2	761	0,3	1 104	0,4	-0,8	-2 142			343	0,1
		1,2		0,3		0,4						
Saldo primário	8 773	3,3	7 115	2,5	6 933	2,5	-0,8				182	-0,1
<i>Por memória:</i>												
Receita fiscal e contributiva	99 986	37,4	104 144	37,3	105 968	37,8	0,4		6,0		1 825	0,5
Despesa corrente primária	97 345	36,4	103 812	37,1	107 000	38,1	1,7		9,9		3 187	1,0
<i>Por memória:</i>												
Despesa primária	107 836	40,3	115 773	41,4	118 785	42,3	2,0		10,2		3 011	0,9
<i>Por memória:</i>												
PIB nominal	267 384		279 536		280 669				5,0		253	0,4

Fontes: INE (dados anuais do 2.º Procedimento dos Défices Excessivos de setembro de 2024), MF (2024 e 2025) e cálculos da UTAO. |
Notas: (i) As colunas "2023" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2023. (ii) as colunas "PE/2024-28" são a conta previsual do Programa de Estabilidade 2024-2028; (iii) as colunas "Est 2024" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2024 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2025.

5.3 Do saldo orçamental em 2024 ao saldo orçamental em 2025

201. Esta secção analisa o cenário orçamental previsual para o ano de 2025. Partindo do saldo estimado para 2024, decompõe a variação anual deste até 2025.

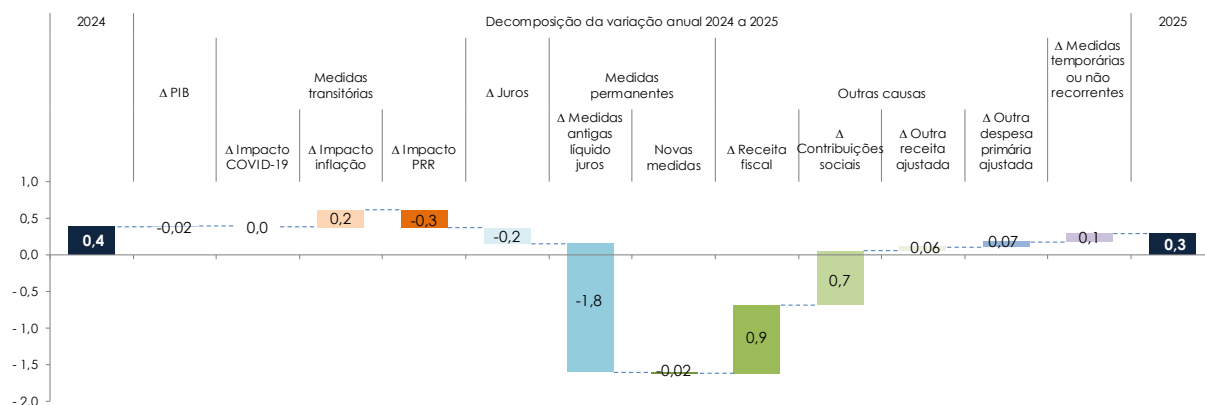
202. A POE/2025 estabelece como objetivo anual para o saldo orçamental não ajustado um excedente de 0,3% do PIB, o que representa uma pequena deterioração (0,1 p.p.) face ao estimado para 2024, refletindo contributos quase simétricos das componentes analisadas. O peso das medidas permanentes, com destaque para as antigas, iguala o crescimento da receita. O mesmo acontece com as medidas transitórias, uma vez que o efeito de base das medidas da inflação é absorvido pela utilização de empréstimos no financiamento do PRR. O agravamento dos encargos com a dívida pública e a desaceleração do crescimento económico serão mitigados pela dissipação dos encargos com as medidas temporárias ocorrido em 2024, com um contributo agregado de 0,1 p.p. do PIB. O Gráfico 34 decompõe esta variação do saldo não ajustado em função do contributo previsto para vários conjuntos de medidas. A informação no gráfico utiliza a recensão das medidas de política apresentada no Capítulo 4 (inclui a revisão da UTAO). Os contributos dos vários efeitos para a variação do saldo podem ser assim resumidos:

- **O impacto das medidas transitórias deverá agravar marginalmente o saldo orçamental, uma vez que o efeito de base das medidas da inflação é absorvido pela utilização de empréstimos no financiamento do PRR.**
 - O efeito das medidas transitórias sobre a execução orçamental reduz-se, traduzindo a redução da intervenção pública no domínio da inflação (697 M€), com um contributo de 0,2 p.p. do PIB para a melhoria do saldo orçamental. O impacto total do pacote em 2025 é – 1720 M€, permanecendo em vigor as medidas de desagravamento fiscal dos combustíveis (– 1039 mil M€), o apoio à renda (– 331 M€) e a redução do IVA da eletricidade (– 90 M€), que assumem um carácter permanente. Em 2025 será descontinuada a medida de suspensão do aumento da taxa de carbono (120 M€), em linha com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) no contexto do Semestre Europeu, que aconselha o Governo a reverter as medidas de apoio à energia (adotadas em 2022) antes do final deste ano.³⁶ Mas permanecem em vigor a maior fatia destas medidas, respeitantes ao alívio fiscal do ISP (1039 M€), em contraste com a recomendação do Conselho da UE — Tabela 7 e Tabela 8;
 - A implementação previsional do PRR acelera (7,8 mil M€ de despesa total), bem como o recurso à componente de empréstimos (1,0 mil M€) do MRR, que agrava o saldo (– 0,3 p.p.) — Tabela 9;
- **A previsão para 2025 assenta numa evolução favorável de todas as componentes da receita líquida (4,1%), com um contributo agregado de 1,7 p.p. para a evolução do saldo, devendo notar-se a desaceleração face a 2024 (6,1%): a receita fiscal projetada aumenta 3,9% (+ 2,8 mil M€), a receita contributiva 6,1% (+ 2,2 mil M€) e a “Outra receita ajustada” 1,1% (+ 170 M€).³⁷ O maior contributo para a melhoria do saldo é o da receita fiscal (0,9 p.p.), seguido do da receita contributiva (0,7 p.p.) e do da outra receita (0,06 p.p.), num total de 1,7 p.p.;**
- **As medidas de política permanente representam o maior contributo individual (– 1,8 p.p.) para a variação do saldo, com um contributo residual das novas medidas de política (– 0,02 p.p.):**
 - As medidas de política antigas permanentes têm efeitos duradouros sobre a execução orçamental e agravam a despesa, mesmo na ausência de medidas de política adicionais (efeito de inércia), tendo sido analisadas na Secção 4.2. Em 2025, pioram o saldo em 1,8 p.p. (– 5,2 mil M€), destacando-se neste ano o impacto das prestações sociais (1,7 mil M€) e das despesas com pessoal (1,5 mil M€). A atualização regular de pensões representa 91% do incremento das prestações sociais. Nas despesas com o pessoal avulta o acordo de rendimentos e a revisão do suplemento de carreiras especiais de funcionários públicos, bem como a recuperação do tempo de serviço da carreira docente do ensino não superior — Tabela 4.
 - As novas medidas de política permanentes (– 70 M€), analisadas na Secção 4.3, têm um efeito quase nulo, uma vez que a medida de alargamento do IRS Jovem (– 525 M€) foi quase inteiramente compensada pela atualização da taxa de carbono (405 M€), destacando-se ainda o reforço ao complemento solidário para idosos (50 M€) — Tabela 5;
- Seguem-se contributos previsionais de menor dimensão para o agravamento do saldo: os encargos acrescidos com o financiamento da dívida pública (– 0,2 p.p.), a restante despesa primária (– 0,07 p.p.), a dissipação do efeito das medidas temporárias e não recorrentes em 2024 (0,1 p.p.) e a desaceleração do crescimento económico nominal (– 0,04 p.p.).

³⁶ 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](#)).

³⁷ A receita líquida reflete a variação da receita, expurgada da variação da receita com as medidas COVID-19, inflação e PRR.

Gráfico 34 – Decomposição da variação do saldo orçamental não ajustado entre 2024 e 2025
(em percentagem e em p.p. do PIB)



Fontes: MF, INE, Relatório POE/2025 (outubro de 2024) e cálculos da UTAO.

203. A análise do cenário orçamental da POE/2025 permite fazer algumas considerações sobre a evolução orçamental prevista. Desde logo, na estimativa para 2024, a revisão em alta da despesa com prestações sociais parece exceder as medidas que a justificam, o que poderá constituir uma margem orçamental, indiciando um resultado, em 2024, melhor do que o previsto, o que constituiria um ponto de partida orçamental mais favorável para o ano de 2025. Relativamente às medidas transitórias (inflação e PRR), o seu impacto agregado será praticamente nulo em 2025, embora as medidas de combate à inflação assumam um carácter permanente, destacando-se a redução do ISP (mil M€). Analisando a evolução orçamental prevista, excluindo os efeitos transitórios, verifica-se que o peso das medidas permanentes (anteriores e novas) iguala a receita. No entanto, este equilíbrio é frágil, uma vez que a despesa permanente terá uma tendência crescente nos anos vindouros, especialmente no que diz respeito às despesas com pessoal e pensões, enquanto a receita, particularmente na sua componente fiscal, tende a desacelerar face ao registado em anos anteriores, acompanhando o ciclo económico. Deve-se também sublinhar que a reversão da medida de redução temporária do ISP poderá ser um recurso adicional ao dispor do Governo para aumentar esta receita, estando em consonância com a Recomendação Específica por País (REP 1/2024) no âmbito do Semestre Europeu.

Tabela 13 – Conta (não ajustada) das Administrações Públicas em contas nacionais

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2023	2024		2025	2023	2024		2025	(em p.p.PIB)			(em %)		
		PE	Est			PE	Est		PE	Est	2025	PE	Est	2025
		2024-28	2024			2024-28	2024		2024-28	2024		2024-28	2024	
Receita Total	116 609	122 888	125 717	133 761	43,6	44,0	44,8	45,5	0,4	1,2	0,7	5,4	7,8	6,4
Receita corrente	113 509	118 755	121 413	127 565	42,5	42,5	43,3	43,3	0,0	0,8	0,1	4,6	7,0	5,1
Receita fiscal	67 166	69 949	70 280	72 598	25,1	25,0	25,0	24,7	-0,1	-0,1	-0,4	4,1	4,6	3,3
Impostos indiretos	38 712	41 402	40 630	43 231	14,5	14,8	14,5	14,7	0,3	0,0	0,2	6,9	5,0	6,4
Impostos diretos	28 454	28 547	29 650	29 366	10,6	10,2	10,6	10,0	-0,4	-0,1	-0,6	0,3	4,2	-1,0
Contribuições sociais	32 819	34 195	35 689	37 850	12,3	12,2	12,7	12,9	0,0	0,4	0,1	4,2	8,7	6,1
Outras receitas correntes	13 523	14 611	15 445	17 118	5,1	5,2	5,5	5,8	0,2	0,4	0,3	8,0	14,2	10,8
Vendas	8 371	8 366	8 790	9 123	3,1	3,0	3,1	3,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	5,0	3,8
Outra receita corrente	5 152	6 245	6 655	7 994	1,9	2,2	2,4	2,7	0,3	0,4	0,3	21,2	29,2	20,1
Receitas de capital	3 100	4 134	4 304	6 196	1,2	1,5	1,5	2,1	0,3	0,4	0,6	33,4	38,9	44,0
Despesa Total	113 362	122 127	124 613	132 899	42,4	43,7	44,4	45,2	1,3	2,0	0,8	7,7	9,9	6,6
Despesa corrente	102 871	110 166	112 828	118 644	38,5	39,4	40,2	40,3	0,9	1,7	0,1	7,1	9,7	5,2
Consumo intermédio	13 908	15 204	15 282	16 163	5,2	5,4	5,4	5,5	0,2	0,2	0,0	9,3	9,9	5,8
Despesas com pessoal	27 919	29 474	30 310	32 022	10,4	10,5	10,8	10,9	0,1	0,4	0,1	5,6	8,6	5,6
Prestações sociais	46 906	50 068	51 280	53 307	17,5	17,9	18,3	18,1	0,4	0,7	-0,2	6,7	9,3	4,0
Subsídios	2 156	1 999	2 248	1 972	0,8	0,7	0,8	0,7	-0,1	0,0	-0,1	-7,3	4,3	-12,3
Juros	5 526	6 354	5 828	6 437	2,1	2,3	2,1	2,2	0,2	0,0	0,1	15,0	5,5	10,4
Outras despesas correntes	6 456	7 068	7 880	8 743	2,4	2,5	2,8	3,0	0,1	0,4	0,2	9,5	22,1	11,0
Despesa de capital	10 491	11 961	11 785	14 255	3,9	4,3	4,2	4,8	0,4	0,3	0,6	14,0	12,3	21,0
FBCF	7 031	9 388	9 343	10 907	2,6	3,4	3,3	3,7	0,7	0,7	0,4	33,5	32,9	16,7
Outras despesas de capital	3 459	2 572	2 442	3 347	1,3	0,9	0,9	1,1	-0,4	-0,4	0,3	-25,6	-29,4	37,1
Saldo orçamental	3 247	761	1 104	863	1,2	0,3	0,4	0,3	-0,9	-0,8	-0,1			
em % do PIB	1,2	0,3	0,4	0,3										
Saldo primário	8 773	7 115	6 933	7 300	3,3	2,5	2,5	2,5	-0,7	-0,8	0,0			
<i>Por memória:</i>														
Receita fiscal e contributiva	99 986	104 144	105 968	110 448	37,4	37,3	37,8	37,5	-0,1	0,4	-0,2	4,2	6,0	4,2
Despesa corrente primária	97 345	103 812	107 000	112 207	36,4	37,1	38,1	38,1	0,7	1,7	0,0	6,6	9,9	4,9
Despesa primária	107 836	115 773	118 785	126 462	40,3	41,4	42,3	43,0	1,1	2,0	0,7	7,4	10,2	6,5
<i>Por memória:</i>														
PIB nominal	267 384	279 536	280 669	294 271										

Fontes: INE (dados anuais da 2.ª Notificação em 2024 do Procedimento relativo a Défices Excessivos, setembro de 2024), MF (2024 e 2025) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As colunas "2023" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2023, (ii) as colunas "PE/2024-28" são a conta previsional do Programa de Estabilidade 2024-2028; (iii) as colunas "Est 2024" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2024 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2025; (iv) as colunas "2025" são as previsões para o conjunto de 2025 presentes no mesmo relatório do MF.

Tabela 14 – Conta das Administrações Públicas em contas nacionais, ajustada de medidas temporárias ou não-recorrentes

	Em milhões de euros				Em % do PIB				Variação anual					
	2023	2024		2025	2023	2024		2025	(p.p.PIB)			(em %)		
		PE 2024-28	Est 2024			PE 2024-28	Est 2024		PE 2024-28	Est 2024	2025	PE 2024-28	Est 2024	2025
Receita total	116 609	122 888	125 717	133 761	43,6	44,0	44,8	45,5	0,4	1,2	0,7	5,4	7,8	6,4
Receita corrente	113 509	118 755	121 413	127 565	42,5	42,5	43,3	43,3	0,0	0,8	0,1	4,6	7,0	5,1
Receita fiscal	67 166	69 949	70 280	72 598	25,1	25,0	25,0	24,7	-0,1	-0,1	-0,4	4,1	4,6	3,3
Impostos indiretos	38 712	41 402	40 630	43 231	14,5	14,8	14,5	14,7	0,3	0,0	0,2	6,9	5,0	6,4
Impostos diretos	28 454	28 547	29 650	29 366	10,6	10,2	10,6	10,0	-0,4	-0,1	-0,6	0,3	4,2	-1,0
Contribuições sociais	32 819	34 195	35 689	37 850	12,3	12,2	12,7	12,9	0,0	0,4	0,1	4,2	8,7	6,1
Outras receitas correntes	13 523	14 611	15 445	17 118	5,1	5,2	5,5	5,8	0,2	0,4	0,3	8,0	14,2	10,8
Vendas	8 371	8 366	8 790	9 123	3,1	3,0	3,1	3,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	5,0	3,8
Outra receita corrente	5 152	6 245	6 655	7 994	1,9	2,2	2,4	2,7	0,3	0,4	0,3	21,2	29,2	20,1
Receitas de capital	3 100	4 134	4 304	6 196	1,2	1,5	1,5	2,1	0,3	0,4	0,6	33,4	38,9	44,0
Despesa total	112 040	121 852	124 272	132 899	41,9	43,6	44,3	45,2	1,7	2,4	0,9	8,8	10,9	6,9
Despesa corrente	102 871	110 166	112 828	118 644	38,5	39,4	40,2	40,3	0,9	1,7	0,1	7,1	9,7	5,2
Consumo intermédio	13 908	15 204	15 282	16 163	5,2	5,4	5,4	5,5	0,2	0,2	0,0	9,3	9,9	5,8
Despesas com pessoal	27 919	29 474	30 310	32 022	10,4	10,5	10,8	10,9	0,1	0,4	0,1	5,6	8,6	5,6
Prestações sociais	46 906	50 068	51 280	53 307	17,5	17,9	18,3	18,1	0,4	0,7	-0,2	6,7	9,3	4,0
Subsídios	2 156	1 999	2 248	1 972	0,8	0,7	0,8	0,7	-0,1	0,0	-0,1	-7,3	4,3	-12,3
Juros	5 526	6 354	5 828	6 437	2,1	2,3	2,1	2,2	0,2	0,0	0,1	15,0	5,5	10,4
Outras despesas correntes	6 456	7 068	7 880	8 743	2,4	2,5	2,8	3,0	0,1	0,4	0,2	9,5	22,1	11,0
Despesa de capital	9 169	11 686	11 444	14 255	3,4	4,2	4,1	4,8	0,8	0,6	0,8	27,5	24,8	24,6
FBCF	7 031	9 388	9 343	10 907	2,6	3,4	3,3	3,7	0,7	0,7	0,4	33,5	32,9	16,7
Outras despesas de capital	2 138	2 298	2 101	3 347	0,8	0,8	0,7	1,1	0,0	-0,1	0,4	7,5	-1,7	59,3
Saldo global	4 568	1 036	1 446	863	1,7	0,4	0,5	0,3	-1,3	-1,2	-0,2			
em % do PIB	1,7	0,4	0,5	0,3										
Saldo primário	10 094	7 389	7 274	7 300	3,8	2,6	2,6	2,5	-1,1	-1,2	-0,1			
Por memória:														
Receita fiscal e contributiva	99 986	104 144	105 968	110 448	37,4	37,3	37,8	37,5	-0,1	0,4	-0,2	4,2	6,0	4,2
Despesa corrente primária	97 345	103 812	107 000	112 207	36,4	37,1	38,1	38,1	0,7	1,7	0,0	6,6	9,9	4,9
Despesa primária	106 514	115 499	118 443	126 462	39,8	41,3	42,2	43,0	1,5	2,4	0,8	8,4	11,2	6,8
Por memória:														
PIB nominal	267 384	279 536	280 669	294 271										

Fontes: INE (dados anuais da 2.ª Notificação em 2024 do Procedimento relativo a Défices Excessivos, setembro de 2024), MF (2024 e 2025) e cálculos da UTAO. | Notas: (i) As colunas "2023" são a conta apurada pelo INE para o ano de 2023. (ii) as colunas "PE/2024-28" são a conta previsual do Programa de Estabilidade 2024–2028; (iii) as colunas "Est 2024" são a estimativa de execução para o conjunto do ano de 2024 apresentada pelo MF no seu Relatório da POE/2025; (iv) as colunas "2025" são as previsões para o conjunto de 2025 presentes no mesmo relatório do MF.

5.4 Orientação da política orçamental

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

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

206. Tendo por referência os dados da POE/2025, a política orçamental no ano em curso de 2024 deverá ser expansionista contracíclica, refletindo uma degradação do saldo primário estrutural num contexto de deterioração da conjuntura económica. O PIB real é superior ao produto potencial desde o ano 2022 inclusive, o que determina um hiato do produto positivo. No entanto, o hiato do produto deverá descer de 1,1 p.p. do produto em 2023 para 0,6 p.p. em 2024, o que corresponde a uma deterioração da conjuntura económica. O saldo primário estrutural deverá descer de 3,2% do produto potencial nominal em 2023 para 2,3% em 2024, refletindo uma degradação (- 0,9 p.p. do produto potencial nominal) do saldo primário estrutural e representando uma política orçamental expansionista (Gráfico 35).

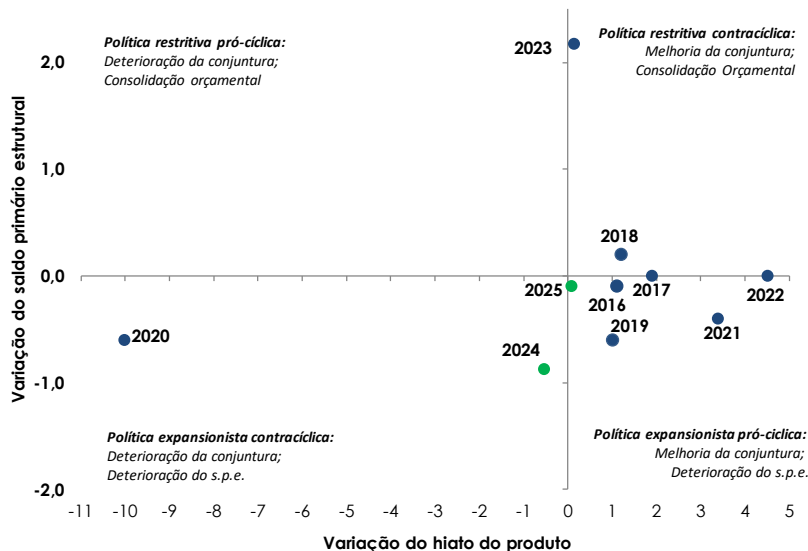
207. Para 2025, caso se concretizem as previsões da POE/2025, a política orçamental será marginalmente expansionista pró-cíclica, refletindo um contexto de ligeira deterioração do saldo primário estrutural e de melhoria residual da atividade económica. Em 2025, haverá uma ligeira deterioração orçamental do saldo primário (- 0,1 p.p do produto potencial nominal) em contexto de melhoria residual da conjuntura económica (+0,1 p.p. do hiato do produto). O saldo primário estrutural a atingir em 2024 e 2025, de 2,3% e 2,2% do produto potencial nominal, respetivamente, após um máximo no ano 2023 (3,2%).³⁸ Além disso, o PIB real a observar em 2025 ficará acima do produto potencial (0,6 p.p.), pelo que a posição de 2024 está praticamente sobre o eixo vertical do Gráfico 35.³⁹ Porém, é preciso cautela na interpretação da orientação de política orçamental porque as variáveis saldo estrutural e hiato do produto são objeto de revisões significativas.

³⁸ É de salientar que os valores do saldo primário estrutural e do hiato do produto são provenientes de fornecedores diferentes: base de dados AMECO (atualizada em 15/05/2024) para o período 2014–2022 no caso do saldo estrutural primário e para o período 2014–2019 para o hiato do produto, e a POE/2024 para os restantes anos até 2025. Daqui poderá resultar alguma margem de erro no cálculo acima da variação anual em 2023 para o saldo primário estrutural e em 2020 para a variação do hiato do produto. Por exemplo, nem sempre a CE e o MF valorizam igualmente as medidas temporárias ou não-recorrentes.

³⁹ As variáveis necessárias para construir este gráfico (saldo estrutural, produto potencial e hiato do produto) não são observadas, pelo que têm que ser estimadas econometricamente. Estas estimações são muito sensíveis às séries observadas sobre as quais as regressões são corridas, ao modelo estatístico e ao método de estimação. Por isso, diferentes especialistas chegam a resultados diferentes mesmo que usem as mesmas séries observadas. De igual modo, as estimativas para as variáveis não observadas são objeto de revisão pela mesma instituição que as produziu quando incorpora informação nova, por exemplo, uma revisão de séries macroeconómicas cronológicas ou a adição de mais uma observação. Isto acontece todos os anos e, por isso, as estimativas são um pouco voláteis. Isto faz com que as conclusões anteriormente tiradas sobre a postura da política em determinados anos passados possa mudar.

Gráfico 35 – Orientação da política orçamental

(em p.p. do PIB potencial)



Fontes: CE, POE/2025 e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O hiato do produto é a diferença entre o PIB observado e o PIB potencial expressa em percentagem deste último. (ii) s.p.e. — saldo primário estrutural. (iii) Os anos 2024 e 2025 com cor verde correspondem às previsões da POE/2025.

5.5 Riscos do cenário orçamental

208. A conjuntura internacional continua instável e acrescenta incerteza ao desempenho da economia portuguesa e, consequentemente, às previsões dos cenários macroeconómico e orçamental. A UTAO identifica riscos descendentes e riscos ascendentes para a previsão pontual do saldo orçamental em 2025 apresentada pelo MF na POE/2025.

209. O agravamento das tensões geopolíticas no Médio Oriente e a escalada dos conflitos armados afetam as projeções macroeconómicas, refletindo-se no cenário orçamental. Como se verificou nos últimos anos, a evolução dos conflitos e das tensões geopolíticas resulta em consequências como a divisão entre blocos de países no comércio mundial, dificuldades nas cadeias de produção e abastecimento, variações nos preços das matérias-primas e pressões inflacionistas. Estes fatores influenciam o desempenho económico e as projeções macroeconómicas, com impactos diretos nas receitas e nas despesas públicas, através da adoção de medidas discricionárias para mitigar efeitos adversos. A escalada das tensões no Médio Oriente, com possibilidade de regionalização do conflito, constitui um risco descendente, por via da subida dos preços do petróleo e do gás nos mercados internacionais. No entanto, deve recordar-se que, em resposta à crise energética espoletada pela invasão da Ucrânia, em 2022, a UE criou o Repower, um instrumento de política com o objetivo de acelerar da transição energética e diminuir a dependência de combustíveis fósseis, utilizando o PRR para assegurar financiamento. Esta nova componente do PRR encontra-se em fase de implementação em Portugal, constituindo uma resposta de médio prazo a este risco.

210. A estimativa de 2024 indicia a sobreorçamentação da despesa com prestações sociais. Um resultado orçamental melhor do que estimado neste ano constitui um ponto de partida mais favorável para 2025 e um risco ascendente neste biénio. A revisão em alta da despesa com prestações sociais na estimativa para 2024 parece exceder as medidas que a justificam, o que poderá constituir uma margem orçamental, indiciando um resultado melhor do que o estimado para o ano em curso e um ponto de partida orçamental mais favorável para o ano de 2025, constituindo um risco ascendente neste biénio.

211. A garantia pessoal do Estado na concessão de crédito bancário para aquisição de habitação de jovens até 35 anos, por um período de 10 anos, constitui uma responsabilidade contingente. As garantias concedidas pelo Estado são instrumentos que acarretam risco em caso de incumprimento, destacando-se as que foram concedidas para mitigação das dificuldades de acesso à habitação dos jovens, que poderão onerar as contas públicas, por via de potenciais incumprimentos de devedores. O caso em

apreço merece atenção dadas a abrangência temporal da garantia e a faixa etária dos potenciais beneficiários. Não se conhecem ainda os impactos desta medida, que entrou em vigor em no final de setembro de 2024 e vigora até ao final de 2026 — condições na [Portaria 236-A/2024/1](#), de 27 de setembro.

212. No âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP), os riscos orçamentais existentes dizem respeito, na sua generalidade, a pedidos de reposição de equilíbrio financeiro e ações arbitrais. Estes, de acordo com a POE/2025 ascendem a 1239,7 M€. Destacam-se, a nível rodoviário, a ação arbitral na qual é petitionado pela Rotas do Algarve Litoral, S.A. o valor atualizado 349,6 M€, após um pagamento provisório de 18,7 M€. No sector ferroviário, persiste o litígio com a ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S.A., através de uma ação executiva com o valor petitionado de 192 M€. No sector aeroportuário, há o pedido de reposição do equilíbrio financeiro no montante de 210 M€, entreposto pela ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., no terceiro trimestre de 2021, com base na redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Estado durante a pandemia de COVID-19.

213. O incumprimento do objetivo de congelamento do número de funcionários representa um risco orçamental descendente. No relatório da POE/2025, o Governo estima manter o número de funcionários públicos registado em 2024, quebrando a tendência de crescimento sucessivo verificada desde 2014. Este objetivo implica a aplicação da regra de uma entrada por cada saída, a qual, por si só, tem impacto na redução da massa salarial das AP. Assim, o aumento previsto das despesas com pessoal em 2025 resultará do acréscimo da remuneração média (incluindo o impacto mitigador do efeito de substituição). A não concretização desta regra, ou seja, a entrada de mais funcionários do que saídas, implicará um aumento líquido no número de funcionários públicos, com impacto direto no crescimento da rubrica de despesas com pessoal, configurando um risco orçamental descendente.

214. O ritmo de implementação do PRR permaneceu aquém do programado entre 2022 e 2023, um padrão que se repete em 2024 e compromete o objetivo de 2025. A incapacidade de executar a despesa no horizonte programado poderá inviabilizar a completa implementação deste plano de investimentos. Em 2022 e 2023, o ritmo de implementação do PRR permaneceu muito aquém das previsões do MF, um padrão que parece repetir-se em 2024 e que também compromete a programação de 2025. Deve recordar-se que a reprogramação do PRR em 2023 reforçou a dotação do plano e tornou ainda mais exigente o cumprimento das metas acordadas com a UE até 2026. A incapacidade de executar a despesa no horizonte programado poderá comprometer a completa implementação deste plano de investimentos. Reconhecendo esta fragilidade institucional, o Conselho da UE recomendou a Portugal, no contexto do Semestre Europeu, o reforço da capacidade administrativa e a aceleração da implementação das reformas necessárias à execução eficaz do PRR e de programas da política de coesão (REP 2/2024).⁴⁰

215. A incapacidade em atingir as metas de execução do PRR no biénio 2024–2025 altera a dinâmica orçamental: implica riscos descendentes na previsão da despesa de capital (particularmente, FBCF e ajudas ao investimento das empresas) e da receita destinada ao seu financiamento, com um efeito tendencialmente nulo sobre o saldo orçamental. No entanto, os atrasos na realização da despesa também protelam a necessidade de financiamento com recurso a empréstimos do MRR, o que pode constituir um risco ascendente à previsão de 2025.

216. O fim antecipado do mecanismo de capital contingente pode permitir o pagamento de dividendos por parte do Novo Banco. A POE/2025 não apresenta qualquer referência a um eventual pagamento de dividendos pelo Novo Banco nesse ano. No entanto, caso o mecanismo de capital contingente seja encerrado antes do final de 2025, tal poderá viabilizar o pagamento de dividendos por esta instituição, na qual o Estado detém uma participação de 25%, através do Fundo de Resolução e da Direção-Geral do Tesouro e Finanças. O pagamento de dividendos, não previsto na POE, representaria um aumento de receita com contributo positivo para o saldo orçamental em 2025.

⁴⁰ 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](#)).

217. A descida das taxas de juro diretoras pode diminuir os encargos com juros. O Governo incluiu nas projeções macroeconómicas que serviram de base à elaboração do cenário orçamental de 2025 a previsão de taxas de juro a níveis inferiores ou iguais aos estimados para 2024 (3,6% vs 2,4% em 2025 de média anual para as taxas de curto prazo e 3,0% de média anual para as de longo prazo). No entanto, uma evolução abaixo dessas previsões mitigará, os encargos com juros, nomeadamente, em operações de refinanciamento de curto prazo, assim havendo um risco ascendente para o saldo orçamental de 2025.

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

218. Esta secção analisa o posicionamento do cenário orçamental face às antigas e às novas regras de disciplina orçamental para o período de 2024 a 2028, utilizando para tal, os elementos constantes na POE/2025 e no POENMP/2024-28. A primeira subsecção relata, de forma resumida, as novas regras de disciplina orçamental da União Europeia. As subsecções seguintes analisam, individualmente, o posicionamento das estimativas de saldos e da dívida pública (na ótica de *Maastricht*) — conforme divulgado nos documentos POE/2025 e POENMP/2024-28 — face aos antigos e aos novos critérios numéricos das regras orçamentais.

5.6.1 Novas regras orçamentais

219. 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.⁴¹

220. A reforma do quadro de governação económica da UE trouxe alterações que visam simplificar a aferição da sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros. Neste contexto, os valores de referência consignados no Tratado de um défice não superior a 3% do PIB e de uma dívida não superior a 60% do PIB permanecem inalterados. Os Estados-Membros apresentam os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo (substituem os Programas de Estabilidade) que abrangem a política orçamental, as reformas e os investimentos. Estes planos incluem uma trajetória orçamental nacional definida em termos de despesa primária líquida a título de único indicador operacional e devem ser coerentes com uma trajetória de referência da Comissão baseada numa metodologia comum. A trajetória de referência da Comissão deve assegurar um esforço orçamental no sentido de colocar a dívida numa trajetória suficientemente descendente ou de a manter a níveis prudentes, respeitando os critérios de salvaguarda da sustentabilidade da dívida e salvaguarda da resiliência do défice. A duração do plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo é de quatro anos (ou cinco), prorrogável até sete anos, se um Estado-Membro (EM) se comprometer a levar a cabo um conjunto elegível de reformas e investimentos com impacto positivo no crescimento e que satisfaça outros critérios previstos no regulamento em vigor.

221. A Comissão Europeia transmite aos países que não cumpram os requisitos de défice e dívida uma trajetória de referência de ajustamento, que inclui a necessidade de cumprir dois critérios de salvaguarda. Aos EM que não cumpram no ano inicial os requisitos referentes ao défice (limite de 3%) e à

⁴¹ [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.

dívida (rácio de 60% do PIB), a Comissão Europeia (CE) transmite uma trajetória de referência para o período de ajustamento. Esta trajetória deve assegurar que: i) no final do período de ajustamento, a dívida pública se encontra num ritmo descendente ou se mantém em níveis prudentes; ii) o défice projetado se situa solidamente abaixo do referencial de 3% do PIB. A trajetória de referência de ajustamento não será a mesma para todos os EM, pois tomará em conta a especificidade de cada país. No entanto, e apesar da adaptação da trajetória de referência ao contexto de cada país, esta terá de cumprir duas salvaguardas. **A primeira é a salvaguarda da sustentabilidade da dívida:** a trajetória de referência tem de ser concebida do modo a garantir que a redução média anual da dívida pública seja, no mínimo, de 1 p.p. do PIB enquanto o rácio de dívida exceder 90% do PIB ou de 0,5 p.p. enquanto o rácio de dívida se situar entre 60% e 90% do PIB. **A segunda é a salvaguarda da resiliência do défice:** para EM com saldo estrutural abaixo de $-1,5\%$ do PIB potencial, a trajetória de referência deve garantir uma melhoria anual de, pelo menos, 0,4% do PIB no saldo primário estrutural quando o período de ajustamento é de quatro ou cinco anos (ou de, pelo menos, 0,25% nos períodos de ajustamento de sete anos).

222. 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 (DSA).⁴²

223. A análise de sustentabilidade da dívida (DSA) recorre a quatro cenários determinísticos e a um cenário estocástico, todos a realizar de acordo com metodologia da CE. Os quatro cenários determinísticos consistem na construção de um cenário central e três cenários adversos, todos com previsões macroeconómicas e orçamentais detalhadas para as variáveis que compõem o saldo primário estrutural. Em todos eles, há uma trajetória de ajustamento anual baseada na variação anual do saldo primário estrutural. Cada cenário adverso consiste em simular uma condição adversa, a saber : i) subida permanente na diferença entre a taxa de juro da dívida pública e a taxa de crescimento económico; ii) subida nas taxas de juros dos mercados financeiros num ano; iii) um saldo primário estrutural inferior. O cenário estocástico serve para verificar se o risco de o rácio da dívida pública não diminuir nos cinco anos seguintes ao período de ajustamento do POENMP é suficientemente baixo. De acordo com a metodologia, o plano passa no critério estocástico se houver, pelo menos, uma probabilidade de 70% de o rácio da dívida no quinto ano após o fim do período de ajustamento ser inferior ao verificado no último ano desse período.

5.6.2 Trajetória de referência para a despesa líquida

224. 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, medidas discricionárias em matéria de receitas, despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de subvenções da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesa relativas a prestações de desemprego, e 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, recebeu em junho da 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. A trajetória de referência da CE para Portugal consta do

⁴² DSA – Debt Sustainability Analysis (Análise de Sustentabilidade da Dívida).

painel inferior da Tabela 15, assim como os elementos que contribuem para cada teto. Os EM podem apresentar uma trajetória diferente nos seus POENMP, mas terão que conseguir convencer a CE no diálogo subsequente à apresentação dos seus planos sobre as razões ponderosas que justifiquem, no seu entender, uma trajetória diferente. Foi o caso de Portugal. No painel superior, a Tabela 15 mostra a trajetória submetida por Portugal à CE.

Tabela 15 – Trajetórias de referência 2025 a 2028
(em percentagem ou pontos percentuais)

	2025	2026	2027	2028	Média: 2025-28
Teto para o crescimento da despesa líquida					
trajetória Governo ^{(1) = (2) + (3) - (4)}	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Crescimento potencial ⁽²⁾	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Crescimento do deflator do PIB ⁽³⁾	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2
Esforço orçamental ^{(4) = (5) / (6) × 100}	-0,3	-1,1	2,5	0,2	0,3
Variação anual do saldo primário estrutural ⁽⁵⁾	-0,14	-0,46	1,08	0,10	
Peso da despesa primária no PIB no ano 2024 ⁽⁶⁾	42,3	42,3	42,3	42,3	
Trajetoária de Referência da					
Comissão Europeia ^{(7) = (8) + (9) - (10)}	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6
Crescimento potencial ⁽⁸⁾	2,2	1,6	1,4	1,2	1,6
Crescimento do deflator do PIB ⁽⁹⁾	2,1	2,2	2,2	2,3	2,2
Esforço orçamental ^{(10) = (11) / (12) × 100}	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Variação anual do saldo primário estrutural ⁽¹¹⁾	0,08	0,08	0,08	0,08	
Peso da despesa primária no PIB no ano 2024 ⁽¹²⁾	41,2	41,2	41,2	41,2	

Fontes: POENMP/2024-28, Comissão Europeia e cálculos UTAO. | Notas: (i) a variação anual do saldo primário estrutural encontra-se em pontos percentuais, enquanto as restantes variáveis estão expressas em percentagem.

225. A sequência de tetos anuais para o crescimento da despesa primária líquida, apresentada pelo Governo, diverge da trajetória de referência da Comissão Europeia, embora a taxa média anual no período 2025 a 2028 seja igual à da CE (3,6%). O Governo divulgou, no âmbito da POENMP/2024, os limites superiores para o crescimento da despesa primária líquida no período de 2025 a 2028. Em simultâneo, divulgou a trajetória de referência de junho de 2024 que lhe foi comunicadas em junho pela CE, a qual não era do conhecimento público até à publicação da POENMP/2024-28 no sítio da CE em 11/10/2024. Da análise aos dados da Tabela 15, constata-se que a trajetória de tetos anuais para o crescimento da despesa primária líquida difere da indicada pela Comissão Europeia, permitindo acomodar um aumento de despesa líquida mais pronunciado nos primeiros dois anos (2025 e 2026) e um crescimento menor em 2027, sendo, contudo, coincidente em 2028.

226. O POENMP justifica as diferenças entre as duas sequências de tetos. Relativamente à diferença verificada em 2025 e 2026, o Ministério das Finanças salienta que o esforço orçamental negativo nesse período (linha 4) é influenciado pela execução de despesas associadas a projetos do PRR que, por serem financiados substantivamente com empréstimos do MRR, prejudicam o saldo primário estrutural em 2025 e 2026. Esta despesa, financiada através de empréstimos do MRR, não é excluída no cálculo da despesa líquida (vide par. 224) e acresce à dívida pública portuguesa (já que impacta negativamente no saldo, com contrapartida direta no stock de dívida). Ainda assim, a trajetória apresentada pelo Governo está alinhada com a taxa média anual de crescimento proposta pela Comissão Europeia para este indicador ao longo dos quatro anos do período de ajustamento. É de salientar também que o teto de crescimento da despesa líquida é sensível às previsões das taxas de crescimento do produto potencial e do deflator do PIB, pelo que previsões mais elevadas pelo EM determinam automaticamente tetos superiores para o crescimento da despesa líquida. Ao longo do horizonte de projeção, o crescimento médio previsto para o deflator do PIB é 2,2% pelo MF e pela CE. No caso do produto potencial, a CE prevê um crescimento médio de 1,6% e o MF 1,8%, sendo a divergência mais acentuada no triénio 2026-2028.

227. Em 2025, o crescimento provisional da despesa líquida (4,9%) situa-se ligeiramente abaixo do teto anual da trajetória de referência da POENMP (5,0%), o que indica o cumprimento deste critério. Neste

ano, as previsões subjacentes a este indicador estão coerentes com a POE/2025. No ano de 2025, o crescimento da despesa líquida apresentada na POE/2025 é de 4,9% (linha 10 da Tabela 17), situando-se ligeiramente (0,1 p.p.) abaixo do teto máximo de 5,0% pretendido pelo Governo para este ano, mas acima da trajetória de referência da Comissão Europeia (4,1%), sendo esta aferição baseada na informação disponibilizada pelo MF. A Tabela 16 apresenta as variáveis que permitem calcular a despesa líquida para 2023 e a sua trajetória previsional no biénio 2024–2025, expressas em valores nominais. Existem variáveis verificáveis: a despesa total (linha 1), as despesas com juros (linha 2) e as medidas discricionárias do lado da receita (linha 3). Os seus valores constam da POE/2025. No entanto, existem outras variáveis que não são inteiramente verificáveis face à informação disponibilizada no acervo da POE: a despesa cíclica com subsídio de desemprego (linha 3), a despesa financiada por fundos europeus (linha 4) e a despesa nacional em programas cofinanciados (linha 5). Os valores na Tabela 16 foram construídos pela UTAO a partir do documento “Elementos Informativos e Complementares da POE/2025”, que indica as taxas de crescimento anual destas variáveis.⁴³ Por isso, a UTAO fez um exame à coerência das previsões destas variáveis. Verificou que a despesa previsional financiada em 2025 por fundos europeus e o cofinanciamento nacional estão em consonância com a informação do MF e com a base de dados orçamental SIGO. Face ao acervo disponível na POE/2025, pode afirmar-se que a despesa com financiamento comunitário e cofinanciamento nacional é coerente com a execução orçamental conhecida para 2023 e com as previsões subjacentes à POE/2025 para o biénio 2024–2025.

Tabela 16 – Evolução da despesa primária líquida: 2023 a 2025
(em percentagem)

	2023	2024	2025
1. Despesa total	113 361,7	124 612,7	132 898,6
2. Despesas com juros	5 526,1	5 828,1	6 437,1
3. Despesa cíclica com subsídio de desemprego	164,0	200,8	154,9
4. Despesa financiada por fundos europeus	3 539,5	6 023,0	9 304,0
5. Despesa nacional em programas cofinanciados	160,1	272,4	615,6
6. Despesas One-off (nível, excl. com financiamento europeu)	1 299,9	313,2	0,0
Despesa líquida primária com financiamento nacional (antes de medidas discricionárias do lado da receita) (= 1-2-3-4-5-6)	102 672,2	111 975,2	116 387,1
8. Medidas discricionárias do lado da receita (excl. receitas one-off, impacto incremental)	-704,3	-2 775,8	-1 073,0
Despesa líquida primária com financiamento nacional (após medidas discricionárias do lado da receita) (= 7 - 8)	103 376,4	114 751,0	117 460,1
10. Taxa de crescimento da despesa líquida [9:(7-1)] -1		11,8%	4,9%

Fontes: POENMP/2024–28, Projeto de Plano Orçamental 2025 e UTAO.

228. Para o restante horizonte temporal (2026 a 2028) não é possível, por falta de informação, aferir o cumprimento do teto apresentado pelo Governo. Não são disponibilizados no POENMP (nem, por maioria de razão, na POE/2025) os valores nominais previstos para cada uma das parcelas que constituem a despesa líquida. Para poder saber se as parcelas são compatíveis com o respeito do teto fixado pelo Governo para a despesa líquida entre 2026 e 2028, a UTAO solicitou ao MF informação que lhe permitisse calcular essas previsões. Até à data de fecho para a elaboração deste relatório, a informação não chegou. Sem estes elementos, não é possível verificar, para o período 2026 a 2028, se a previsão da despesa líquida financiada com recursos nacionais é compatível com a trajetória de tetos assumida pelo Governo no painel superior da Tabela 15.

⁴³ Quadro 3.5 do Projeto de Plano Orçamental 2025.

5.6.3 Saldo orçamental

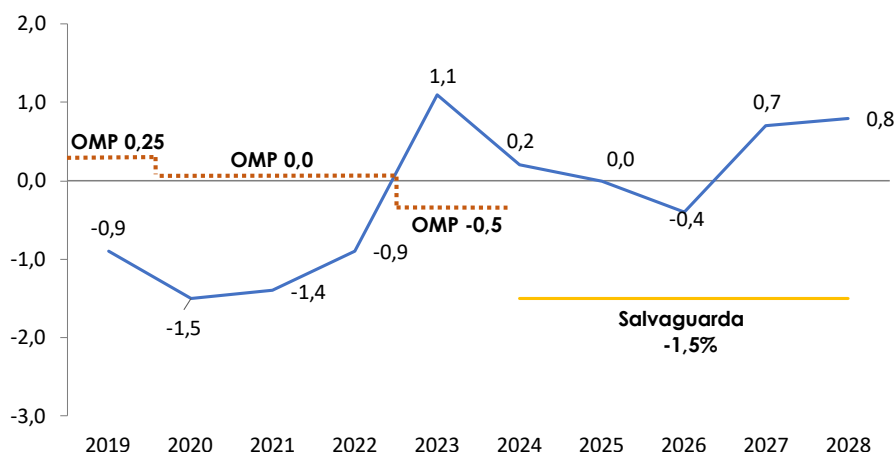
229- 178. As projeções do POENMP/2024–28 dão conta de uma situação de equilíbrio orçamental, cumprindo assim, ao longo do horizonte de projeção, o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. No ano de 2023, o excedente orçamental registado foi 1,2% do PIB, respeitando largamente o limiar mínimo de referência de – 3,0% do PIB. A trajetória prevista no POENMP/2024–28 para o saldo orçamental indica a manutenção de excedentes orçamentais. No entanto, estes serão de dimensão substancialmente mais reduzida entre 2024 e 2026, recuperando nos últimos dois anos, em que se prevê que sejam mais expressivos e próximos dos valores registados em 2023 (Tabela 11). Como tal, as projeções apresentadas, a serem efetivamente confirmadas anualmente, permitirão a Portugal cumprir o limite mínimo para o saldo orçamental fixado no Tratado da UE.

5.6.4 Salvaguarda relativa à resiliência do défice

230. O POENMP prevê a deterioração do saldo estrutural das AP até um nível de défice em 2026, invertendo a tendência nos últimos dois anos do horizonte de programação. Com base nas metas para saldo orçamental, componente cíclica e medidas temporárias ou não-recorrentes identificadas no POENMP/2024-28, é estimado um saldo estrutural excedentário de 0,2% do PIB potencial para 2024. Considerando este ponto de partida, as projeções para o saldo estrutural implicam uma deterioração deste indicador em 0,6 p.p. do PIB potencial até 2026. Esta deterioração é parcialmente explicada pelos efeitos associados à despesa em projetos financiados por empréstimos no âmbito do PRR (ver Secção 5.1). No período de 2027 a 2028, prevê-se uma melhoria no saldo estrutural de 1,2 p.p. do PIB potencial, atingindo um saldo excedentário de 0,8% do PIB em 2028 (Gráfico 36).

231. As previsões da evolução do saldo estrutural até 2028 permitem o cumprimento da cláusula de salvaguarda da resiliência do défice. Recorda-se que esta cláusula exige que o saldo estrutural não seja inferior a – 1,5% do PIB potencial. No horizonte temporal do POENMP, o saldo estrutural previsto está sempre acima deste chão, o que dispensa o cumprimento da correção no saldo primário estrutural mencionada no par. 221. Assim, de acordo com a trajetória prevista para o saldo estrutural, Portugal cumprirá, com margem confortável, a cláusula de salvaguarda da resiliência do défice (Gráfico 36).

Gráfico 36 – Trajetória do saldo estrutural no POENMP/2024–28
(em percentagem do PIB potencial)



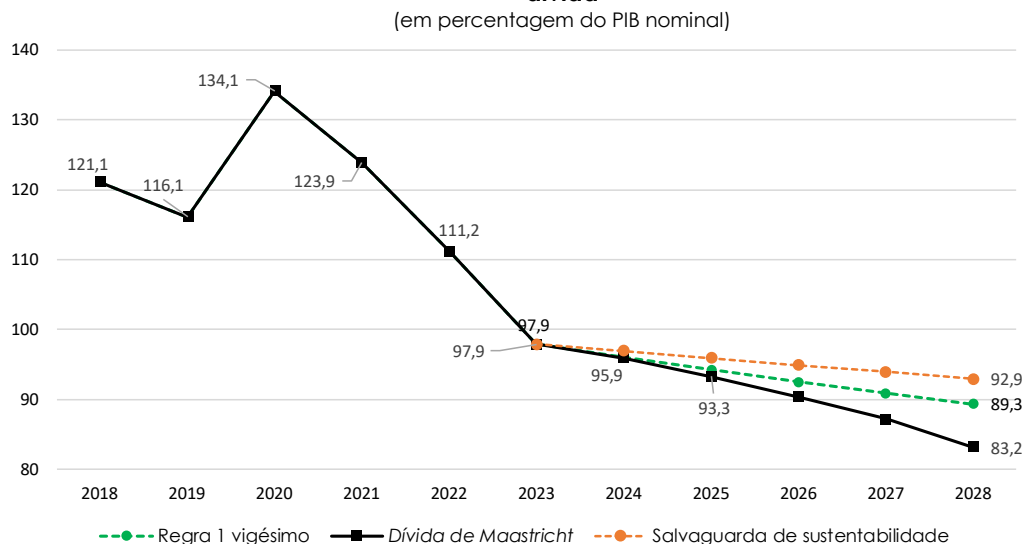
Fontes: POENMP/2024-28 e AMECO em linha. | Nota: OMP representa o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural e o referencial para 2023 e 2024 (-0,5% do PIB potencial) foi disponibilizado pelo MF no PE/2023–27. O nível de salvaguarda (1,5% do PIB potencial) relativo à cláusula de salvaguarda de resiliência do défice encontra-se definido no artigo 8.º do [Regulamento \(UE\) 2024/1263](#).

5.6.5 Dívida pública

232. A dívida pública portuguesa não cumpre há muitos anos o teto de 60% do PIB fixado no Tratado. Por isso, tem sido forçado a cumprir trajetórias de redução do rácio da dívida no PIB nominal.

233. A trajetória prevista no POENMP/2024-28, ao longo do horizonte de projeção, cumpre simultaneamente o critério anteriormente em vigor de redução de um vigésimo do rácio da dívida pública, bem como o critério atualmente em vigor de salvaguarda da sustentabilidade da dívida. A evolução projetada para o horizonte temporal de 2024 a 2028, com uma redução do rácio da dívida pública de 95,9% do PIB em 2024 para 83,2% do PIB em 2028, cumpre tanto a regra de um vigésimo, caso ainda estivesse em vigor, como também a redução de 1% ao ano, de acordo com o critério de salvaguarda da sustentabilidade da dívida (Gráfico 37).

Gráfico 37 – Trajetória da dívida pública, regra de um vigésimo e salvaguarda de sustentabilidade da dívida



234. Na trajetória de referência calculada pela Comissão Europeia, com dados disponíveis em junho de 2024, concluiu-se que para o caso de uma variação anual do saldo primário estrutural de 0,08 p.p. ao ano entre 2025 e 2028, a trajetória descendente do rácio da dívida pública portuguesa cumpre todos os critérios em todos os cenários.⁴⁴ A trajetória de referência da Comissão Europeia baseia-se nos quatro cenários determinísticos, na análise estocástica e nas cláusulas de salvaguarda.

235. Tendo por referência os dados disponibilizados pelo POENMP/2024-28, recalculando a trajetória da dívida com os dados mais recentes disponíveis e com as previsões atualizadas do MF para as variáveis macroeconómicas e orçamentais, concluiu-se que a trajetória projetada pelo MF até 2028 será suficiente para cumprir todos os critérios em todos os cenários. Os dados mais recentes do POENMP/2024-28 atualizaram as previsões para as variáveis que compõem o saldo primário estrutural e o crescimento económico. Tendo em consideração a média da variação anual do saldo primário estrutural do POENMP/2024-28 (0,15 p.p. do produto potencial nominal), a trajetória cumpre os critérios da análise de sustentabilidade da dívida (DSA), bem como os das cláusulas de salvaguarda (Gráfico 37 e parágrafo 221).

⁴⁴ [Commission prior guidance calculation sheet – Portugal.](#)

6 Instrumentos não convencionais de controlo da despesa pública

236. O presente capítulo analisa o impacto da Proposta de Lei do OE 2025 na eficiência das entidades das AP por via das restrições impostas aos gestores públicos na aquisição de serviços e no recrutamento de trabalhadores. Esta matéria é muito importante e, infelizmente, recorrente desde 2011. As normas em causa, inscritas nas LOE e depois densificadas nos respetivos Decretos-Lei de Execução Orçamental (DLEO), são análogas todos os anos e os seus efeitos bastante negativos na qualidade dos serviços prestados pelas AP aos cidadãos e às empresas. Trata-se de uma das muitas características do processo legislativo orçamental a precisar de correção urgente, conforme referido no [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março,⁴⁵ e sugerido na Subsecção 2.2.3 deste mesmo documento como matéria a incluir em próxima revisão da LEO

237. Este capítulo conclui, mais uma vez, que as normas em causa, apeladas pela UTAO de instrumentos não convencionais de controlo da despesa, têm defeitos sérios. São opacas porque se sobrepõem aos tetos de despesa aprovados pela AR sem se saber em quanto. São inúteis para reprimir a despesa porquanto bastaria baixar as dotações aprovadas pelo Parlamento nos mapas contabilísticos para se alcançar o mesmo objetivo. São entrópicas na gestão corrente das entidades públicas porque o seu excecionamento desvia recursos escassos das operações para tarefas administrativas ligadas à elaboração de informações e prestação de esclarecimentos a outras entidades do ministério da tutela e a entidades das tutelas responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças. O Governo acaba tendo que se intrometer na microgestão das empresas e dos serviços públicos para excecionar casuisticamente a aplicação das normas em causa. Uma vez que este relatório pretende contribuir para o escrutínio técnico da POE/2025 durante a sua apreciação na Assembleia da República, justifica-se aproveitar o momento para destacar, mais uma vez, este problema crónico, apelando à sua eliminação ou mitigação na fase de apreciação na especialidade. As restrições aqui abordadas colocam as entidades públicas a trabalhar abaixo das suas possibilidades reais de produção, o que significa oferecer aos cidadãos e às empresas serviços de pior qualidade (ou em menor quantidade) do que seria exequível com as dotações orçamentais aprovadas pela AR. A origem destas ineficiências encontra-se em determinados artigos da proposta de lei orçamental, que se repetem sem discussão na especialidade há demasiados anos. O período de elevadas taxas de inflação que Portugal atravessou contribuiu para piorar a situação no caso das aquisições de serviços, uma vez que, como se explicará adiante, os gestores apenas têm autonomia para decidir desde que a despesa em 2025 seja nominalmente igual à do longínquo ano de 2015, apenas acrescida de 2% em 2023 e 2024 e 2,75% em 2025.

238. O diagnóstico e o apelo à revisão do quadro legal têm sido assinalados pela UTAO desde 2019, nas apreciações às POE e Contas Gerais do Estado. O Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de março, densificou esta matéria na Secção 5.10, mas o problema não se aliviou, antes se agravou até hoje. O problema reside em normas da lei orçamental anual e do decreto-lei de execução orçamental que impedem os gestores públicos de utilizar plenamente as dotações aprovadas pela Assembleia da República nas rubricas de pessoal e aquisições de serviços (neste aspeto, somando-se aos constrangimentos impostos pelas cativações e outros instrumentos convencionais de controlo da despesa), forçando-os a escolher recursos de menor qualidade ou a solicitar autorizações a vários membros do Governo, acompanhadas de imensa burocracia, para praticar atos de gestão corrente — largas centenas de pedidos de autorização todos os anos que muitas vezes não conhecem decisão em tempo útil. Este capítulo surge oportunamente neste relatório porque ele precede o período de discussão na especialidade das normas da proposta de lei orçamental para 2025. Pretende ser um contributo para a reflexão dos decisores parlamentares acerca da pertinência das normas em apreço.

⁴⁵ Título do estudo: "Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO".

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

239. A UTAO designa este conjunto de regras como *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa. Esta designação obteve inspiração na terminologia utilizada em política monetária, domínio em que se passou a designar desta forma um conjunto de novas formas de intervenção dos bancos centrais para assegurarem o cumprimento dos objetivos da política, que se vieram adicionar, desde, pelo menos, a crise financeira de 2008–2012, aos instrumentos agora ditos *tradicionais* ou *convencionais* (taxas de reservas dos bancos, taxas de juros diretoras, reservas cambiais e política comunicacional). No caso da política orçamental portuguesa, o Ministério das Finanças dispõe de um conjunto de instrumentos de controlo da despesa que racionam os meios de financiamento, impedindo que a execução da despesa esgote muitas das dotações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República. A UTAO designa estes instrumentos de controlo da despesa como *convencionais*, sendo eles os seguintes: a dotação provisional, a reserva orçamental, as dotações centralizadas para fins específicos e as cativações. Como se verá mais adiante, os instrumentos *não convencionais* também limitam a utilização das dotações de despesa aprovadas para gastos com pessoal e aquisições de serviços, mas fazem-no com um ónus acrescido, por implicarem maior ineficiência ao nível microeconómico. Ao contrário dos instrumentos convencionais, estes são mais opacos porque é impossível conhecer *ex ante* (antes do exercício económico principiar) o seu impacto financeiro entidade a entidade e, por maioria de razão, a nível consolidado das Administrações Públicas (AP).

240. As sucessivas leis de OE têm vindo a manter em vigor estas restrições à autonomia de gestão das entidades públicas, em todos os subsectores das AP e no sector público empresarial, quanto ao recrutamento de trabalhadores e à contratação de serviços. A UTAO vem alertando para a persistência destas normas nas leis orçamentais e nos decretos-lei de execução orçamental que dificultam a tomada de decisões de gestão corrente, nos serviços e nas empresas públicas, com cabimento no orçamento aprovado pela Assembleia da República. Esta matéria já foi abordada pela UTAO em outros relatórios, que integram as coleções *Análise Técnica das Propostas de Orçamento do Estado* e *Contas Anuais Definitivas das Administrações Públicas*. Além disso, a UTAO apresentou algumas propostas de solução no estudo que recomenda a reforma do processo legislativo orçamental — [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março.⁴⁶ O [Relatório n.º 12/2023](#), de 21 de setembro, apresenta na Subsecção 6.2.2 a cronologia dos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa: iniciaram-se na LOE para 2011. Importa referir que é o Governo que propõe, mas é a Assembleia da República que aprova (ou veta), com ou sem alterações, os tetos de despesa para as unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social. No entanto, a mesma lei orçamental introduz, desde 2011, um conjunto relevante de procedimentos internos e interministeriais de fundamentação de decisões de gestão, que na maioria das vezes são atos de gestão corrente, mas que obrigam a autorização prévia por parte dos membros do Governo das respetivas áreas sectoriais, das Finanças e, no caso da contratação de recursos humanos e aquisições de certos serviços, também da área da Administração Pública. Algumas restrições são entendidas, pelas leis orçamentais anuais, às Administrações Regional e Local, atribuindo o poder para aprovar as exceções aos órgãos políticos próprios de cada uma. Assim, a generalidade das empresas públicas dos três níveis de jurisdição territorial (Sectores Empresariais do Estado, Regionais e Locais) são também objeto das limitações impostas por estes instrumentos de contenção da despesa.

6.2 As normas problemáticas na proposta de lei orçamental para 2024

241. Esta secção foca quatro instrumentos de controlo da despesa pública que se encontram sob controlo discricionário dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da tutela sectorial, os quais a UTAO designa por "*instrumentos não convencionais*". Trata-se de um conjunto de regras, vertidas em normas legais que integram a POE/2024, que condicionam os atos de gestão conducentes a: i) recrutamento de trabalhadores, ii) aquisição de serviços em geral, iii) aquisição de serviços sob a forma de estudos, pareceres, projetos e consultoria, e iv) aquisição de serviços

⁴⁶ Para mais informações, recomenda-se a leitura das Secções 5.10 (diagnóstico) e 8.10 (propostas de solução) do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março. Estas secções analisam e sugerem, justificadamente, a eliminação destes constrangimentos à gestão pública.

nas modalidades de tarefa e avença. Sem a obtenção das autorizações políticas, para decisões caso a caso, a autonomia dos gestores fica seriamente comprometida. Para obterem as exceções, têm de desviar recursos das áreas operacionais para a área administrativa e financeira a fim de construir processos administrativos pesados, longos e sem qualquer garantia de sucesso. Em certos casos, é necessária a intervenção de três membros do Governo para autorizar uma exceção tão minúscula quanto é o recrutamento de um trabalhador pelo tempo necessário para substituir uma trabalhadora que entrou em licença de parto. Estes processos de exceção são muito intrusivos na autonomia de gestão das unidades orgânicas da Administração Central e da Segurança Social, e também nas unidades orgânicas dos governos regionais e locais.

242. O articulado da Proposta de Lei n.º 26/XV/1.ª, “Orçamento do Estado para 2025” (PPL OE/2025) renova disposições antigas que vigoraram em anos anteriores e que configuram quatro formas de cativação não convencionais. Em relatórios anteriores, a UTAO tem vindo a classificar como instrumentos convencionais de controlo da despesa as quatro categorias de dotações sob controlo do Ministério das Finanças e da tutela sectorial, acima referidas (par. 239). A par daqueles instrumentos, ditos “convencionais”, coexistem outros instrumentos pouco conhecidos fora do universo da gestão financeira pública, que, por analogia com o que se passa na política monetária, se podem designar como instrumentos “não convencionais” de controlo da despesa pública. Pela sua natureza, o impacto dos instrumentos não convencionais não é passível de quantificação *ex ante*.

243. Comparando as normas aprovadas na Lei do OE/2024 com as normas propostas pelo Governo na PPL que lhe deu origem (PPL POE/2024), conclui-se que o Parlamento manteve, em 2024, o efeito pretendido pelo Ministério das Finanças de coartar a autonomia de gestão das entidades públicas. Salvo pequenas alterações, o conteúdo intrusivo do poder político na gestão corrente das organizações públicas manteve-se sem diferenças significativas, assim como as suas consequências sobre a eficiência na produção de serviços públicos. A Tabela 17 identifica as normas em causa nos últimos diplomas legais relevantes, incluindo a proposta de lei em análise (PPL POE/2025). Relativamente a 2024, consultada a informação na base de dados com os detalhes da PPL POE/2024, propostas de alteração e as respetivas votações relativas aos artigos 24.º, 36.º, 37.º e 38.º, verifica-se que estas normas foram aprovadas sem quaisquer alterações da Assembleia da República face à PPL 109/XV/2.ª. Salienta-se ainda que, relativamente a 2024, as normas mais limitadoras da gestão pública, no caso dos recursos humanos, encontram-se especificadas no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2024 ([DL n.º 17/2024](#) de 29 de janeiro, artigos 129.º, 132.º e 133.º).⁴⁷

Tabela 17 – Correspondência de artigos entre POE/2024, LOE/2024, DL de Execução Orçamental para 2024 e POE/2025

Epígrafes dos artigos mais relevantes	Identificação dos artigos			
	POE/2024 (PPL 109/XV/2.ª)	LOE/2024 (Lei n.º 82/2023)	DL Execução Orçamental para 2024 (DL n.º 17/2024)	POE/2025 (PPL 26/XVI/1.ª)
“Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial”	24.º	28.º	129.º 132.º 133.º	29.º
“Encargos com contratos de aquisição de serviços”	36.º	42.º	49.º	16.º
“Estudos, pareceres, projetos e consultoria”	37.º	43.º	50.º 51.º	17.º
“Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença”	38.º	44.º	49.º	18.º

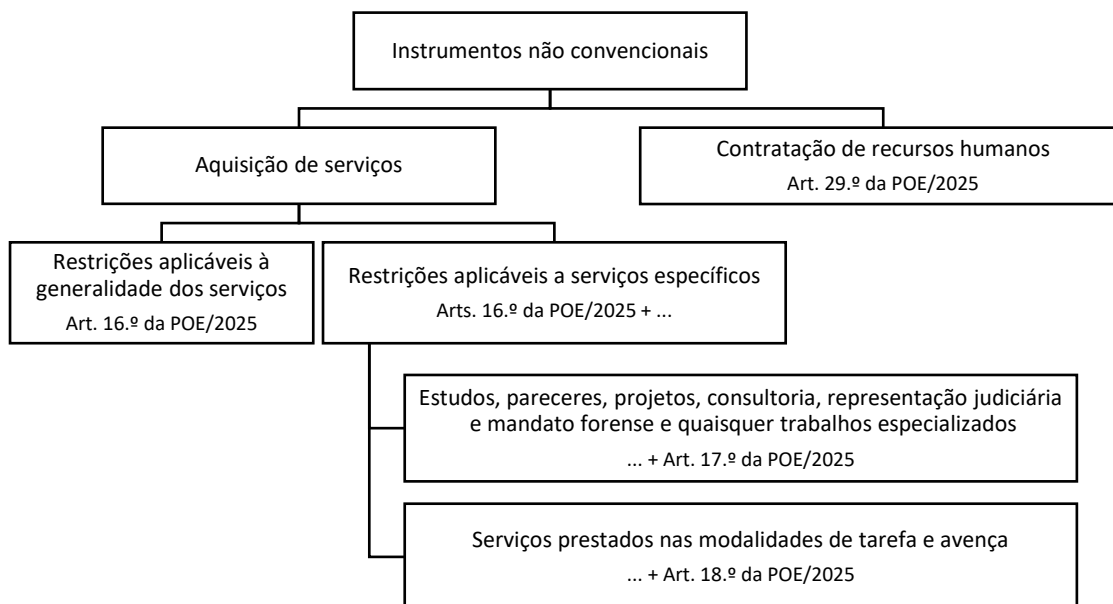
Fontes: UTAO, com base na comparação entre os diplomas legais identificados.

244. A Figura 6 ilustra a relação entre as normas legais que concretizam os instrumentos não convencionais de controlo da despesa. À semelhança de anos anteriores, a PPL que acompanha o Orçamento

⁴⁷ DLEO/2024 — [DL n.º 17/2024](#), de 29 de janeiro: artigo 129.º – Controlo de recrutamento de trabalhadores, artigo 132.º – Contratação de trabalhadores por pessoas por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial e artigo 133.º – Substituição de trabalhadores em empresas do setor público empresarial.

do Estado para 2025 inclui normas cirúrgicas, mas com grande impacto na carga administrativa e nos resultados da gestão dos serviços e organismos públicos, uma vez que determinam requisitos processuais que culminam numa intromissão fina do poder político nos atos de gestão corrente dos serviços e organismos envolvendo a aquisição de serviços e a contratação de pessoal. Artigos com conteúdos idênticos encontram-se novamente vertidos no articulado da PPL que acompanha a POE/2025 (artigos 29.º, 16.º, 17.º e 18.º), pretendendo materializar um conjunto de normas idênticas às aprovadas em anos anteriores (Tabela 17). É de referir que este conjunto de restrições às decisões de gestão das entidades das AP, novamente proposto, repete, na sua substância, o texto aprovado em anos anteriores.

Figura 6 – Instrumentos não convencionais de controlo da despesa na PPL POE/2025



Fontes: [Proposta de Lei n.º 26/XVI/1.º](#) que acompanha a POE/2025. | Notas: Para além da sujeição às normas identificadas nesta figura, importa lembrar que os atos de gestão pública referentes à aquisição de serviços e ao recrutamento de trabalhadores têm estado todos os anos condicionados pelas normas referentes a instrumentos convencionais, com destaque para as cativações no caso da aquisição de serviços.

245. O primeiro destes instrumentos não convencionais opera no âmbito da aquisição de serviços. Em termos financeiros, as restrições previstas para 2025 mantêm as restrições introduzidas em anos anteriores: i) prolongam uma sequência de restrições nominais, em cadeia, que já dura desde a última crise de finanças públicas, e, ii) limitam o crescimento nominal dos encargos com contratos de aquisição de serviços estabelecidos para 2025, os quais não acompanham a evolução nominal dos preços desde o início destas práticas [ainda que a atualização permitida para 2025 (2,75%) seja ligeiramente superior à inflação prevista no cenário macroeconómico (2,3%)]. Esta restrição é aplicada à globalidade dos encargos de cada organismo público com contratos de aquisição de serviços [n.º 1 do art. 16.º da PPL/2025], mas também a cada um dos contratos individuais: o n.º 2 do art. 16.º desta PPL determina: “Os encargos pagos com contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2025, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto de contrato vigente em 2024 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2024 acrescido de 2,75%.” É no entanto de referir que, num momento em que a inflação se encontra em taxas mais reduzidas do que em anos anteriores (5,3% em 2023 e previsão de 2,3% para 2025) permite-se uma atualização dos encargos desta rubrica acima da do ano anterior (2% no OE/2024 e 2,75% na POE/2025), permitindo uma ligeira margem de manobra aos gestores públicos. Não obstante, as atualizações permitidas em 2023 e 2024, a par dos aumentos nulos desde 2015, colocam as dotações assim ajustadas para 2025 em perda significativa a preços constantes face a 2015. No tocante aos contratos de aquisição de serviços com carácter plurianual, os encargos vigentes em 2024 terão sido acordados em anos anteriores, pelo que a sua valorização se encontra deteriorada por via da inflação. Assim, a majoração introduzida sobre os montantes nominais relativos a 2024, em + 2,75% (+ 0,45 p.p. acima da inflação prevista para 2025), deverá aligeirar tenuemente a restrição orçamental para 2025, em termos reais, no que respeita à aquisição de serviços. Relativamente à celebração de novos contratos de aquisição de serviços, com objeto diferente de contrato vigente em 2024, exige-se a autorização prévia da tutela sectorial, devendo ser indicada a

compensação a efetuar no orçamento da entidade para que ela cumpra o limite aos encargos globais (n.º 3 e n.º 1 do art. 16.º da PPL POE/2025).

246. Em linha com a formulação adotada no OE/2024, a proposta de lei que acompanha a POE/2025 utiliza uma técnica legislativa mais transparente do que a usada em anos anteriores para regular os encargos com contratos de aquisição de serviços, mas mantém a substância das restrições vigentes nesses anos. A norma constante do artigo 42.º da LOE/2024, atualmente em vigor, deixou de ser alcançada por remissão, com adaptações, para o artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, passando a definir diretamente as condições para a execução de encargos com contratos de aquisição de serviços. Esta técnica legislativa manteve-se na POE/2025 (art. 16.º), é mais transparente, mas mantém, sem alterações de relevo, a substância das restrições que vigoraram nos últimos anos.

247. Assim, é remetido para o membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial, o poder (discricionário) de autorizar a execução de despesa com a aquisição de serviços acima dos limites estabelecidos, ainda que o serviço ou organismo em causa tenha dotação disponível no orçamento aprovado pela Assembleia da República. O efeito prático dos números 1 e 2 do art. 16.º supra citados é o de “cativar” as dotações de despesa que excedam a execução de 2024, acrescida de 2,75%, e que a unidade orgânica tenha inscrito e aprovado no seu orçamento. Esta norma aplica-se também às entidades que financiam a sua atividade com receitas próprias. Uma vez que não está em causa a violação da restrição orçamental fixada nos mapas contabilísticos da lei orçamental, não se vislumbra qualquer vantagem com a aplicação do art. 16.º. *A contrario*, identificam-se nele inúmeros entraves à qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade, como se dará nota mais à frente.⁴⁸

248. A restrição financeira é ainda mais grave porque a repetição, em anos sucessivos, da limitação aos encargos pagos no ano anterior significa a amarração nominal do limite para 2025 à dotação paga no primeiro ano para o qual a regra foi criada. As recentes majorações deste limite, +2% em 2023 e 2024, ficam abaixo da evolução nominal dos preços nestes anos; a proposta de +2,75% na PPL POE/2025 deverá atenuar ligeiramente esta restrição em 2025. Este tipo de formulação da restrição (vertida no art. 16.º) remonta a 2016, mas durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira foram implementadas outras formas de limitação da despesa com a aquisição de serviços. Se no ano t um determinado serviço não pôde comprometer mais do que o montante pago em $t-1$, em $t-1$ não pôde comprometer mais do que o montante pago em $t-2$ e assim sucessivamente até ao ano $t-N$, então isto significa que esta norma impede os gestores deste serviço de gastar no ano t mais do que pagou no mais ou menos longínquo ano $t-N$, tudo a preços correntes. Apenas para $t \geq 2023$ é que a redação desta norma permitiu aumentar o teto nominal da rubrica Aquisição de Serviços, face ano anterior, estabelecendo, contudo, restrições orçamentais sucessivas mais limitadoras em termos reais, devido ao efeito da depreciação monetária. Para 2025, projeta-se um ligeiro progresso nesta matéria, uma vez que a atualização proposta (+ 2,75%) excede a inflação prevista (2,3%) em + 0,45 p.p., não compensando, contudo o aperto real operado nos nove anos anteriores. Esta limitação tem vindo a ser aplicada em todos os anos, ainda que a Assembleia da República tenha aprovado orçamentos das unidades orgânicas com dotações para aquisição de serviços acima do valor pago no ano anterior respetivo. Sublinha-se que esta restrição orçamental recursiva até 2015 se aplica à soma da despesa com todos os contratos, como ao nível de cada parcela, *i.e.*, ao nível de cada contrato de serviços.

⁴⁸ Para 2025, encontram-se excecionadas da aplicação dos números 1, 2 e 3 do art. 16.º as aquisições de serviços relacionadas com: as novas entidades da Administração Central criadas em 2024 e 2025; os meios aéreos de combate a incêndios rurais; a atividade formativa desenvolvida pelo IEF, 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 2025 aprovado; autarquias locais e entidades intermunicipais; contratos de aquisição de serviços relacionados com os Sistemas Operacionais Críticos da Autoridade Tributária e Aduaneira; contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEE ou por transferências com origem em fundos europeus; a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais (n.º 2 do art. 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho); contratação efetuada ao abrigo de acordo-quadro ou procedimento pré-contratual ou de concurso público cujos valores tenham sido estabelecidos através de portaria de extensão de encargos; serviços de médicos e de medicina para verificação e certificação de incapacidades por doenças profissionais e combate à fraude, por parte do ISS, I.P., ADSE, I.P.ADM, SAD da GNR e da PSP; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou fundos europeus equivalentes no âmbito da programação plurianual para 2021–2027 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).

249. É forçoso que estas restrições venham a repercutir-se negativamente sobre a qualidade (e quantidade) dos serviços públicos prestados às pessoas e às empresas. A eficácia da atividade de uma unidade orgânica da Administração Central ou da Segurança Social, como sucede com qualquer empresa privada, pode exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Essas mudanças poderão exigir a necessidade de celebrar contratos com o mesmo objeto que envolvam mais encargos. Basta pensar que o n.º 2 do art. 16.º da PPL POE/2025 acima referido se repete há vários anos, apesar da inflação entretanto ocorrida nos preços dos serviços, e que comprar mais qualidade no futuro para um serviço que vem sendo prestado ao longo dos anos não envolve uma mudança no objeto da contratação. Também não se compreende como possa ser possível melhorar a qualidade dos serviços comprados quando não é legal gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-n$, com $n = 1, 2, \dots, N$, em que N é o ano mais antigo que limita a despesa da rubrica no exercício t . Por outras palavras, a subsistência, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 do art. 16.º é um travão a mudanças na tecnologia de provisão dos serviços públicos. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma ineficiência económica na produção pública (aquela restrição coloca o prestador a trabalhar no interior do espaço de possibilidades de produção). Não se compreende qual é a racionalidade económica de manter estas normas em vigor, quando a sua eliminação não aumentaria a despesa agregada face às dotações aprovadas pela Assembleia da República (seja a despesa na rubrica Aquisição de Serviços, seja a despesa total da entidade pública). Os números 3 e 4 descrevem o princípio geral de “descativação”, que segue, em linhas gerais, a mesma tramitação que a libertação de dotações formalmente cativadas. Por fim, salienta-se que a rubrica aquisição de serviços tem sido um alvo privilegiado das cativações formais. É uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações *não convencionais*, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.⁴⁹

250. O entrave à boa gestão das entidades públicas é agravado nos casos específicos que envolvem a contratação de serviços dos seguintes tipos: i) estudos, pareceres, projetos, consultoria e quaisquer trabalhos especializados; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. Para estes dois tipos de serviços, os respetivos contratos de aquisição estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e às cativações *não convencionais*, identificadas nos parágrafos anteriores, como ainda a restrições específicas que também se assemelham a cativações. As normas em causa constam dos artigos 17.º e 18.º, respetivamente, da proposta de lei — Cf. Tabela 17 e Figura 6. Para os contratos abrangidos pelo tipo i), a intenção do art. 17.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo procedimentos administrativos de autorização por parte da tutela sectorial. 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. No tocante à celebração ou à renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença, tal só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela Assembleia da República e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pelo sector, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças (art. 18.º, n.º 1). Em muitos casos, estes 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). É com grande perplexidade que se regista esta intromissão tão capilar, ano após ano, na gestão corrente das organizações.

⁴⁹ Compreende-se a introdução na POE/2025 de mais uma exceção a esta restrição. Trata-se da alínea h) do n.º 6 do art. 16.º, que se refere à celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços relacionados com os Sistemas Operacionais Críticos da Autoridade Tributária e Aduaneira, previstos no anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2012, de 21 de maio, uma vez que se trata de sistemas com elevado nível de criticidade para a prossecução das atribuições deste organismo. Mas quantos mais fatores críticos para a salvaguarda da qualidade dos serviços públicos prestados à população ficam de fora das exceções? Quanto mais se alarga a lista de exceções na lei, mais clara fica a irracionalidade de manter a regra para todas as outras situações.

251. Uma outra área em que se registam constrangimentos à autonomia de gestão das unidades orgânicas tem a ver com a contratação de recursos humanos, com contornos paralelos aos da cativação de despesa. Decalcando as disposições de anos anteriores, a PPL que acompanha a POE/2025 estabelece, no art.º 29.º, que a generalidade das pessoas coletivas públicas e das empresas do sector público empresarial só podem recrutar trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos que o decreto-lei de execução orçamental vier a estabelecer.⁵⁰ As limitações à autonomia de gestão encontram-se explicitadas em vários artigos dos decretos-lei de execução orçamental de anos anteriores, mas é o art.º 29.º da PPL que lhes dá sustentação jurídica. Tendo por referência o Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2024,⁵¹ atualmente em vigor, encontram-se instituídas, de facto, várias normas que regulam e condicionam o recrutamento de trabalhadores por parte de pessoas coletivas de direito público, nomeadamente as instituídas nos seguintes artigos deste diploma:

- Art. 129.º: Controlo de recrutamento de trabalhadores;
- Art. 130.º: Cedência de interesse público;
- Art. 131.º: Admissões de pessoal militar, militarizado e com funções policiais, de segurança ou equiparado;
- Art. 132.º: Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do sector público empresarial;
- Art. 133.º: Substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial.

A título de exemplo, o n.º 1 do art.º 132.º do DLEO/2024 estabelece que: *“As pessoas coletivas de direito público, ainda que dotadas de autonomia administrativa ou de independência estatutária, e as empresas do setor público empresarial podem proceder, no âmbito da respetiva autonomia de gestão, ao recrutamento de trabalhadores (...), desde que expressamente autorizados no ato de aprovação do plano de atividades e orçamento.”*

Uma vez que a aprovação do plano de atividades e orçamento exige o mapa de pessoal da entidade e depende de aprovação da tutela, encontra-se instituída uma forte limitação discricionária às decisões do gestor da unidade orgânica. Além disso, este recrutamento *“deve ser devidamente sustentado na análise custo-benefício integrada no plano de atividades e orçamento aprovado, devendo no momento do recrutamento, estar reunidos os seguintes requisitos”*:⁵²

“a) A proposta de orçamento anual e plurianual ter incluídos os encargos decorrentes do recrutamento, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da respetiva carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, ou, quando não exista, remuneração idêntica às remunerações aplicáveis a trabalhadores em funções e antiguidade equivalentes, designadamente a definida em outro instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, devendo esta assegurar a inexistência de práticas discriminatórias em matéria salarial;

b) Existência de dotação orçamental para despesas com pessoal;

c) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;

d) Ser impossível satisfazer a necessidade de recrutamento identificada, por recurso a trabalhadores que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, já se encontrem colocados em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade, salvo no caso de empresas do setor empresarial do Estado;

e) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 104/2019, de 6 de novembro, na sua redação atual;

f) Cumprimento dos demais requisitos legais aplicáveis.”

Relativamente aos casos não abrangidos pela norma supra citada, o recrutamento de trabalhadores apenas é possível em *“situações excecionais devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a*

⁵⁰ Este artigo exclui um número restrito de entidades do âmbito de aplicação da norma.

⁵¹ [Decreto-Lei n.º 17/2024, de 29 de janeiro](#), que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2024 (DLEO/2024).

⁵² N.º 3 do art.º 132.º do DLEO/2024.

carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos", se autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, e desde que se verifiquem cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) a f) acima citados e "o plano de atividades e orçamento esteja aprovado ou a respetiva proposta tenha sido submetida (...)".⁵³ Novamente, salienta-se a dificuldade operacional enfrentada pelos gestores públicos quanto à contratação de trabalhadores, a que acresce a necessária concórdia (discricionária) do membro do Governo responsável pela área das Finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial.

252. A substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial continua condicionada, impedindo a renovação de ativos por trabalhadores com mais experiência. Relativamente à substituição de trabalhadores em empresas do sector público empresarial (art.º 133.º do DLEO/2024), o órgão máximo de gestão encontra-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 vem acompanhada de várias outras condições, é um entrave à substituição de ativos por outros trabalhadores com experiência relevante para a empresa. Mais ainda, o n.º 2 do art.º 133.º estabelece que a substituição de trabalhadores "não pode resultar num aumento da dotação global de trabalhadores da empresa, nem dos gastos com pessoal face ao ano anterior", (sublinhado da UTAO), devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, e com as necessárias adaptações, os requisitos a) a f) elencados no §251 acima.

253. O recrutamento de trabalhadores através da celebração de acordos de cedência de interesse público depende de parecer prévio dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, o que também retira autonomia de decisão aos gestores públicos. Nestes casos, o vínculo do trabalhador com o sector público foi criado *ex ante*, e não é a mudança de entidade patronal que irá criar esse vínculo. De acordo com o n.º 2 do art.º 130.º do DLEO/2024, atualmente em vigor, o procedimento de contratação por uma entidade abrangida pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de um trabalhador cedido por uma entidade pública não abrangida por essa lei está dependente de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e das Finanças, para além da permissão do membro do Governo que exerça o poder de tutela sobre a entidade que pretende recrutar. Como é natural, os membros do Governo não se comprometem sem que os serviços de controlo sob sua dependência se pronunciem em sede do processo administrativo iniciado pela unidade orgânica que solicitar autorização para um recrutamento sob a forma de cedência, o que prolonga a duração destes processos.

254. As exigências acima explicitadas condicionam as opções de gestão quanto à aquisição de serviços e recrutamento de recursos humanos, colocam os serviços e organismos das AP a operar abaixo da restrição orçamental aprovada pela Assembleia da República e só podem ser levantadas a título excepcional, com a intervenção de dois a três membros do Governo na esfera de autonomia dos gestores públicos. Para conseguir estas autorizações, o órgão de gestão do serviço ou da empresa pública terá de percorrer um demorado processo burocrático com desfecho incerto. Para começar, há que reunir toda a documentação necessária exigida nos diplomas citados e escrever o pedido fundamentado de autorização à tutela. É provável que a tutela solicite esclarecimentos ao organismo e parecer à sua Secretaria-Geral. Nos casos de aquisição de estudos, pareceres, projetos e consultoria nos domínios jurídico e informático, é ainda preciso obter e juntar pareceres prévios do Centro de Competências Jurídicas do Estado (CEJURE), no primeiro domínio, e do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) e da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.), no segundo domínio. Tratando-se de recrutamento, será necessário obter autorização do membro do Governo responsável pela

⁵³ N.º 4 do art.º 132.º do DLEO/2024.

área da Administração Pública, que também solicitará parecer à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Obtidas estas duas autorizações políticas, o processo segue para o Ministério das Finanças, cujo titular também não decide sem consultar a Direção-Geral do Orçamento, pelo menos. Em alguns casos surgem pedidos de informação adicional entre ministérios e reclamações, o que atrasa a decisão final. Do ponto de vista da eficiência económica, é mau. Por um lado, exige que, tanto as entidades que solicitam a exceção como as que dão pareceres, desviem recursos (pessoal, tempo, espaço, dinheiro) da atividade de missão para a atividade de suporte administrativo e financeiro. Por outro, sendo incerto o momento e o sentido das decisões dos membros do Governo, a entidade requerente, apesar de ter um orçamento aprovado pelo Parlamento, não conhece a sua verdadeira restrição orçamental durante, praticamente, todo o ano. Anualmente, um elevado número de processos administrativos, na ordem das muitas centenas, deverá circular dentro de cada ministério e entre ministérios para suprir estas exigências. Os instrumentos não convencionais, tal como as cativações, são exemplos deprimentes da Administração Pública a trabalhar para si própria.

6.3 Ausência de progressos relevantes face ao ano anterior

255. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2025 não introduz inovações de relevo quanto ao enquadramento dos instrumentos não convencionais à realização de despesa nas Administrações Públicas. Esta secção pretende identificar eventuais progressos inscritos na PPL POE/2025, que permitam ultrapassar os constrangimentos impostos pelas medidas não convencionais de controlo da despesa, face ao ano anterior. Contudo, da análise efetuada não se identificam alterações relevantes, face ao enquadramento geral dos instrumentos não convencionais de controlo da despesa vigentes em 2024. Ainda assim, identificam-se os seguintes pontos merecedores de nota:

- Os limites estabelecidos para os encargos com contratos de aquisição de serviços (n.º 1 e n.º 2 do art. 16.º) é atualizado a uma taxa ligeiramente acima da inflação prevista (2,75%), quando a taxa de inflação prevista para 2025 (segundo o IHPC) é 2,3%;
- É introduzida uma nova exceção à aplicação dos n.º 1 a 3 do art. 16.º, de forma a que estas restrições não se apliquem à celebração ou renovação de contratos de aquisições de serviços relacionados com os Sistemas Operacionais Críticos da Autoridade Tributária e Aduaneira, que se encontrem previstos na lista anexa à Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2012, de 21 de maio". Trata-se de uma área da AP em que o recurso a sistemas de informação é muito relevante e crítico para a área de missão deste organismo. Porém, o mesmo argumento se poderia invocar em inúmeras outras áreas das AP, o que acaba por reforçar a convicção sobre a irracionalidade dos instrumentos não convencionais — *idem*, o alargamento no número de exceções mostrado nos próximos parágrafos-travessão;
- Exclui as aquisições de serviços no âmbito dos sistemas de informação efetuadas pelo Instituto de Informática, I. P. e pela AT, da aplicação do disposto no artigo 34.º da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, e no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio, alterado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pelos Decretos-Leis n.ºs 18/2016, de 13 de abril, e 10/2023, de 8 de fevereiro;^{54, 55}
- Relativamente à contratação de serviços na modalidade de tarefa e avença (art. 18.º da PPL POE/2025), passam a estar excluídos da aplicação desta norma as aquisições de serviços realizadas e financiadas na sua totalidade no âmbito de projetos financiados pela União Europeia.

256. A PPL POE/2025 manteve os avanços introduzidos na Lei do OE/2024, em matéria de alívio das restrições impostas pelos instrumentos não convencionais de controlo da despesa, o que é positivo, mas não acrescentou mais progressos dignos de nota. A Lei do Orçamento do Estado para 2024 introduziu

⁵⁴ Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, Regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público; Artigo 34.º – Procedimento prévio.

⁵⁵ Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio, Dever de informação e parecer prévio no domínio das tecnologias de informação e comunicação.

algumas alterações positivas, embora insuficientes, no enquadramento das restrições *não convencionais* à realização de despesa nas Administrações Públicas. Aquelas inovações foram mantidas na PPL POE/2025, mas sem acréscimos de relevo.⁵⁶ As novidades introduzidas em 2024 (resumidas na nota de rodapé 56) diminuiram ligeiramente a carga burocrática e a intrusão governamental no dia-a-dia das entidades públicas. Parece ter sido reconhecida alguma razão aos argumentos construtivos aduzidos pela UTAO e outras entidades que submeteram pareceres à COF acerca da POE/2024,⁵⁷ no que respeita aos instrumentos convencionais e aos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa. Como se vê, na estimativa de execução orçamental apresentada para 2024 na POE/2025, parece ser possível manter as contas públicas equilibradas sem aqueles atropelos à eficiência na afetação de recursos. Poder-se-ão assim inspirar os Senhores Deputados e o Governo a irem mais longe em sede de discussão na especialidade. A próxima secção dará conta dos prejuízos para a qualidade dos serviços prestados à comunidade pelas entidades que subsistirão abrangidas pelas regras dos artigos 16.º a 18.º (aquisições de serviços) e 29.º (recrutamento de trabalhadores).

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

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

258. Os *instrumentos não convencionais*, tal como os convencionais, visam 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 às AP. Na PPL da POE/2025, tal como nas anteriores, este objetivo é alcançado através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas sectoriais e das áreas das Finanças e Administração Pública. No entanto, importa sublinhar que estas normas são tecnicamente desnecessárias para conter o crescimento da despesa efetiva de cada unidade orgânica, uma vez que esse desiderato pode ser assegurado, em alternativa, através das dotações inscritas nos mapas contabilísticos aprovados em anexo à lei orçamental anual — designadamente no Mapa 1, com as despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsectores Administração Central e Segurança Social, e no Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsector Administração Central. Com efeito, as normas identificadas na Secção 6.2 retiraram graus de liberdade à gestão das empresas e dos serviços públicos, bem como a flexibilidade necessária para ajustar a tecnologia existente à produção pretendida (*i.e.*, a combinação de recursos que utilizam para produzir os bens e serviços que fornecem). Para lidar com as condicionantes introduzidas por aquelas normas, os organismos têm de empregar recursos significativos na construção dos elementos processuais exigidos para apoiar a decisão política, esforço este que se estende a várias entidades

⁵⁶ Os avanços introduzidos no OE/2024 encontravam-se circunscritos aos contratos de aquisição de serviços:

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

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

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

⁵⁷ Concretamente, foram os pareceres remetidos pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

chamadas a dar parecer ou emitir informações no âmbito da verificação da legalidade e da regularidade do ato administrativo. Nos casos em que esteja em causa a aquisição de serviços no domínio da certificação eletrónica, modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica de serviços jurídicos (exceto avenças) os pedidos de autorização às tutelas devem também ser precedidos de consulta ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.) e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (CEJURE), respetivamente. Estas obrigações acrescem às restantes consultas obrigatórias previstas na lei.

259. No seu dia-a-dia, os gestores públicos enfrentam os efeitos perversos que estas restrições colocam sobre as suas opções de gestão, contribuindo para a diminuição da eficiência nas organizações públicas. A eficiência e a eficácia operacional de uma unidade orgânica da Administração Central ou da Segurança Social podem exigir mudanças na composição da despesa, mesmo sem agravar o limite global que lhe foi imposto pelo OE aprovado. Tal como sucede com qualquer entidade de carácter empresarial, pública ou privada. 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 cada vez mais presentes nos dias de hoje. Esta transformação poderá exigir a celebração novos contratos com ou sem o mesmo objeto, mas que envolvam mais encargos, ou mesmo por gastar mais no ano t na totalidade da rubrica aquisição de serviços do que no ano $t-1$. O n.º 2 do art. 16.º, referido no §245 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 na gestão dos organismos. Por outro lado, caso um determinado organismo pretenda aumentar a qualidade de um serviço que já vinha sendo adquirido, tal não envolve mudança no objeto da contratação, mas poderá implicar maiores encargos na aquisição de serviços. Desta forma, a manutenção, em anos sucessivos, dos números 1 e 2 do art. 16.º, analisados no §245 acima, tem-se revelado um impedimento a processos de mudança e inovação na forma como os bens e serviços são prestados aos cidadãos e às empresas por parte das entidades públicas. Embora não seja possível quantificar, é inegável a existência de uma 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. Além do mais, a rubrica Aquisição de Serviços tem vindo a ser um alvo privilegiado das cativações formais. Nestas condições, é uma rubrica sujeita a cativações convencionais e a cativações *não convencionais*, o que obstaculiza duplamente a gestão das entidades públicas.

260. O constrangimento à boa gestão das entidades públicas é agravado em dois tipos específicos de aquisição de serviços, designadamente: i) estudos, pareceres, projetos, serviços de consultoria e quaisquer trabalhos especializados, representação judiciária e mandato forense; ii) serviços prestados nas modalidades de tarefa e avença. No tocante a estas duas categorias de serviços, os respetivos contratos de aquisição de serviços estão sujeitos, não apenas a cativações convencionais e a cativações *não convencionais*, identificadas no parágrafo 244, como ainda a restrições específicas que se assemelham a cativações. Constam dos artigos 17.º e 18.º, respetivamente, da PPL que acompanha a POE/2025. Para os contratos enquadrados no tipo i), a intenção do artigo 17.º é limitar a prestação desses serviços por parte de entidades externas ao serviço público contratante, impondo normas administrativas de autorização por parte da tutela sectorial. Tal como já referido, é compreensível a prioridade dada à execução dos serviços pelos recursos humanos próprios das entidades públicas contratantes. Contudo, este princípio colide com as medidas de restrição ao recrutamento de trabalhadores diferenciados e com experiência, que permanecem em vigor há vários anos. Ademais, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e avença só é possível se, para além da existência de cabimento orçamental (o que, só por si, exige o respeito pelo teto de despesa aprovado pela AR e pelas restrições convencionais e não convencionais aplicáveis à generalidade dos serviços), for triplamente autorizada por responsáveis políticos: membros do Governo responsáveis pela área sectorial, pela área da Administração Pública e pela área das Finanças.

261. Em muitos casos, verifica-se uma desproporcionalidade entre a carga administrativa exigível para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa. Os processos administrativos tendem a

tornar-se pesados e não são escalados em função do número de trabalhadores que se deseja contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se pretende 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.

262. A história recente com elevados níveis de inflação reforçou os constrangimentos determinados pelas normas recorrentes que limitam a autonomia das entidades públicas em matérias de recursos humanos e aquisição de serviços. Desde 2021 que ocorreu a subida acentuada do nível geral de preços. Pelo que, a limitação do aumento da despesa nestas rubricas operada em 2023 (+ 2%), 2024 (+ 2%) e a ora prevista para 2025 (+ 2,75%), continuará a representar um espartilho para os organismos. 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 até ao valor nominal da despesa paga em 2015, implicam que a despesa relevante para cada organismo em 2022 estava limitada à despesa paga em 2015. Para 2023 e 2024, o este teto foi elevado em + 2%, em cada ano, propondo-se agora um aumento deste limite, em + 2,75%, para 2025. O facto de o acréscimo proposto para 2025 ser superior à inflação prevista (em + 0,45%), representa um aumento da margem de manobra dos gestores públicos, mas apenas compensa muito marginalmente a perda real sofrida desde 2015.

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

- São um entrave à mudança dentro das organizações, prejudicando a inovação na engenharia de processos dentro do sector público;
- Desincentivam a entrada de trabalhadores qualificados na Administração Pública e nas empresas públicas, com experiência e conhecimentos que os principiantes não têm;
- Absorvem recursos humanos na área administrativa, necessariamente à custa da redução de recursos antes afetos às atividades de missão, para responder à carga burocrática dos pedidos de autorização e da monitorização do respeito pelas restrições impostas por estas normas;
- A necessidade de recorrer ao poder político para executar o OE aprovado transforma a execução orçamental num exercício de negociação intragovernamental permanente e não limitado ao período de preparação da proposta de OE, com o consequente desgaste pessoal das pessoas envolvidas — dirigentes e governantes;
- Desmotivam e contribuem para a desresponsabilização dos gestores públicos e das equipas operacionais cujo desempenho é prejudicado por estas restrições;
- Sobrecarregam os membros do Governo e os seus gabinetes com tarefas de baixa prioridade e elevada intensidade, imiscuindo-os na microgestão das empresas e serviços públicos;
- Contribuem para a diminuição da transparência na execução do Orçamento do Estado e a incerteza sobre uma matéria nuclear na gestão de qualquer organização, que é saber até quanto dinheiro pode comprometer nas suas atividades. As dotações que a Assembleia da República aprova não são, afinal, 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.

264. Esta é uma matéria que pode merecer análise e reflexão da Assembleia da República na fase de discussão na especialidade da POE/2025. Como se viu, no âmbito dos *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa, a PPL que acompanhou a POE/2024 introduziu apenas duas correções: deixou de exigir a intervenção do Ministro das Finanças para a dispensa de aplicação dos números 1, 2 e 3 do art.º 16.º (aquisição de bens e serviços) e introduziu uma cláusula de deferimento tácito relativamente ao parecer prévio vinculativo referido no n.º 1 do art. 18.º (contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença, Cf. n.º 8 deste artigo). Relativamente às normas problemáticas *supra* mencionadas (Cf. Secção 6.2, acima), no ano transato a Assembleia da República não alterou a PPL da POE/2024 e há um longo historial no mesmo sentido relativamente a exercícios orçamentais anteriores. Será de esperar um comportamento diferente perante a PPL para 2025? Os *instrumentos não convencionais* de controlo da despesa existem há muitos anos e as normas jurídicas são, na sua substância, repetidas ano após ano. Não é uma surpresa. As propostas de lei para um determinado ano tendem a copiar a técnica legislativa da lei orçamental em vigor, com exceção de pormenores sem substância digna de relevo (mudanças nos anos de aplicação, modificações nas listas de entidades excecionadas do âmbito das normas). No essencial, estas normas mantêm-se, a sua eficácia é forte bem como os seus efeitos. É por isso que a análise apresentada neste Capítulo 6 é importante. Alerta para a forma como estes conteúdos se encontram inseridos na PPL que acompanha a POE/2025 e pretende suscitar nos decisores parlamentares uma reflexão sobre a necessidade de obviar a esta prática orçamental geradora de malefícios microeconómicos à gestão das instituições públicas e dos serviços que elas prestam à sociedade, sem vantagens identificadas para a qualidade das finanças públicas.

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

Designação	Descrição
Alargamento do IRS Jovem	Nova alteração a este regime. Os rendimentos da categoria A e B, auferidos por sujeito passivo até aos 35 anos (independentemente do grau de escolaridade), que não sejam considerados dependentes, ficam parcialmente isentos de IRS, que passa a ter uma duração de 10 anos. No primeiro ano: isenção total; do segundo ao quarto anos: isenção de 75%; do quinto ao sétimo anos: isenção de 50%; nos últimos 3 anos (do 8.º ao 10.º): isenção de 25%. Alteração do limite máximo do rendimento até ao qual se aplicam as isenções (que passa dos atuais 10/20 ou 40 IAS para 55 IAS). Alteração do artigo 12.ºB do CIRS.
Atualização da taxa de carbono	Atualização dos valores do adicionamento sobre as emissões de CO2 a aplicar aos produtos abrangidos são os resultantes do produto desta taxa e dos fatores previstos no n.º 1 do artigo 92.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC).
Reforço ao Complemento Solidário para Idosos	Aumento mensal de 30€ do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos, passando para 630€.
Exercício de revisão de despesa	Diagnóstico, desenho de soluções e implementação de iniciativas com o objetivo de criação de ganhos de eficiência duradouros na prestação de serviços públicos.

Fontes: Elaboração da UTAO a partir do relatório do Ministério das Finanças sobre a POE/2025, Proposta de Lei do OE/2025, e Códigos de IRS, e Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC) | Notas: As novas medidas de política orçamental correspondem a iniciativas que irão ser adotadas pela primeira vez ou cujas alterações na substância, no impacto orçamental e no período de vigência as transformam em medidas expressivamente distintas das originais. Por exemplo, na medida "Exercício de revisão de despesa" a denominação é a mesma, mas o impacto e o conteúdo diferem de ano para ano.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

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