



**Conselho das
Finanças
Públicas**

ANÁLISE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2025

outubro de 2024

Relatório n.º

10/2024

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 16 de outubro de 2024.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório. Os principais conceitos de finanças públicas utilizados neste Relatório encontram-se explicados no [Glossário do CFP](#) disponível online.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Apreciação Global..... | 4 |
| Sumário Executivo | 6 |
| 1 Introdução..... | 9 |
| 2 Análise do cenário orçamental da POE/2025..... | 10 |
| 2.1 Saldos orçamentais | 10 |
| 2.2 Postura da política orçamental..... | 11 |
| 2.3 Desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa | 12 |
| 2.4 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)..... | 23 |
| 3 Evolução da dívida pública | 29 |
| 3.1 Dinâmica da dívida..... | 29 |
| 3.2 Necessidades e fontes de financiamento..... | 30 |
| 4 Cenário Orçamental do CFP para 2025..... | 33 |
| 5 Orçamentação por programas na POE/2025 | 37 |
| 6 Anexos | 42 |
| 6.1 Quadros estatísticos | 42 |
| 6.2 Índice de Gráficos | 47 |
| 6.3 Índice de Quadros..... | 47 |
| 6.4 Índice de Caixas..... | 48 |

APRECIÇÃO GLOBAL

O Orçamento do Estado para 2025 cuja proposta aqui se analisa é o primeiro orçamento que se encaixa no Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POEN-MP) para 2025-2028, recentemente submetido à Comissão Europeia. A elaboração de um POEN-MP por cada Estado-Membro é agora o elemento central do enquadramento orçamental europeu. Neste contexto, o Conselho das Finanças Públicas publica também, e de forma separada, um relatório sobre este Plano, de que se sugere a consulta, para uma melhor contextualização do ano de 2025 e também para uma exposição do que constitui a reforma do quadro orçamental da União Europeia.

A Proposta de Orçamento de Estado para 2025 (POE/2025) surge como alcançando um excedente orçamental, assegurando a redução da dívida pública em rácio do PIB, e, em simultâneo, proporcionando mais investimento público e um desagravamento fiscal. Para este resultado, e entre outros fatores, contribui de forma assinalável o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Antevê-se que em 2025 a despesa financiada por fundos europeus atinja 6,8 mil M€, o montante anual mais elevado até ao fim deste plano.

O PRR contribui de forma decisiva para que a postura da política orçamental seja conjunturalmente expansionista. Tal acontece porque os fundos disponíveis permitem financiar despesa sem que se recorra a aumentos de impostos, ou a empréstimos adicionais que limitariam a evolução favorável do rácio da dívida. Trata-se, como já antes assinalámos, de um bónus orçamental, já que a participação nacional nos custos do PRR será inferior ao que o país recebe neste contexto.

Os efeitos que assinalamos e que salientamos, são eles todos, do “lado da procura”. O acréscimo de despesa assim possível estimula a economia, cuja taxa de crescimento pode ser superior, mas de forma temporária, ao seu crescimento tendencial. No entanto, não é este o grande objetivo do PRR. O PRR tem por objeto um conjunto de reformas e de investimentos com impacto no próprio crescimento tendencial. O PRR está assim concebido para ter um efeito positivo “do lado da oferta”.

Será este efeito, do lado da oferta, que mais importará. Ainda nos encontrando na fase de execução, é naturalmente cedo para incluir este efeito em projeções que se possam agora apresentar. Este impacto dependerá, crucialmente, da qualidade dos investimentos e da bondade das reformas que agora se tornam possíveis e necessários. Dependerá também da sua taxa de execução. Finalmente, o seu sucesso resultará ainda

do que se vier a passar após o PRR. A despesa agora executada, e os seus efeitos positivos a prazo mais longo, vão precisar de continuidade, de conjugação com outros fatores produtivos, nomeadamente mais capital, mais trabalho qualificado, e mais conhecimento. Note-se que, no plano orçamental estrito, o PRR está já a gerar necessidades de despesa futuras, incluindo despesa corrente e permanente do Estado, devendo ser avaliada e de antemão programada a forma como essa despesa vai ser realizada quando os fundos PRR terminarem, considerando, além do mais, o novo quadro de restrições orçamentais criado pelo POEN-MP.

Acelerar a reforma das finanças públicas, nomeadamente na dimensão do planeamento plurianual permitiria reforçar a capacidade de controlo do impacto do PRR e de outros programas sobre as contas públicas. O Quadro Plurianual da Despesa Pública, se bem implementado, oferece elementos essenciais para suportar um melhor planeamento orçamental em particular nos subsectores da Administração Central e Segurança Social. Aumenta a transparência no seu financiamento e na afetação de recursos públicos a diferentes programas orçamentais, cujos objetivos devem ser concretizados no Orçamento do Estado, em cada ano. A POE/2025 progrediu na implementação da orçamentação por programas, mas regrediu no que respeita à sua articulação com o Quadro Plurianual de Despesa Pública, cujos limites de despesa ainda por aprovar foram já incumpridos. A implementação da reforma das finanças públicas, também ela enquadrada no PRR, é, pois, um elemento imprescindível para garantir a necessária disciplina das contas públicas e garantir uma melhor previsibilidade da receita e despesa, particularmente num contexto de novas regras de governação económica europeia, as quais se encontram fortemente ancoradas na evolução da despesa pública.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Proposta de Orçamento de Estado para 2025 (POE/2025) corresponde ao primeiro orçamento que deverá respeitar o compromisso assumido pelo Governo para a evolução da despesa líquida no período 2025-2028 no Plano Orçamental Estrutural Nacional de médio prazo (POEN-MP), submetido à Comissão Europeia e sujeito, ainda, à aprovação pelo Conselho da União Europeia. Nos elementos informativos que acompanham a proposta de Lei do OE, referentes ao projeto de plano orçamental (DBP) a apresentar à Comissão Europeia, dá-se nota de que, em 2025, a despesa líquida cresce 4,9% em termos nominais (abaixo do compromisso de 5%, mas acima do valor médio de 3,6% e do valor da trajetória de referência da Comissão Europeia de 4,1%). Esta matéria será enquadrada no âmbito de análise POEN-MP que o CFP irá publicar.

Para 2025, a POE prevê um excedente de 0,3% do PIB e um rácio da dívida pública de 93,3% do PIB, o que corresponde a uma redução destes indicadores, respetivamente, de 0,9 e 4,7 p.p. do PIB face ao apurado em 2023 pelas autoridades estatísticas nacionais. Trata-se de uma política orçamental expansionista alimentada pelo impulso orçamental gerado pela despesa financiada com fundos europeus, muito em particular os do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que em 2025 deverão atingir o montante mais elevado até final do plano, quase 6,8 mil M€.

Com base na informação disponível e na projeção do CFP, as previsões da POE/2025 para o saldo e dívida pública em rácio do PIB revelam-se plausíveis. Com efeito, a atualização do exercício de projeção em políticas invariantes do CFP publicado em setembro (Relatório Perspetivas Económicas e Orçamentais), incorporando a revisão estatística da nova base de contas nacionais, nova informação e as medidas de política previstas na POE/2025, aponta para um saldo orçamental de 0,4% do PIB e um rácio da dívida de 88,6% PIB. Para este resultado contribui o ponto de partida desta projeção, que se mostra mais favorável do que a do Governo, pois que se antevê que em 2024 o excedente atinja 0,6% do PIB e o rácio da dívida pública 92,3% do PIB.

Desenvolvimentos orçamentais previstos para a receita e despesa em 2025

De acordo com os dados presentes na POE/2025, o peso da receita pública deverá aumentar 0,7 p.p. para 45,5% do PIB. A explicar esta evolução estará o aumento do peso da receita de capital (+0,6 p.p. do PIB) e das outras receitas correntes (+0,3 p.p. do PIB), refletindo a expectativa de aumento das verbas a receber no âmbito do PRR. Excluindo este efeito, o peso da receita das AP registaria uma diminuição de 0,3 p.p. do PIB, traduzindo uma expectativa de redução do peso da receita dos impostos diretos (-0,6 p.p. do PIB), que compensaria ligeiramente os aumentos esperados para o peso dos impostos indiretos (+0,2 p.p. do PIB) e das contribuições sociais (+0,1 p.p. do PIB). Note-se, contudo, que descontando o impacto das medidas a previsão do MF para o IRS tem implícita uma elasticidade praticamente nula face às remunerações. Subjacente à previsão de receita fiscal apenas se encontra uma elasticidade superior à unidade nos impostos indiretos. Deste modo, e não obstante a receita fiscal e contributiva apresentar uma dinâmica próxima, mas inferior, à prevista para a evolução da atividade económica, sinaliza-se a possibilidade de este agregado ficar acima da previsão inscrita na POE/2025, bastando, para tal, que o IRS apresente um desempenho em linha com o previsto para as remunerações no próximo ano.

De acordo a POE/2025, o peso da despesa pública no PIB deverá aumentar de 44,4% em 2024 para 45,2% em 2025, parcialmente influenciada pela execução prevista para o PRR. Em termos nominais, o crescimento da despesa deverá desacelerar (passando de 9,9% em 2024 para 6,6% para 2025) e continuando superior à subida do produto nominal (4,8%). Quase dois terços do aumento previsto de 8286 M€ ocorrerão na despesa corrente primária (+5207 M€, uma variação maioritariamente justificada por despesas com elevado grau de rigidez, como é o caso das despesas com pessoal e das prestações sociais), estando também previstos aumentos da despesa de capital (+2470 M€) e dos encargos com juros (+609 M€, o dobro do acréscimo estimado para 2024). Tendo em conta que o pagamento de 399 M€ relativo ao suplemento extraordinário de pensões ocorrido em 2024 não se repetirá em 2025, admite-se que o valor previsto das prestações sociais que não em espécie possa estar sobreavaliado. O aumento das despesas de capital depende quase integralmente da aceleração da execução do PRR. Com efeito, no caso particular da FBCF, o acréscimo previsto de 1564 M€ (ou 16,7%) seria de apenas 340 M€ (4,8%) sem o efeito do PRR. De acordo com a POE/2025, o total da despesa a executar ao abrigo do PRR deverá atingir 7801 M€ (2,7% do PIB), mais 3846 M€ do que o estimado pelo MF para 2024. Sem o efeito do PRR, a despesa pública aumentaria 3,7% em 2025, ao invés de 6,6%. Devido à neutralidade orçamental das subvenções PRR, apenas a parte financiada através de empréstimos (1049 M€, mais 736 M€ do que o previsto para 2024) terá um impacto negativo no saldo orçamental em 2025.

Dívida Pública

O Ministério das Finanças prevê que o rácio da dívida diminua 2,6 p.p. do PIB no próximo ano, fixando-se em 93,3% do PIB. Esta diminuição é determinada pelo saldo primário (-2,5 p.p. do PIB), seguindo-se o efeito dinâmico (-2,2 p.p. do PIB). Este último efeito é menos expressivo face aos últimos anos devido ao papel menos significativo da inflação, isso mesmo justificando uma desaceleração do ritmo de redução do rácio. Em sentido contrário encontra-se o contributo desfavorável do ajustamento défice-dívida (2,1 p.p. do PIB). Com efeito, o ajustamento défice-dívida, que corresponde à variação do *stock* de dívida pública que não resulta do défice/excedente orçamental, afigura-se elevado em 2025, mesmo face à média dos últimos 20 anos. De acordo com o Ministério das Finanças, tal justifica-se essencialmente: i) pelos ajustamentos entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional; ii) pelas emissões abaixo do par; iii) pela acumulação de depósitos, sobre os quais incide alguma discricionariedade na utilização, revelando-se a sua evolução de difícil projeção por parte de outras instituições.

Ainda de acordo com a previsão do Ministério das Finanças, as necessidades brutas de financiamento do Estado deverão aumentar de forma expressiva em 2025. As necessidades líquidas de financiamento do Estado previstas explicam a maioria deste aumento, devido sobretudo ao acréscimo previsto para a aquisição líquida de ativos financeiros e, em menor medida, a um défice orçamental em contabilidade pública mais elevado. O financiamento líquido do Estado será assegurado principalmente por Obrigações do Tesouro e Bilhetes do Tesouro. Para este financiamento, não é expectável um agravamento significativo dos custos, dado, por um lado, a reduzida percentagem do *stock* de dívida renovada anualmente e, por outro, a sinalização pelos bancos centrais das principais economias avançadas de uma fase menos restritiva da

política monetária (dependente, ainda assim, da evolução da inflação), o que já se traduziu, neste ano, numa diminuição do custo da nova dívida emitida.

Riscos Orçamentais

Na medida em que a receita pública é composta, em mais de 80%, pelo conjunto da receita fiscal e contributiva, e que as suas rubricas dependem da dinâmica apresentada pelas variáveis macroeconómicas sobre as quais incidem os impostos e taxas que as originam, a não concretização do cenário inscrito na POE/2025 poderá comprometer o nível de receita previsto pelo MF. A par deste efeito, sinaliza-se ainda o risco de natureza descendente relacionado com a falta de especificação da medida "combate à fraude e evasão fiscal" em sede de IVA e IRC, que poderá ser de difícil concretização. Em sentido ascendente, destaca-se a possibilidade de a carga fiscal nominal ficar acima da expectativa do MF, caso o IRS, um imposto de natureza progressiva, apresente no mínimo uma dinâmica em linha com a evolução esperada para as remunerações, o que não confirmaria o aparente conservadorismo do MF quanto a esta rubrica. A este respeito, sublinhe-se que, desde 2020, a carga fiscal efetivamente observada superou o valor esperado pelo MF em todas as propostas de Orçamento de Estado apresentadas.

No lado da despesa, persiste igualmente o risco de degradação do cenário macroeconómico em resultado da agudização das tensões geopolíticas e da escalada dos conflitos militares e da guerra comercial, que podem implicar uma deterioração da trajetória do saldo orçamental face ao previsto na POE/2025. Assinala-se também a possibilidade de que a medida de alargamento da licença parental inicial possa impactar no OE/2025, caso o respetivo diploma seja aprovado no Parlamento até ao final do corrente ano, bem como a eventual adoção de medidas de política adicionais. Sinaliza-se igualmente o risco associado a passivos contingentes das AP e que podem materializar-se em despesa pública. Por outro lado, identificam-se alguns fatores que podem fazer com que a execução da despesa das AP em 2025 seja inferior ao previsto na POE/2025, nomeadamente uma menor execução de investimento público suportado por financiamento nacional e das despesas financiadas através de empréstimos do PRR, o que beneficiaria o saldo orçamental no curto prazo, embora com consequências adversas para o crescimento económico a médio prazo.

Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP)

O Relatório que acompanha a POE/2025 apresenta um projeto de atualização do limite de despesa total da Administração Central e da Segurança Social para 2025 em mais 1096 M€ relativamente ao incluído no QPDP anexo à Proposta de Lei das Grandes Opções para 2024-2028, ainda por aprovar no momento da apresentação da POE/2025. A inclusão de despesas não efetivas no QPDP, como operações financeiras, prejudica a transparência e a avaliação da evolução real da despesa pública. A apresentação dos dados de forma consolidada contribuiria também para melhorar a transparência. O limite de despesa proposto para 2025 está alinhado com o objetivo de saldo de 0,3% do PIB em contas nacionais, embora a reconciliação entre o limite de despesa apresentado e este saldo não seja claramente explicitada no Relatório. Na POE/2025, o exercício relativo à orçamentação por programas é alargado a mais missões de base orgânica, passando a representar 18,8% da despesa abrangida pelo QPDP para 2025 – aspeto que se afigura um passo positivo no sentido da concretização plena do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental.

1 INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP), o presente relatório procede à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025). Este Relatório foi antecedido pelo [Parecer do CFP](#) sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado, elaborado nos termos conjugados do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental ([Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, na sua redação atual),¹ da alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, do n.º 4 do artigo 4.º e da alínea f) do n.º 3 do artigo 6.º, ambos decorrentes do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

A análise realizada neste relatório tem por base a informação constante na [Proposta de Lei n.º 26/XVI/1](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2025, doravante POE/2025, apresentada na Assembleia da República no passado dia 10 de outubro, no Projeto de Plano Orçamental para 2025 enviado à Comissão Europeia (CE) no dia 15 de outubro e na informação fornecida pelo MF ao CFP nos dias 11, 15 e 16 do mesmo mês. O CFP agradece aos serviços do Ministério das Finanças toda a colaboração e disponibilidade manifestada na prestação dos esclarecimentos adicionais e no envio da informação solicitada.

Os agregados orçamentais das administrações públicas não foram ajustados do efeito de medidas pontuais e temporárias e de outros fatores especiais. No entanto, esse ajustamento é devidamente assinalado quando relevante para uma melhor avaliação do esforço de consolidação orçamental.

O presente relatório encontra-se estruturado do seguinte modo: o Capítulo 2 avalia as previsões orçamentais e a orientação da política orçamental; no Capítulo 3 analisa-se a dívida pública; no Capítulo 4 atualiza-se o cenário orçamental do CFP para 2025; e finalmente, o Capítulo 5 incide sobre o alargamento da Orçamentação por Programas na POE/2025.

¹ A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterada pelas leis 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto e 10-B/2022, de 28 de abril.

2 ANÁLISE DO CENÁRIO ORÇAMENTAL DA POE/2025

2.1 Saldos orçamentais

De acordo com a POE/2025, a posição orçamental excedentária dever-se-á manter relativamente estabilizada, partindo de uma estimativa de 0,4% do PIB em 2024 para se fixar em 0,3% do PIB em 2025. A ligeira diminuição esperada do excedente em 2025 face ao ano anterior deve-se a um aumento da despesa (+3 p.p. do PIB) superior ao da receita (+2,9 p.p. do PIB). O incremento previsto para a despesa é justificado, essencialmente, por: (i) evolução das prestações sociais (0,7 p.p. do PIB); (ii) políticas de valorização do emprego público, com impacto nas despesas com pessoal (0,6 p.p. do PIB); (iii) incrementos no consumo intermédio (0,3 p.p. do PIB); e (iv) aumento da despesa com juros (0,2 p.p. do PIB). O comportamento de alguns agregados orçamentais anteriormente referidos encontra-se influenciado pelas novas medidas de política previstas na POE/2025. No que se refere à previsão da receita total para 2025, a sua evolução reflete essencialmente a perspetiva de crescimento da receita fiscal e contributiva (+1,8 p.p. do PIB). Salienta-se que tanto a despesa como a receita de capital se encontram influenciadas pelas verbas relativas ao PRR, o que justifica as suas variações positivas significativas (0,9 e 0,7 p.p. do PIB, respetivamente).

Quadro 1 – Indicadores orçamentais

| | Em % do PIB | | | Em p.p. do PIB | |
|-----------------------------|-------------|----------|------|----------------|------|
| | 2023 | POE/2025 | | POE/2025 | |
| | | 2024 | 2025 | 2024 | 2025 |
| Saldo Primário | 3,3 | 2,5 | 2,5 | -0,8 | 0,0 |
| Saldo orçamental | 1,2 | 0,4 | 0,3 | -0,8 | -0,1 |
| Ajustado de medidas one-off | 1,7 | 0,5 | 0,3 | -1,2 | -0,2 |
| Ajustado do ciclo | 0,9 | 0,1 | 0,0 | -0,8 | -0,1 |
| Saldo estrutural | 1,4 | 0,2 | 0,0 | -1,2 | -0,3 |
| Primário estrutural | 3,5 | 2,3 | 2,1 | -1,2 | -0,1 |
| <i>por memória</i> | | | | | |
| medidas one-off | -0,5 | -0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,1 |
| hiato do produto | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,0 | 0,1 |
| componente cíclica | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| juros | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 0,0 | 0,1 |

Fontes: INE, MF. Cálculos do CFP. Nota: *em percentagem do produto potencial. As variações podem não corresponder necessariamente às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos. O saldo estrutural é obtido pela diferença entre o saldo orçamental ajustado de medidas *one-off* e da componente cíclica.

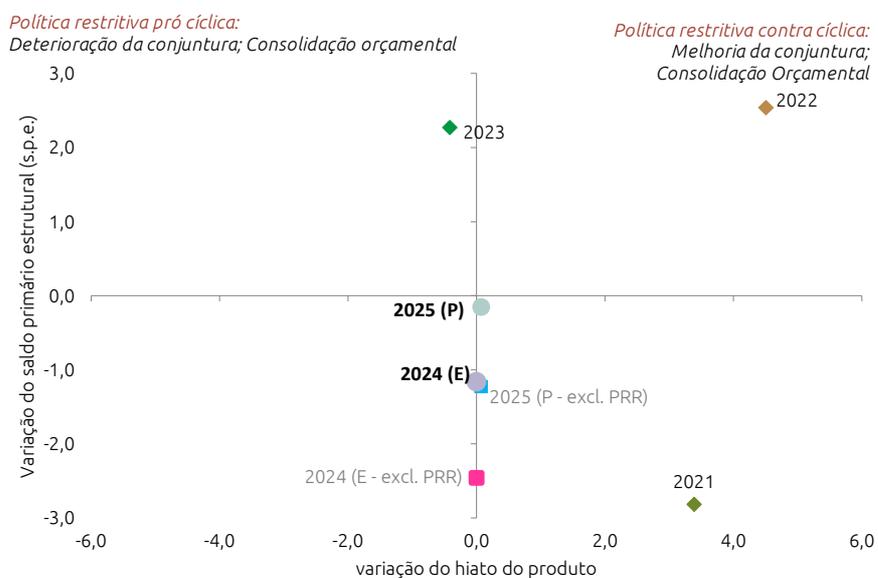
Eliminando o efeito do ciclo económico, calculado com base na metodologia comunitária para a componente cíclica do saldo orçamental e ajustado do efeito de operações *one-off*, a previsão para o saldo estrutural em 2025 aponta para uma situação

de equilíbrio (Quadro 1). A materialização desta previsão revela uma deterioração deste indicador em 0,3 p.p. do PIB potencial face a 2024.

2.2 Postura da política orçamental

A determinação da postura orçamental é usualmente medida pela variação do saldo primário estrutural, permitindo aferir a natureza discricionária expansionista ou restritiva da política orçamental, combinada com a variação e/ou o nível do hiato do produto (evolução da conjuntura económica). No entanto, com a entrada em funcionamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), a leitura da variação do saldo primário estrutural, enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária, fica alterada. Isto deve-se ao facto de as despesas financiadas por subvenções do MRR representarem um estímulo orçamental que não se traduzirá na necessidade de financiamento via receita fiscal ou endividamento, uma vez que será financiada por transferências do exterior refletidas na receita das AP, não tendo por isso um impacto negativo no saldo nem no correspondente aumento de dívida pública.

Gráfico 1 – Política orçamental e posição cíclica [2021 – 2025]



Política expansionista contra cíclica:
Deterioração da conjuntura; Deterioração do s.p.e.

Política expansionista pró cíclica:
Melhoria da conjuntura; Deterioração do s.p.e.

Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP. | Notas: (1) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural e a posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB e do PIB potencial. Assim, o CFP considera que a orientação da política orçamental é restritiva se o rácio do saldo primário estrutural registar uma melhoria anual de, pelo menos, 0,25% do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25%. Caso a variação esteja entre -0,25% e +0,25% a política orçamental é considerada neutra. (2) E – Estimativa e P – Previsão. (3) Os pontos 2024 (E - excl. PRR) e 2025 (P - excl. PRR) referem-se ao exercício de anulação na receita dos montantes relativos a subvenções no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), ilustrando o impacto sobre o saldo primário estrutural caso a despesa financiada pelo MRR fosse financiada por empréstimos.

As subvenções do PRR conferem um impulso orçamental expansionista sobre a atividade económica de 1% do PIB conduzindo a uma orientação expansionista da política orçamental prevista para 2025. Anulando na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo, a variação do saldo primário estrutural em 2025 passaria a apresentar uma deterioração de 1,1 p.p. do PIB, em vez de uma ligeira deterioração de 0,1 p.p. do PIB (representado a azul no Gráfico 1). Pode assim concluir-se que, em 2025, o funcionamento do PRR permite imprimir à economia um estímulo direto de 1% do PIB sem que se reflita no agravamento do saldo.

2.3 Desenvolvimentos orçamentais na receita e na despesa

Receita

O peso da receita pública no PIB deverá crescer devido ao aumento da receita prevista ao abrigo do PRR. Em 2025, espera-se que o peso da receita das AP sobre o produto nominal aumente 0,7 p.p. para 45,5% do PIB (excluindo o efeito do PRR, a sua variação seria de -0,3 p.p., ver Quadro 14, em anexo), refletindo uma perspetiva de crescimento da receita pública (6,4%) superior à do PIB nominal (4,8%) (Quadro 2). A contribuir para esta evolução estará: i) o aumento do peso da receita de capital (+0,6 p.p. do PIB) e das “outras receitas correntes” (+0,3 p.p. do PIB), traduzindo o incremento projetado para as transferências a receber no âmbito do PRR; e ii) que mais do que compensará a expectativa de redução da carga fiscal em 0,2 p.p. do PIB. Saliente-se que a redução esperada para a carga fiscal assenta, essencialmente, na expectativa de diminuição do peso da receita do IRS (-0,7 p.p. do PIB), uma vez que tanto o IRC (+0,1 p.p. do PIB), como os impostos indiretos (+0,2 p.p. do PIB) e as contribuições sociais efetivas (+0,2 p.p. do PIB) apresentarão um maior peso no produto. Em termos nominais, a receita das AP deverá fixar-se em 133 761 M€, crescendo 8044 M€ face a 2024, devido ao contributo positivo de todas as rubricas com exceção dos impostos diretos.

Quadro 2 – Evolução da carga fiscal

| | % PIB | | | Carga Fiscal | | | | | TVA (%) | | | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|---------------|----------------|----------------|--------------|--------------|------------|------------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | Variação | | M€ | | | Variação | | | |
| | | | | 2023/24 | 2024/25 | 2023 | 2024 | 2025 | 2023/24 | 2024/25 | | |
| Carga Fiscal | 35,5 | 35,8 | 35,6 | 0,3 | -0,2 | 94 893 | 100 463 | 104 821 | 5 570 | 4 358 | 5,9 | 4,3 |
| Receita fiscal | 25,1 | 25,0 | 24,7 | -0,1 | -0,4 | 67 166 | 70 280 | 72 598 | 3 113 | 2 318 | 4,6 | 3,3 |
| Impostos diretos | 10,6 | 10,6 | 10,0 | -0,1 | -0,6 | 28 454 | 29 650 | 29 366 | 1 195 | -283 | 4,2 | -1,0 |
| IRS | 6,9 | 6,5 | 5,8 | -0,5 | -0,7 | 18 504 | 18 119 | 17 073 | -385 | -1 045 | -2,1 | -5,8 |
| IRC | 3,4 | 3,8 | 3,9 | 0,4 | 0,1 | 9 202 | 10 729 | 11 441 | 1 528 | 712 | 16,6 | 6,6 |
| Outros impostos diretos | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 749 | 802 | 852 | 53 | 50 | 7,1 | 6,2 |
| Impostos indiretos | 14,5 | 14,5 | 14,7 | 0,0 | 0,2 | 38 712 | 40 630 | 43 231 | 1 918 | 2 601 | 5,0 | 6,4 |
| IVA | 8,9 | 9,0 | 9,1 | 0,1 | 0,1 | 23 870 | 25 252 | 26 904 | 1 382 | 1 652 | 5,8 | 6,5 |
| IEC | 2,0 | 2,0 | 2,2 | 0,0 | 0,2 | 5 254 | 5 608 | 6 454 | 354 | 846 | 6,7 | 15,1 |
| Outros impostos indiretos | 3,6 | 3,5 | 3,4 | -0,1 | -0,1 | 9 588 | 9 770 | 9 873 | 181 | 103 | 1,9 | 1,1 |
| Impostos de capital | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | - | - |
| Contribuições sociais efetivas | 10,4 | 10,8 | 11,0 | 0,4 | 0,2 | 27 727 | 30 183 | 32 224 | 2 457 | 2 040 | 8,9 | 6,8 |
| <i>Por memória:</i> | | | | | | | | | | | | |
| <i>PIB nominal</i> | - | - | - | - | - | 267 384 | 280 669 | 294 271 | 13 285 | 13 601 | 5,0 | 4,8 |

Fontes: INE (2023) e Ministério das Finanças (2024 e 2025). Cálculos do CFP. | Notas: O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em % do PIB devido a arredondamentos. TVA significa taxa de variação anual.

Em termos nominais, o impacto do PRR deverá justificar cerca de dois quintos do crescimento da receita das AP. De acordo com os dados presentes na POE/2025 e cálculos complementares realizados pelo CFP, o crescimento da receita pública (8044 M€) assentará, em cerca de 36%, no contributo das medidas de política e reforço das verbas do PRR (2927 M€), sendo a variação remanescente (5117 M€) explicada, essencialmente, pelo impacto positivo resultante do cenário macroeconómico previsto pelo MF.

Quadro 3 – Receita pública na POE/2025 (M€)

| | 2023 | 2024 | 2025 | Variação (2024/2025) | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------------|--------------|--|
| | | | | % | M€ | da qual: Medidas de Política + Pressões + PRR (M€) |
| Receita total | 116 609 | 125 717 | 133 761 | 6,4 | 8 044 | 2 927 |
| Receita Fiscal e Contributiva | 99 986 | 105 968 | 110 448 | 4,2 | 4 479 | -3 |
| Receita Fiscal | 67 166 | 70 280 | 72 598 | 3,3 | 2 318 | -473 |
| Impostos diretos | 28 454 | 29 650 | 29 366 | -1,0 | -283 | -1 003 |
| IRS | 18 504 | 18 119 | 17 073 | -5,8 | -1 045 | -945 |
| IRC | 9 202 | 10 729 | 11 441 | 6,6 | 712 | -58 |
| Outros impostos diretos | 749 | 802 | 852 | 6,2 | 50 | 0 |
| Impostos Indiretos | 38 712 | 40 630 | 43 231 | 6,4 | 2 601 | 530 |
| IVA | 23 870 | 25 252 | 26 904 | 6,5 | 1 652 | -60 |
| IEC | 5 254 | 5 608 | 6 454 | 15,1 | 846 | 650 |
| Outros impostos indiretos | 9 588 | 9 770 | 9 873 | 1,1 | 103 | -60 |
| Contribuições para Segurança Social | 32 819 | 35 689 | 37 850 | 6,1 | 2 162 | 470 |
| Receita não Fiscal e não Contributiva | 16 623 | 19 749 | 23 314 | 18,0 | 3 565 | 2 930 |
| Vendas | 8 371 | 8 790 | 9 123 | 3,8 | 333 | -180 |
| Outra Rec. Corrente | 5 152 | 6 655 | 7 994 | 20,1 | 1 340 | 1 432 |
| Receita de Capital | 3 100 | 4 304 | 6 196 | 44,0 | 1 892 | 1 677 |
| Receita sem Fundos da U.E. | 121 | 93 | 101 | 8,2 | 8 | 0 |
| Fundos União Europeia | 2 978 | 4 211 | 6 095 | 44,7 | 1 884 | 1 677 |

Fontes: MF e Cálculos do CFP. | Nota: As medidas de política incluem o impacto das medidas legislativas em anos anteriores e das novas medidas previstas na POE/2025.

As medidas de política darão um contributo praticamente nulo para o crescimento da receita fiscal e contributiva em 2025. O impacto agregado das medidas de política será praticamente nulo no próximo ano (Quadro 3), com as medidas de aumento de receita previstas para os impostos indiretos (530 M€) e para as contribuições sociais (470 M€) a compensarem o efeito de redução resultante da adoção de medidas nos impostos sobre o rendimento (-1003 M€). Consequentemente, o crescimento nominal projetado para a receita de impostos e contribuições sociais (4479 M€) traduzirá, essencialmente, o impacto positivo do cenário macroeconómico subjacente à POE/2025. A este respeito, e descontando o impacto das medidas previstas, observa-se que a projeção de receita apresentada pelo MF para o IRS tem implícita uma elasticidade praticamente nula face às remunerações. Em sentido oposto, os impostos indiretos apresentam uma elasticidade face ao consumo privado acima da unidade. Assim, e não obstante a receita fiscal e contributiva apresentar uma dinâmica próxima, mas inferior, à prevista para a evolução da atividade económica, sinaliza-se a possibilidade de este agregado se situar acima do objetivo inscrito na POE/2025, bastando, para tal, que o IRS apresente um desempenho em linha com o previsto para as remunerações no próximo ano.

O crescimento dos montantes a receber ao abrigo do PRR será determinante para a evolução da receita não fiscal e não contributiva. No próximo ano, o incremento da receita não fiscal e não contributiva (3565 M€) dever-se-á, em mais de 90%, aos aumentos previstos para a “outra receita corrente” (1340 M€) e para a receita de capital (1892 M€), com a evolução destas rubricas a ser explicada, essencialmente, pelo maior montante de verbas a receber ao abrigo do PRR (3110 M€). A restante variação da receita não fiscal e não contributiva será explicada pelo crescimento das vendas (333M€), com os desenvolvimentos previstos no cenário macroeconómico e o impacto da medida de isenção de portagens nas ex-SCUT a justificarem a evolução prevista para esta rubrica.

A não materialização da evolução macroeconómica subjacente à POE/2025 afigura-se como o risco mais relevante para a previsão da receita das AP no próximo ano. Na medida em que a receita pública é composta em mais de 80% pelo conjunto da receita fiscal e contributiva, e que as suas rubricas dependem da dinâmica apresentada pelas variáveis macroeconómicas sobre as quais incidem os impostos e taxas que as originam, a não concretização do cenário inscrito na POE/2025 poderá comprometer o nível de receita previsto pelo MF. Note-se que esta não materialização poderá ficar a dever-se quer a efeitos internos, nomeadamente uma evolução mais desfavorável do consumo privado ou da FBCF, quer a efeitos externos, relacionados com um desempenho económico dos principais parceiros comerciais de Portugal abaixo do previsto. A par dos efeitos relacionados com o cenário macroeconómico, sinaliza-se ainda o risco de natureza descendente relativo à falta de especificação da medida “combate à fraude e evasão fiscal” em sede de IVA e IRC que, assim, poderá ser de difícil concretização. Em sentido ascendente, destaca-se a possibilidade de a carga fiscal nominal ficar acima da expectativa do MF caso o IRS, um imposto de natureza progressiva, apresente, no mínimo, uma dinâmica em linha com a evolução esperada para as remunerações, o que não confirmaria o aparente conservadorismo do MF quanto a esta rubrica. A este respeito, sublinhe-se que, desde 2020, a carga fiscal efetivamente observada superou o valor esperado pelo MF em todas as Propostas de Orçamento de Estado apresentadas.

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2025

Os dados presentes na POE/2025 indicam que a despesa fiscal do Estado, em contabilidade pública, deverá situar-se em 16 681 M€ (5,7% do PIB), traduzindo um acréscimo de 521 M€ (3,2%) face ao valor projetado para 2024 e de 1289 M€ (8,4%) face ao registado em 2023.

De acordo com a informação do MF, o crescimento da despesa fiscal do Estado em 2025 dever-se-á, em quase três quartos, ao aumento da despesa em sede de IVA (370 M€; 3,8%). Esta despesa fiscal deriva, essencialmente, da aplicação das taxas preferenciais deste imposto (reduzida e intermédia), encontrando-se o seu crescimento percentual em 2025 em linha com o projetado para a evolução do consumo privado nominal (4,0%), o que indica uma relativa estabilidade nos padrões de consumo dos bens e serviços sujeitos às taxas de IVA no próximo ano.

Quadro 4 – Despesa fiscal do Estado, por imposto

| | M€ | | | em % do total | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Despesa fiscal do Estado | 15 392 | 16 160 | 16 681 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Impostos sobre o rendimento | 4 022 | 4 255 | 4 311 | 26,1 | 26,3 | 25,8 |
| IRS | 2 331 | 2 437 | 2 470 | 15,1 | 15,1 | 14,8 |
| IRC | 1 691 | 1 817 | 1 841 | 11,0 | 11,2 | 11,0 |
| Impostos sobre a produção e importação | 11 370 | 11 905 | 12 370 | 73,9 | 73,7 | 74,2 |
| IVA | 9 211 | 9 726 | 10 096 | 59,8 | 60,2 | 60,5 |
| ISP | 438 | 300 | 309 | 2,8 | 1,9 | 1,9 |
| ISV | 363 | 478 | 534 | 2,4 | 3,0 | 3,2 |
| IT | 0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| IABA | 50 | 60 | 62 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| IS | 1 293 | 1 325 | 1 353 | 8,4 | 8,2 | 8,1 |
| IUC | 16 | 16 | 17 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |

Fonte: Ministério das Finanças (POE/2025) e cálculos do CFP.

Para o próximo ano, o MF indica que a totalidade da despesa fiscal em sede de IRS deverá crescer apenas 33 M€ (1,3%), encontrando-se este valor substancialmente abaixo do projetado para o impacto esperado com o alargamento do IRS Jovem (525 M€) no próprio ano de 2025 (Quadro 16). Consequentemente, a quase estagnação da despesa fiscal em sede de IRS pressuporia que a despesa resultante da existência de outros benefícios fiscais em sede deste imposto registasse um decréscimo de magnitude idêntica à esperada para o impacto do IRS Jovem, algo que não se encontra referido no Relatório da POE/2025. Relativamente ao IRC, espera-se que a despesa fiscal em sede deste imposto cresça 24 M€ (1,3%) devido, maioritariamente, ao Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE) e ao Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas.

No que concerne à despesa fiscal dos restantes impostos, o contributo para o crescimento previsto de 95 M€ (4,3%) dever-se-á, maioritariamente: i) ao aumento da despesa fiscal em sede de Imposto do Selo (28 M€; 2,1%), que continua a refletir o aumento da despesa fiscal com transmissões gratuitas entre cônjuges, unidos de facto, descendentes e ascendentes; e ii) ao crescimento da receita fiscal em sede de ISV (57 M€; 11,8%), resultante das taxas preferenciais aplicadas a certos veículos ligeiros de mercadorias e aos automóveis ligeiros de passageiros com motores híbridos plug-in.

Quadro 5 – Conta das Administrações Públicas

| | M€ | | | % do PIB | | |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2023 | 2024 E | 2025 P | 2023 | 2024 E | 2025 P |
| Receita Total | 116 609 | 125 717 | 133 761 | 43,6 | 44,8 | 45,5 |
| Receita corrente | 113 509 | 121 413 | 127 565 | 42,5 | 43,3 | 43,3 |
| Receita fiscal | 67 166 | 70 280 | 72 598 | 25,1 | 25,0 | 24,7 |
| Impostos indiretos | 38 712 | 40 630 | 43 231 | 14,5 | 14,5 | 14,7 |
| Impostos diretos | 28 454 | 29 650 | 29 366 | 10,6 | 10,6 | 10,0 |
| Contribuições sociais | 32 819 | 35 689 | 37 850 | 12,3 | 12,7 | 12,9 |
| Das quais: efetivas | 27 727 | 30 183 | 32 224 | 10,4 | 10,8 | 11,0 |
| Vendas e outras receitas correntes | 13 523 | 15 445 | 17 118 | 5,1 | 5,5 | 5,8 |
| Vendas de bens e serviços | 8 371 | 8 790 | 9 123 | 3,1 | 3,1 | 3,1 |
| Outra receita corrente | 5 152 | 6 655 | 7 994 | 1,9 | 2,4 | 2,7 |
| Receitas de capital | 3 100 | 4 304 | 6 196 | 1,2 | 1,5 | 2,1 |
| Despesa Total | 113 362 | 124 613 | 132 899 | 42,4 | 44,4 | 45,2 |
| Despesa primária | 107 836 | 118 785 | 126 462 | 40,3 | 42,3 | 43,0 |
| Despesa corrente primária | 97 345 | 107 000 | 112 207 | 36,4 | 38,1 | 38,1 |
| Consumo intermédio | 13 908 | 15 281 | 16 163 | 5,2 | 5,4 | 5,5 |
| Despesas com pessoal | 27 919 | 30 310 | 32 022 | 10,4 | 10,8 | 10,9 |
| Prestações sociais | 46 906 | 51 280 | 53 307 | 17,5 | 18,3 | 18,1 |
| que não em espécie | 42 218 | 46 406 | 48 165 | 15,8 | 16,5 | 16,4 |
| em espécie | 4 687 | 4 874 | 5 141 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| Subsídios | 2 156 | 2 248 | 1 972 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| Outra despesa corrente | 6 456 | 7 880 | 8 743 | 2,4 | 2,8 | 3,0 |
| Despesas de capital | 10 491 | 11 785 | 14 255 | 3,9 | 4,2 | 4,8 |
| FBCF | 6 953 | 9 343 | 10 907 | 2,6 | 3,3 | 3,7 |
| Outras despesas de capital | 3 538 | 2 442 | 3 347 | 1,3 | 0,9 | 1,1 |
| Juros | 5 526 | 5 828 | 6 437 | 2,1 | 2,1 | 2,2 |
| Saldo global | 3 247 | 1 104 | 863 | 1,2 | 0,4 | 0,3 |
| Saldo primário | 8 773 | 6 933 | 7 300 | 3,3 | 2,5 | 2,5 |
| Receita fiscal e contributiva | 99 986 | 105 968 | 110 448 | 37,4 | 37,8 | 37,5 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 16 623 | 19 749 | 23 314 | 6,2 | 7,0 | 7,9 |
| Despesa Corrente | 102 871 | 112 828 | 118 644 | 38,5 | 40,2 | 40,3 |
| PIB nominal | 267 384 | 280 671 | 294 272 | - | - | - |

Fontes: INE (2023) e Ministério das Finanças (2024 e 2025). Cálculos do CFP. | Nota: "2024 E" denota estimativa e "2025 P" denota previsão.

Despesa

O rácio da despesa pública no PIB deverá passar de 44,4% em 2024 para 45,2% em 2025, um aumento de 0,8 p.p. do PIB impulsionado pelo PRR. Com efeito, a despesa a executar ao abrigo do PRR aumentará o seu peso no PIB em 1,2 p.p. do PIB; sem o efeito do PRR, a despesa reduzir-se-ia 0,5 p.p. do PIB, como se observa no Quadro 14, em anexo). O acréscimo do rácio está também influenciado pelo efeito do denominador, já que o MF prevê um crescimento do produto nominal (4,8%) inferior ao da despesa pública (6,6%) em 2025. Para o aumento previsto para 2025 contribui sobretudo a despesa de capital (+0,6 p.p. do PIB), mas também os encargos com juros (+0,1 p.p. do PIB). O peso da despesa corrente primária deverá estabilizar em 38,1% do PIB de acordo com o MF.

Em termos nominais, a taxa de crescimento da despesa pública deverá desacelerar de 9,9% em 2024 para 6,6% em 2025.² O MF prevê que a despesa pública atinja 132 899 M€ em 2025, mais 8286 M€ do que o estimado para o corrente ano, sendo que a única despesa que deverá diminuir face a 2024 é a relativa aos subsídios.³ Quase dois terços desse aumento ocorrerão na despesa corrente primária (Quadro 12, em anexo). Também estão previstos aumentos da despesa de capital (+2470 M€) e dos encargos com juros (+609 M€).

Em termos globais, os fatores explicativos especificados pelo MF justificam o aumento da despesa pública previsto para 2025. Para o aumento da despesa pública contribuem os seguintes fatores: (i) impacto de medidas de política, tanto de anos anteriores (incluídas nas políticas invariantes) como novas e de pressões orçamentais especificadas no relatório da POE/2025, que justificam um acréscimo de 4820 M€ face a 2024; (ii) expectativa de aceleração da execução do PRR (+3846 M€, dos quais 2399 M€ na despesa de capital).⁴ Em sentido oposto, as medidas *one-off* ocorridas em 2024 implicam uma redução de 341 M€ na rubrica “outras despesas de capital” em 2025, não estando previstas medidas dessa natureza no próximo ano. O efeito global destes fatores na variação da despesa em 2025 está indicado na última coluna do quadro seguinte.

² Sem o efeito do PRR, a desaceleração do crescimento da despesa pública seria maior, passando de 8,0% em 2024 para 3,7% em 2025.

³ Está prevista uma quebra de 12,3% na despesa com subsídios, explicada em grande medida pelo efeito base dos apoios concedidos para redução das tarifas de acesso às redes na eletricidade, que não se repetirão em 2025.

⁴ A despesa total ao abrigo do PRR deverá atingir 7801 M€ (2,7% do PIB), mais 3846 M€ do que em 2024. A despesa financiada por subvenções aumentará 3110 M€, mas esse aumento não terá efeito na variação do saldo orçamental, de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. O mesmo não sucede relativamente à despesa financiada por empréstimos, que deverá aumentar 736 M€ e contribuir para a deterioração do saldo orçamental (sem esse acréscimo, o excedente orçamental das AP registaria uma melhoria de 494 M€ face a 2024, em vez da deterioração de 242 M€ que está prevista na POE/2025).

Quadro 6 – Despesa pública prevista na POE/2025 (em M€)

| | 2023 | 2024 E | 2025 P | Variação 2024/2025 | | |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|--------------|---|
| | | | | Total | | do qual: Medidas política + Pressões + PRR + One-offs (*) |
| | | | | % | M€ | M€ |
| Despesa Total | 113 362 | 124 613 | 132 899 | 6,6 | 8 286 | 8 325 |
| Despesa primária | 107 836 | 118 785 | 126 462 | 6,5 | 7 677 | 7 725 |
| Despesa corrente primária | 97 345 | 107 000 | 112 207 | 4,9 | 5 207 | 5 153 |
| Consumo intermédio | 13 908 | 15 281 | 16 163 | 5,8 | 881 | 416 |
| Despesas com pessoal | 27 919 | 30 310 | 32 022 | 5,6 | 1 712 | 1 589 |
| Prestações sociais | 46 906 | 51 280 | 53 307 | 4,0 | 2 027 | 1 871 |
| que não em espécie | 42 218 | 46 406 | 48 165 | 3,8 | 1 759 | 1 803 |
| em espécie | 4 687 | 4 874 | 5 141 | 5,5 | 268 | 68 |
| Subsídios | 2 156 | 2 248 | 1 972 | -12,3 | -276 | -4 |
| Outra despesa corrente | 6 456 | 7 880 | 8 743 | 11,0 | 863 | 1 280 |
| Despesas de capital | 10 491 | 11 785 | 14 255 | 21,0 | 2 470 | 2 572 |
| FBCF | 6 953 | 9 343 | 10 907 | 16,7 | 1 564 | 1 728 |
| Outras despesas de capital | 3 538 | 2 442 | 3 347 | 37,1 | 905 | 844 |
| Juros | 5 526 | 5 828 | 6 437 | 10,4 | 609 | 600 |

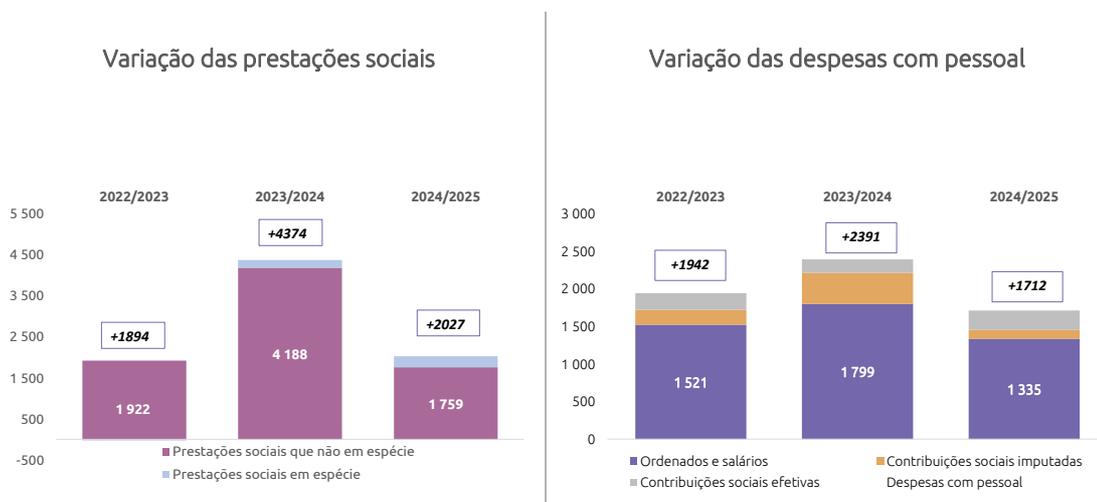
Fonte: INE (2023) e MF (2024 e 2025). Cálculos do CFP. | Nota: (*) nesta coluna incluem-se os impactos das medidas de política identificadas no Quadro 16, em anexo, bem como: 1) os impactos sobre as despesas com pessoal que decorrem da aplicação do Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública e sobre as prestações sociais (pensões) e em resultado da legislação em vigor; 2) pressões orçamentais; 3) PRR; 4) medidas *one-off* identificadas no Quadro 17.

A despesa corrente primária contribui com 4,2 p.p. para o crescimento de 6,6% previsto para a despesa em 2025, dos quais 1,6 p.p. são justificados pelas prestações sociais. A POE/2025 aponta para que a despesa com prestações sociais totalize 53 307 na sequência de um aumento de 2027 M€ (+4,0%). Salienta-se o acréscimo de 1759 M€ (+3,8%) previsto nas prestações sociais que não em espécie, menos de metade do estimado para 2024, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 2. Esse acréscimo previsto é explicado sobretudo pelas pressões sobre a despesa com pensões (+1600 M€), devido à atualização regular, ao efeito do aumento da pensão média e da variação do número de pensionistas. As medidas de política identificadas na POE/2025 implicam um aumento de 147 M€ nas prestações sociais que não em espécie. Considerando também o aumento previsto de 56 M€ das despesas a realizar ao abrigo do PRR com impacto nesta rubrica, à primeira vista constatar-se-ia que os referidos fatores explicativos justificariam um aumento das prestações sociais que não em espécie até ligeiramente superior ao previsto pelo MF (Quadro 6). Porém, tendo em conta que o pagamento do suplemento extraordinário de pensões⁵ de 399 M€ ocorrido em 2024 não se repetirá em 2025,⁶ admite-se que a rubrica de prestações sociais que não em espécie possa estar sobreavaliada, o que, a confirmar-se, permitiria acomodar a adoção de medidas adicionais em 2025. Em percentagem do PIB, a despesa com prestações sociais deverá diminuir 0,2 p.p., atingindo 18,1% do PIB em 2025.

⁵ Nos termos do [Decreto-Lei n.º 50-B/2024](#), de 23 de agosto.

⁶ Tal como evidenciado no Quadro 4.17. do relatório da POE/2025.

Gráfico 2 – Evolução das prestações sociais e das despesas com pessoal (em M€)



Fontes: INE e MF. Cálculos do CFP.

O crescimento das despesas com pessoal deverá abrandar de 8,6% em 2024 para 5,6% em 2025, mas continuará a ser superior à subida do produto nominal (4,8%). As despesas com pessoal deverão totalizar 32 022 M€, mais 1712 M€ do que em 2024 dos quais 1335 M€ em ordenados e salários. Trata-se de um aumento (+5,6%) inferior ao estimado para 2024 (8,6%), como se observa no painel direito do Gráfico 2. O aumento desta despesa previsto para 2025 reflete exclusivamente o efeito preço, decorrente das políticas de valorização do emprego público, nomeadamente as atualizações remuneratórias⁷, as respetivas progressões (1045 M€) e os acordos alcançados para a devolução faseada do tempo de serviço dos professores e para o reforço dos suplementos das carreiras dos militares, das forças de segurança, funcionários judiciais e enfermeiros (com um impacto global de 523 M€ em 2025, como se observa no Quadro 16, em anexo).⁸ Em percentagem do PIB, as despesas com pessoal deverão atingir 10,9% do PIB em 2025, mais 0,1 p.p. do que em 2024.

A POE/2025 aponta para que o consumo intermédio totalize 16 163 M€, mais 881 M€ do que em 2024. Os fatores explicativos explicitados na POE/2025 justificam apenas um aumento líquido de 416 M€, na sequência dos seguintes efeitos de sinal contrário: (i) acréscimo das despesas ao abrigo do PRR (+466 M€); (ii) pressões orçamentais decorrentes de compromissos das AP (+400 M€), relacionados com a saúde e de gastos operacionais das diversas entidades (motivados pelo aumento dos preços dos bens e serviços, nomeadamente energéticos); (iii) redução prevista dos pagamentos dos contratos de PPP (-350 M€) e; (iv) poupança prevista no exercício de revisão da despesa (-100 M€). O montante necessário para completar a variação prevista nesta rubrica

⁷ Até à data do presente relatório ainda decorrem [negociações](#) com os sindicatos para definir o valor e os termos específicos da atualização salarial para 2025.

⁸ O MF não admite um efeito volume já que o relatório da POE/2025 (Quadro 5.11.) aponta para uma estabilização do emprego no setor das AP no ano de 2025, que deverá estar relacionada com uma eventual recuperação da regra de uma entrada por cada saída de trabalhadores na administração pública.

deverá estar relacionado com a reserva orçamental para 2025, porque em contas nacionais a maior parte dessa reserva (que ascende a 514,3 M€) corresponde a consumo intermédio, de acordo com informação prestada pelo MF.⁹

Os encargos com juros deverão aumentar pelo terceiro ano consecutivo. De acordo com a POE/2025, os encargos com juros deverão totalizar 6437 M€ no próximo ano, mais 609 M€ do que em 2024. Esse acréscimo corresponde ao dobro do aumento estimado para 2024 (Quadro 12, em anexo) e, de acordo com o MF, reflete o impacto no serviço da dívida pública decorrente da subida das taxas de juro iniciada em 2022. Caso as previsões do MF se concretizem, os encargos com juros deverão registar um aumento acumulado de 1,8 mil M€ no triénio 2023-2025. O peso dos encargos com juros no produto deverá aumentar de 2,1% do PIB em 2024 para 2,2% do PIB em 2025.

O aumento das despesas de capital (+2470 M€) depende quase integralmente da aceleração da execução do PRR (+2399 M€). No caso particular da FBCF, o acréscimo previsto de 1564 M€ (ou 16,7%) – fortemente impulsionado por investimentos ao abrigo do PRR – seria de apenas 340 M€ (4,8%) sem o efeito do PRR. Em percentagem do PIB, a FBCF deverá aumentar 0,4 p.p. e atingir 3,7% do PIB em 2025, o rácio mais elevado desde 2010 (sem o efeito do PRR, a FBCF estabilizaria nos 2,6% do PIB, como se observa no Quadro 14, em anexo). Contudo, a previsão do MF para a FBCF deve ser interpretada com prudência, tendo em conta que esta despesa tem ficado bastante aquém do previsto nos sucessivos OE. Na rubrica “outras despesas de capital” está previsto um acréscimo de 905 M€, para o qual contribuem sobretudo os seguintes efeitos de sinal contrário: uma maior execução das iniciativas do PRR (+1185 M€) e a dissipação de medidas *one-off* relacionadas com o pagamento de duas indemnizações no valor global de 341 M€ no ano de 2024.

O montante do conjunto de instrumentos de controlo da despesa pública previsto na POE/2025 mais do que duplica face ao que foi aprovado para 2024. O total desses instrumentos para o próximo ano ascende a 4313,2 M€, um valor equivalente a 1,5% do PIB. Como se observa no quadro abaixo, esse montante corresponde a mais do dobro do montante aprovado para 2024. Trata-se de um acréscimo de 1833 M€ que decorre sobretudo do aumento das cativações iniciais (de 1244,1 M€, ¹⁰ maioritariamente nos programas de Infraestruturas, Defesa e Finanças)¹¹ e da dotação centralizada destinada

⁹ Isso significa que a eventual utilização da reserva orçamental fará com que, por si só, a execução do consumo intermédio fique abaixo do previsto para 2025. A reserva orçamental corresponde a uma dotação equivalente a 2,5% do orçamento de despesa de cada uma das entidades da administração central para 2025 (com exceção de algumas despesas, como por exemplo as financiadas por fundos europeus e aplicações em passivos financeiros), estando excecionadas as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado.

¹⁰ Salienta-se o aumento das cativações sobre a despesa com a aquisição de bens e serviços (+792 M€) e sobre a aquisição de bens de capital (+320 M€), na ótica da contabilidade orçamental pública. Em contas nacionais, a previsão da despesa das AP para 2025 não incorpora qualquer abatimento que reflita a gestão das cativações, o que significa que as verbas que não forem desativadas contribuirão para que a despesa pública fique abaixo do valor previsto na POE/2025.

¹¹ No programa Defesa, o aumento tem origem sobretudo no capítulo «Ação Governativa e Serviços Centrais de Suporte» (+195 M€), enquanto no programa Finanças, as cativações sobre o «Capítulo 60 – Despesas Excepcionais» aumentaram de 6 M€ no OE/2024 para cerca de 163 M€ na POE/2025. No

à regularização de passivos e aplicação de ativos (aumento de 588,9 M€ na despesa com ativos financeiros).¹² Para o aumento das cativações iniciais terá contribuído não só o aumento das dotações inscritas, mas também o facto de a [Proposta de Lei do OE/2025](#) não prever um conjunto de exceções¹³ que existiam anteriormente, reforçando assim o poder discricionário dos ministros sectoriais.¹⁴ Refira-se que na referida proposta de lei foi também eliminada a norma que limitava a aplicação de cativações iniciais, resultantes da lei do OE e do decreto-lei de execução orçamental, a um máximo equivalente a 90% dos cativos iniciais aprovados em 2017. A eliminação desse limite (que correspondia a cerca de 1,7 mil M€ e que vigorou desde o OE/2018) permite que as cativações iniciais para 2025 atinjam um novo máximo de 2,5 mil M€, um valor que supera os 1,9 mil M€ registados em 2017 e que corresponde a mais do dobro do montante aprovado para 2024.

Quadro 7 – Instrumentos de controlo da despesa (M€)

| Designação | OE/2024 | POE/2025 | Varição |
|---|----------------|----------------|----------------|
| 1. Dotação provisional | 500,0 | 500,0 | 0,0 |
| 2. Cativações | 1 235,2 | 2 479,4 | 1 244,1 |
| Reserva orçamental | 474,6 | 514,3 | 39,7 |
| 3. Dotações centralizadas | 745,0 | 1 333,9 | 588,9 |
| Regularização de passivos e aplicação de ativos | 690,0 | 1 278,9 | 588,9 |
| Contrapartida pública nacional global | 50,0 | 50,0 | 0,0 |
| Orçamento participativo | 5,0 | 5,0 | 0,0 |
| Total | 2 480,2 | 4 313,2 | 1 833,0 |

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Notas: valores em contabilidade orçamental pública, incluindo despesa com ativos e passivos financeiros; o valor da dotação provisional para 2025 corresponde ao indicado no [Mapa de Desenvolvimentos Orçamentais do MF](#), embora no relatório da POE/2025 seja referido um montante de 515 M€.

programa Infraestruturas e Habitação salienta-se o aumento dos cativos sobre a despesa relacionada com projetos das respetivas Entidades Públicas Reclassificadas (+399 M€). De acordo com o n.º 13 do artigo 3.º da proposta de lei do OE/2025, só estão excecionadas das cativações as EPR que apresentem nos últimos 3 anos custos médios inferiores a 1,5 M€, ou que não recebam transferências do OE nem de organismos da administração direta e indireta do Estado, e cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado.

¹² De acordo com esclarecimentos prestados pelo MF, o aumento dessa dotação destina-se a cobrir, em caso de necessidade, a transferência do montante equivalente ao IVA suportado no âmbito de projetos financiados pelo PRR, tal como previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho, na sua [redação atual](#).

¹³ Nomeadamente as exceções que estavam previstas no n.º 5 do artigo 3.º da [Lei do OE/2024](#), como era o caso de entidades como a Fundação para a Ciência e Tecnologia, entidades de ensino não superior e entidades da área dos transportes ferroviários, marítimos e fluviais, entre outras. A despesa com passivos financeiros também deixou de estar excecionada da aplicação de cativos.

¹⁴ Recorde-se que, a partir da Lei do OE/2024, a competência para autorizar a utilização das verbas cativadas deixou de ser do Ministro das Finanças e passou a ser do membro do Governo responsável pela respetiva área sectorial, sem faculdade de delegação, salvo em outro membro do Governo. Assim, os instrumentos de controlo da despesa que atualmente são da exclusiva competência do Ministro das Finanças são a dotação provisional, a reserva orçamental e as dotações centralizadas, para além das cativações sobre a despesa dos serviços e organismos do próprio Ministério das Finanças.

A previsão da despesa pública para 2025 em contabilidade nacional encerra riscos não negligenciáveis, destacando-se os seguintes:

- (i) A degradação do cenário macroeconómico em resultado da agudização das tensões geopolíticas, da escalada dos conflitos militares e da guerra comercial entre os principais blocos mundiais (Estados Unidos da América, China e União Europeia) com reflexo nos principais parceiros comerciais de Portugal, o que implicaria uma deterioração da trajetória do saldo orçamental das AP face ao previsto na POE/2025, por efeito dos estabilizadores automáticos;
- (ii) O alargamento da licença parental inicial foi recentemente aprovado pelo Parlamento em votação na generalidade e será discutido na especialidade, na Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão. Tendo em conta que a POE/2025 não considera esta medida e que o artigo 4.º do [Projeto de Lei 855/XV/1](#) estabelece que o mesmo “entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação”, assinala-se o risco de que esta medida possa impactar no OE/2025, caso venha a ser aprovada até ao final de 2024, independentemente do seu eventual impacto a médio prazo na natalidade.
- (iii) A eventual aprovação de medidas de política adicionais que possam colocar em causa as metas orçamentais estabelecidas na POE/2025;
- (iv) O risco de materialização em despesa pública associado a passivos contingentes das AP, tais como garantias públicas (garantias standardizadas e a garantia pessoal do Estado a instituições de crédito com vista à viabilização de concessão de crédito à habitação própria e permanente a jovens até aos 35 anos, recentemente aprovada),¹⁵ conversão de ativos por impostos diferidos e pedidos de reposição do equilíbrio financeiro por parte de concessionárias no âmbito de parcerias público-privadas (PPP). Relativamente a estes últimos, a POE/2025 não incorpora a expectativa quanto ao desfecho dos processos negociais em curso, assinalando-se por isso o risco de que venham a ser atendidas as pretensões dos parceiros privados de compensação, indemnização ou reposição do equilíbrio financeiro dos respetivos contratos, que em termos globais totalizam um montante significativo;¹⁶
- (v) O risco de que as poupanças estimadas pelo MF para 2025 no âmbito do exercício de revisão da despesa não atinjam o valor previsto na POE/2025, continuando a não existir evidência dos resultados efetivamente alcançados em anteriores exercícios de revisão.

¹⁵ Nos termos do [Decreto-Lei n.º 44/2024](#), de 10 de julho, e da [Portaria n.º 236-A/2024/1](#), de 27 de setembro.

¹⁶ De acordo com o relatório da POE/2025, o valor global dos pedidos submetidos por concessionárias e subconcessionárias rodoviárias ascende a 1239,7 M€, mais 711,1 M€ do que o indicado no relatório do OE/2024. Salienta-se sobretudo o montante ainda por pagar no âmbito do processo da Rotas do Algarve Litoral, S.A. (349,6 M€), o valor dos pedidos com fundamento nos impactos negativos da pandemia de COVID-19 (303,1 M€, dos quais 221,5 M€ solicitados pela concessionária Brisa) e a compensação pedida pela subconcessionária do Douro Interior (232,6 M€). Acresce o risco decorrente da [Lei n.º 37/2024](#), de 7 de agosto, que elimina as taxas de portagem em determinados lanços e sublanços rodoviários, em especial no que concerne à concessão da Beira Interior. O sector ferroviário apresenta um montante global de litígios na ordem dos 204,3 M€ (sobretudo decorrentes da ação executiva proposta pela ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.). Nas PPP do sector da saúde, o valor global das contingências ronda os 86,4 M€. Mantém-se o pedido de reposição do equilíbrio financeiro submetido em 2021 pela ANA – Aeroportos de Portugal, S.A., com fundamento na alegada redução das receitas da concessão devido às medidas de restrição do tráfego aéreo adotadas pelo Governo durante a pandemia de COVID-19 (210 M€).

Cabe ainda referir que a POE/2025 não contempla apoios financeiros adicionais ao Novo Banco para além dos 3405 M€ pagos até à presente data ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente, que tem como limite 3890 M€. Uma recente [notícia](#) dá conta que estará a ser negociado um acordo para o fim antecipado do mecanismo de capitalização contingente celebrado com o Novo Banco, desconhecendo-se se a solução final garantirá que não ocorrerão novos pagamentos ou, em sentido contrário, um eventual recebimento de dividendos.

Em sentido oposto, identificam-se alguns fatores que podem fazer com que a execução da despesa das AP em 2025 seja inferior ao previsto na POE/2025:

- (i) Crescimento inferior das prestações sociais, nomeadamente em função da manutenção da resiliência até aqui evidenciada pelo mercado de trabalho ou caso o assinalado espaço que parece existir nesta rubrica não venha a ser utilizado na totalidade;
- (ii) Menor execução do investimento público suportado por financiamento nacional e das despesas financiadas através de empréstimos do PRR, o que beneficiaria o saldo orçamental no curto prazo, embora com consequências adversas para o crescimento económico a médio prazo.;
- (iii) A não utilização da totalidade das dotações sujeitas a utilização condicionada, cujo valor aumentou significativamente face ao estabelecido no OE/2024;
- (iv) Melhores perspetivas para a inflação e para as taxas de juro, que contribuam para que os encargos com juros para 2025 sejam inferiores aos previstos.

2.4 Quadro plurianual das despesas públicas (QPDP)

No momento de apresentação da POE/2025 não se encontra ainda aprovado o QPDP para 2024-2028. O QPDP é o instrumento de programação orçamental plurianual previsto na [Lei de Enquadramento Orçamental](#) (LEO). Faz parte da Lei das Grandes Opções (LGO), cuja apresentação corresponde à primeira fase do processo orçamental, antes da elaboração da proposta de Lei do OE. No seguimento da tomada de posse do XXIV Governo Constitucional em 02-04-2024 deu entrada na Assembleia da República 90 dias depois¹⁷ a [Proposta de Lei 8/XVI/1](#), relativa às Grandes Opções para 2024-2028, sem, no entanto, integrar o QPDP. Este acabou por ser anexo à proposta de lei, através da substituição do texto da iniciativa em 20-09-2024, a pedido do Governo.

O QPDP inclui um limite para a despesa total e por missão de base orgânica (MBO), para o ano em curso e os quatro anos seguintes, para a Administração Central (AC) e Segurança Social (SS). Os limites são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura. O QPDP inclui ainda projeções de receitas para o mesmo período de programação, por fonte de financiamento.¹⁸ De referir que o limite de despesa total do QPDP, expresso na ótica da contabilidade orçamental pública, antes subordinado à

¹⁷ Nos termos previstos no n.º 4 do artigo 39.º da LEO.

¹⁸ Note-se que o regime do artigo 35.º da LEO quanto ao QPDP tem a sua aplicação suspensa até 2025 aplicando-se o disposto no artigo 5.º da [Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto](#), que procedeu à terceira alteração da LEO. Este regime transitório, similar ao da LEO, difere quanto à possibilidade de alteração dos limites vinculativos pela A.R., prevendo ainda a apresentação a título indicativo do saldo estrutural.

compatibilidade com os objetivos do Programa de Estabilidade, deverá, naturalmente, ter em conta a trajetória de despesa definida no Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo (POEN-MP), ainda que esta esteja definida na ótica da contabilidade nacional.¹⁹

Os limites de despesa a que se refere o QPDP são apresentados em termos não consolidados na ótica da contabilidade orçamental pública. Significa que estão incluídos nessa despesa fluxos quer entre entidades da mesma missão de base orgânica/ programa orçamental, quer entre diferentes programas e também entre o subsector da AC e da SS. Isto leva à duplicação de montantes, uma vez que esses fluxos financiam despesa em igual montante por parte dos serviços beneficiários.

A consolidação desta despesa implica expurgar a despesa associada àqueles fluxos, na sua maioria relacionados com transferências entre serviços ou despesa com o serviço da dívida de empréstimos (juros e amortizações, inscrita como despesa com passivos financeiros). A título ilustrativo, refiram-se as transferências da AC para o subsector da SS, as transferências para o SNS dentro do programa orçamental Saúde ou o pagamento de juros e amortizações por parte de empresas públicas reclassificadas (EPR) ao Estado. O mesmo se aplica à receita que visa financiar essa despesa, cuja desagregação por fonte de financiamento consta igualmente do QPDP.

A POE/2025 inclui uma atualização dos limites de despesa para 2025, num total de 1096 M€ relativamente ao QPDP anexo à proposta de Lei das Grandes Opções ainda não aprovado. O Relatório que acompanha a proposta de lei afirma assumir como vinculativos os limites previstos para 2025 a integrar na LGO, não deixando, contudo, de referir o aumento do limite de despesa total para aquele ano, mantendo inalterados (com ligeiras correções)²⁰ os limites para os anos seguintes (painel esquerdo do Gráfico 3). Os limites de despesa do QPDP constante do Relatório da POE/2025 decorrem e são desenvolvidos em mapas anexos à POE/2025 relativos à Segurança Social e às missões de base orgânica (MBO) da Administração Central, as quais têm em conta a estrutura e organização do XXIV Governo Constitucional aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio](#).²¹

Porém, cabe assinalar que este projeto de atualização do QPDP, aparecendo apenas no Relatório da POE/2025 carece de aprovação legal. Nestes termos, existe uma incoerência entre o previsto na LEO quanto ao desenrolar do processo orçamental, subordinando-se a plurianualidade da LGO à anualidade do OE. Com a extensão do exercício piloto relativo à orçamentação por programas este passou a representar 18,8% da despesa abrangida pelo QPDP para 2025 (ver capítulo 5).

¹⁹ No Relatório que acompanha a PLOE/2025, refere-se que *"Paralelamente aos trabalhos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, está a ser preparada uma revisão do seu texto"*. Entre os objetivos considerados essenciais consta *"(...) a transposição da Diretiva (UE) 2024/1265 e adaptação às novas regras orçamentais europeias"*.

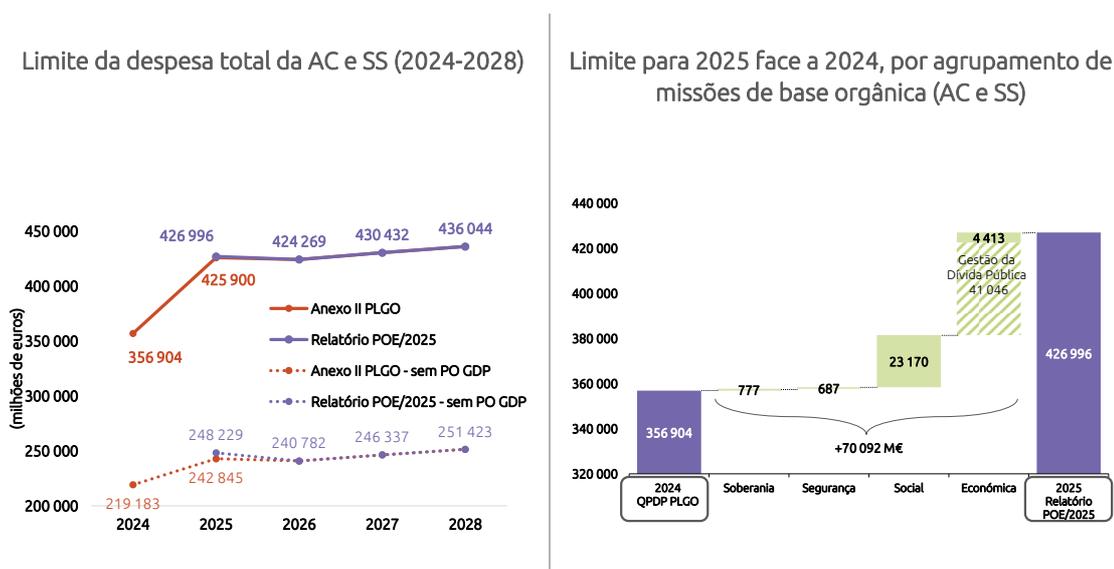
²⁰ No referido anexo à PLGO existia um saldo negativo de 1 M€ em 2024 e 2025 e saldo positivo de 1 M€ em 2027, situações entretanto corrigidas no Quadro 5.10 do Relatório que acompanha a POE/2025.

²¹ O QPDP para 2024-2028 conta assim com 18 MBO, sendo que uma delas (Governação) agrega dois programas orçamentais (Presidência do Conselho de Ministros e Coesão Territorial).

Sem considerar o programa de gestão da dívida pública, que representa mais de dois quintos da despesa inscrita e cujo limite para 2025 é revisto em baixa em cerca de 4,3 mil M€, o aumento do limite de despesa dos restantes programas da AC e da SS perfaz 5,4 mil M€. O programa das Finanças é o mais beneficiado (3,2 mil M€), seguido do da Economia (1,7 mil M€) e Saúde (0,9 mil M€). Em sentido contrário, destaca-se o das Infraestruturas e Habitação (-1,4 mil M€). De acordo com o Relatório da POE/2025, o aumento nos dois primeiros programas relaciona-se com despesa não efetiva (ativos financeiros), enquanto na saúde “se destina a assegurar a cobertura orçamental de medidas que visam o reforço deste setor”. Por fontes de financiamento, a despesa financiada por fundos europeus e outras receitas aumenta em 2,5 mil M€, uma vez que a atualização proposta diminui o montante de receita de impostos em 1,4 mil M€.

O limite de despesa da Administração Central e Segurança Social previsto para 2025 é superior em 70,1 mil M€ ao limite para 2024 constante do QPDP que integra a Proposta de Lei das Grandes Opções. Este aumento decorre sobretudo do acréscimo do limite de despesa de 41,0 mil M€ do programa de gestão da dívida pública (painel direito do Gráfico 3). De notar que dos 178,8 mil M€ considerados para 2025 relativos a este programa, apenas 7,0 mil M€ dizem respeito a despesa efetiva, correspondente a encargos com a dívida pública (e.g. juros). Não considerando este programa, os maiores aumentos ocorrem na área social (nomeadamente no limite de despesa da Segurança Social com um aumento de 17,8 mil M€) e, em menor grau, na económica (4,4 mil M€).

Gráfico 3 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado)



Fonte: MF. Cálculos CFP. | Notas: AC – Administração Central, PLGO – Proposta de Lei das Grandes Opções, PO GDP – Programa Orçamental Gestão da Dívida Pública; SS – Segurança Social. Embora tenham deixado de existir no QPDP limites por agrupamento de programas face ao anterior Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), considerou-se útil fazer uma agregação de missões de base orgânica nesta análise, incluindo-se a SS na área “Social”. MBO da AC consideradas por área: Soberania: 001 – Órgãos de soberania, 002 – Governação, 003 – Representação Externa, 007 – Justiça; Segurança: 006 – Defesa e 008 – Segurança Interna; Social: 009 – Educação, 010 – Ciência e Inovação, 011 – Saúde, 014 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 016 - Juventude e Modernização, 018 – Cultura; Económica: 004 – Finanças, 005 - Gestão da Dívida Pública, 012 - Infraestruturas e Habitação, 013 – Economia, 015 - Ambiente e Energia, 017 - Agricultura e Pescas.

Para além de 2025, o QPDP considera para 2026 uma redução da despesa total não consolidada (nominal) da Administração Central e Segurança Social, seguida de aumentos nos dois anos seguintes. Em 2026, o limite daquela despesa reduz-se em 0,6%, cerca de 2,7 mil M€. Em 2027 o teto de despesa aumenta 6,2 mil M€ e, em 2028, 5,6 mil M€ (painel esquerdo do Gráfico 3). A taxa de crescimento do limite total de despesa naqueles dois anos é de 1,5% e 1,3%, respetivamente. Na Segurança Social perspectiva-se um aumento do limite de despesa em todos os anos do QPDP, com maior expressão em 2027, de quase mais 2,5 mil M€. Não considerando o programa de gestão de dívida pública, a redução do limite de despesa seria superior em 2026 (-3,0%), enquanto nos dois últimos anos se observaria um maior crescimento deste teto.

Os limites inscritos no QPDP referem-se a despesa não consolidada, incluindo despesa não efetiva, o que não ajuda à transparência orçamental. Ao não ser possível expurgar o valor previsto para operações com ativos e passivos financeiros, fica prejudicada a comparabilidade da estrutura e da evolução da despesa pública no médio prazo. Esta situação leva também a que o QPDP não inclua nem permita a elaboração de qualquer previsão do saldo orçamental para a totalidade do período a que respeita, que possibilitasse sustentar a compatibilidade com os limites de despesa projetados, prejudicando a articulação com os objetivos orçamentais de médio prazo e a sua eficácia como instrumento de gestão financeira pública. A apresentação complementar destes limites numa perspetiva consolidada e com indicação do limite previsto para a despesa efetiva²² contribuiria para a sua melhor leitura e, deste modo, para uma maior transparência orçamental.

Nos termos da atualização proposta para o QPDP, mais de dois terços da despesa deverá ser financiada por receitas de impostos. As projeções da receita do QPDP referem-se à receita total, não consolidada, da AC e da Segurança Social.²³ O QPDP considera a categoria de “outras receitas”, que inclui quer receitas efetivas (e.g. venda de bens e serviços), quer não efetivas (venda de ativos ou recurso a passivos financeiros, por exemplo, empréstimos), e que correspondem a cerca de 29% do total de 2025 a 2028. Para o mesmo período, a receita de fundos europeus representa, em termos médios, um peso de 1,8% no financiamento da despesa. Para 2025 este peso é de 2,8% reduzindo-se em 2026 e 2027 para 1,5%, perspetivando-se 1,4% em 2028.²⁴

Apesar de o limite de despesa para 2025 considerado na revisão do QPDP se mostrar coerente com o objetivo do saldo em contas nacionais (0,3% do PIB), tal não acontecia com o limite inscrito, para o mesmo ano, no QPDP anexo à proposta de Lei das Grandes

²² Conforme [Glossário do CFP](#), «O conceito de despesa efetiva, utilizado na ótica da contabilidade pública, corresponde às despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido, ou seja à soma dos agrupamentos da classificação económica de despesa orçamental, de natureza corrente e de capital, com exclusão dos “ativos financeiros” e “passivos financeiros”.(...)».

²³ A título ilustrativo o QPDP considera para 2025 uma despesa de 292,4 mil M€ financiada por impostos. Deste montante 178,7 mil M€ respeitam ao programa de gestão da dívida pública (e, portanto, em cerca de 171,8 mil M€ a despesa não efetiva).

²⁴ Com exceção de 2026, este perfil aparenta estar em linha com as expetativas quanto à execução de verbas do PRR. De referir, no entanto, que as leituras destes valores devem ter em conta a ótica de apresentação do QPDP. A título ilustrativo, em 2025 o peso do PRR (e que justifica a maior parte do financiamento europeu) é de 7,1%, se considerada apenas a despesa efetiva consolidada da AC.

Opções. Nos termos do artigo 35.º da LEO, o QPDP integra obrigatoriamente a LGO. Por outro lado, o regime transitório fixado para este artigo, pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto (cf. artigo 5.º), e que permitia a atualização do QPDP na própria proposta de lei do OE, terminou justamente a sua aplicação no ano de 2024. Logo, a alteração agora verificada pela atual PLOE encontra-se em desconformidade com o disposto no artigo 35.º da LEO que agora viu reposta a sua filosofia inicial (ou seja, proibição de atualização dos valores do quadro pela proposta de lei do OE).

Por outro lado, a coerência entre a revisão que consta no Relatório que acompanha a POE continua por explicitar, ainda que possa ser aferida a partir de um exercício *bottom-up* realizado pelo CFP (Quadro 8). O QPDP é elaborado na ótica da contabilidade orçamental pública, correspondendo os limites para o ano de 2025 (427,0 mil M€) e seguintes à soma da despesa total, não consolidada, dos subsectores da Administração Central (AC) e da Segurança Social (SS). Estes montantes incluem quer a despesa efetiva na ótica da contabilidade pública, quer a relativa a ativos e passivos financeiros, bem como a despesa de fluxos entre entidades da AC e entre a AC e SS. Para 2025, retirando os fluxos intra-sectoriais (111,0 mil M€), apura-se a despesa consolidada para cada subsector. Excluindo desta última a despesa com ativos e passivos financeiros (176,6 mil M€) obtém-se a despesa efetiva da AC e SS, cuja soma ascende a 139,4 mil M€. Retirando desta soma os fluxos entre os dois subsectores, obtém-se a despesa efetiva consolidada (124,5 mil M€). A diferença para a receita efetiva consolidada da AC e SS determina o saldo agregado dos dois subsectores (-2053 M€). A soma deste valor com o excedente previsto para as Administrações Regional e Local (422 M€) resulta no saldo das AP em 2025 em contabilidade pública (-1631 M€). Ao considerar o impacto previsto dos ajustamentos de passagem desta ótica para a da contabilidade nacional, que beneficia o saldo em 2493 M€, apura-se um excedente de 863 M€ para as AP em contas nacionais, correspondente a 0,3% do PIB.

Na proposta de atualização do QPDP consta ainda a indicação do valor do saldo estrutural considerado pelo MF para 2025 (0,0% do PIB), ainda que, e tal como em anos anteriores, não seja explicitada a sua ligação com o limite de despesa anual. Esta indicação resulta de uma disposição transitória aplicável ao QPDP até 2025 e que pretendia conciliar este limite com o saldo estrutural do Programa de Estabilidade. Sem prejuízo do exposto, e no seguimento do exercício anterior, é possível demonstrar aritmeticamente esta ligação, admitindo os pressupostos do MF quanto à componente cíclica apurada para o saldo – parte final do Quadro 8, em % do PIB.

Quadro 8 – Do limite de despesa no QPDP para 2025 ao saldo em contas nacionais

| | (milhões de euros) |
|---|--------------------|
| 1. Limite de despesa da AC+SS (QPDP) | 426 996 |
| 1.1 Limite de despesa da Administração Central (AC) | 344 828 |
| 1.2 Limite de despesa da Segurança Social (SS) | 82 167 |
| 2. Despesa objeto de consolidação intrasector (fluxos entre entidades do mesmo sector) | 111 029 |
| 2.1 Consolidação fluxos entre entidades do subsector da AC | 111 029 |
| 3. Subtotal despesa consolidada AC e SS [(1)-(2)] | 315 966 |
| 3.1 Despesa total consolidada da AC | 233 799 |
| 3.2 Despesa total consolidada da SS | 82 167 |
| 4. Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados | 176 582 |
| 4.1 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da AC | 133 802 |
| 4.2 Despesa de ativos e passivos financeiros consolidados da SS | 42 780 |
| 5. Diferenças de consolidação AC (imputadas à despesa efetiva) | 1 |
| 6. Subtotal despesa efetiva consolidada AC e SS [(3)-(4)+(5)] | 139 385 |
| 6.1 Despesa efetiva consolidada da AC | 99 999 |
| 6.2 Despesa efetiva consolidada da SS | 39 387 |
| 7. Fluxos intersectoriais entre AC e SS | 14 836 |
| 8. Despesa efetiva consolidada AC+SS [(6)-(7)] | 124 549 |
| 9. Receita efetiva consolidada AC+SS | 122 496 |
| 9.1 Receita Fiscal | 64 399 |
| 9.2 Outra Receita Corrente | 52 226 |
| 9.3 Receita de Capital | 5 871 |
| 10. Saldo da Administração Central e Segurança Social [(9)-(8)] | -2 053 |
| 11. Saldo das Administrações Regional e Local | 422 |
| 12. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Pública) [(10)+(11)] | -1 631 |
| 13. Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional | 2 493 |
| 14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)] | 863 |
| 14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF) | 0 |
| 15. Saldo ajustado do MF [(14) - (14.1)] | 863 |
| <i>Por memória:</i> | <i>(% do PIB)</i> |
| 14. Saldo das Administrações Públicas (ótica Contab. Nacional) [(12) + (13)] | 0,3 |
| 14.1 Medidas one-off do Ministério das Finanças (MF) | 0,0 |
| 15. Saldo ajustado do MF [(14) - (14.1)] | 0,3 |
| 15.1 Hiato do produto do MF | 0,6 |
| 15.2 Componente cíclica (em % do PIB potencial) | 0,3 |
| 16. Saldo estrutural do Ministério das Finanças [(15) - (15.2)] | 0,0 |

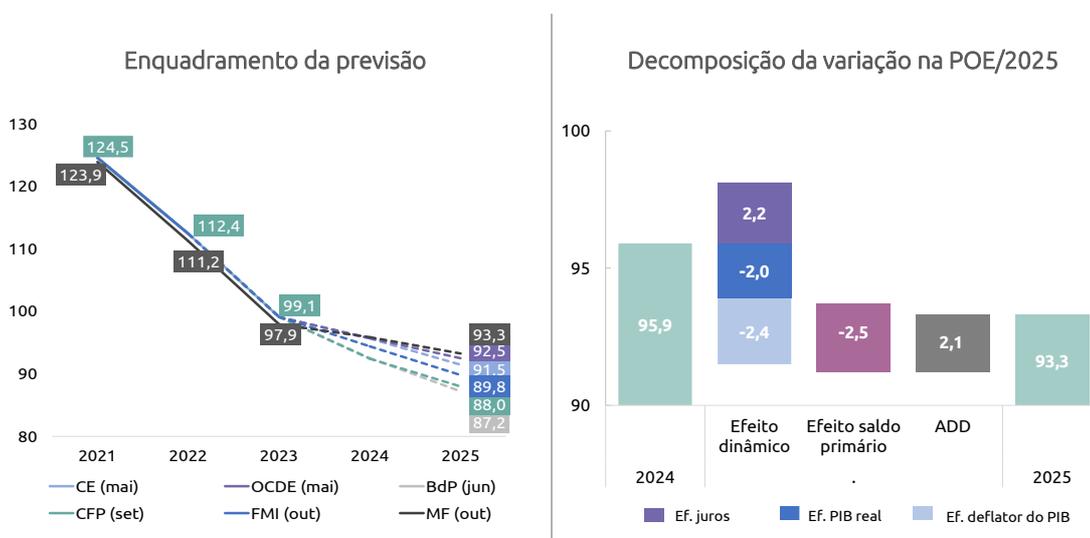
Fonte: MF. Cálculos do CFP.

3 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

3.1 Dinâmica da dívida

O MF prevê que o rácio da dívida prossiga uma trajetória descendente diminuindo, contudo, a um ritmo inferior ao dos anos anteriores. Em 2022 e 2023, a dívida diminuiu 25,9 p.p. do PIB, ou seja, 13 p.p. do PIB, em média, por ano. A POE/2025 prevê uma descida de 2,6 p.p. do PIB no próximo ano, para 93,3% do PIB, depois de um decréscimo de 2,1 p.p. do PIB estimado pelo MF para 2024, uma redução acumulada de 4,7 p.p. do PIB nestes dois anos. A contribuir para o decréscimo em 2025 encontra-se o saldo primário (-2,5 p.p. do PIB), seguido do efeito dinâmico (-2,2 p.p. do PIB). Este último é menos expressivo face aos últimos anos devido ao papel menos significativo do crescimento dos preços (implícitos no PIB). Em sentido contrário encontra-se o contributo expressivo desfavorável do ajustamento défice-dívida (2,1 p.p. do PIB) (Gráfico 4, painel direito).

Gráfico 4 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB)



O ajustamento défice-dívida elevado contribui desfavoravelmente para o rácio da dívida em 5,1 p.p. do PIB, acumulado, em 2024-2025. De acordo com o MF, o rácio da dívida sofrerá um impacto desfavorável de 3 p.p. do PIB (8,3 mil M€) em 2024 e 2,1 p.p. do PIB (6,3 mil M€) em 2025 devido ao ajustamento défice-dívida, que corresponde à variação do *stock* de dívida pública que não resulta do défice/excedente orçamental. Estes valores de grande dimensão comparam com uma média de 0,4 p.p. do PIB nas últimas duas décadas²⁵. São justificados essencialmente, de acordo com o MF: i) pelos ajustamentos entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional; ii) pelas emissões

²⁵ Para uma descrição mais detalhada, sugere-se a consulta da Caixa 3 do relatório [Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 2021](#).

abaixo do par; iii) pela acumulação de depósitos (em 2024), sobre os quais incide alguma discricionariedade na utilização, revelando-se de difícil projeção por parte de outras instituições; e iv) pelo impacto da utilização dos fundos do PRR (em 2025).

De entre as projeções das instituições nacionais e internacionais de referência, a previsão do MF é a que antecipa o rácio de dívida mais elevado em 2025. A previsão do MF caracteriza-se por um nível de partida mais favorável do rácio da dívida nos anos anteriores, incluindo 2023 (97,9% do PIB face a 99,1% do PIB nas restantes instituições), uma vez que é a única a incorporar a revisão em baixa efetuada pelas autoridades estatísticas na notificação de 23 de setembro de 2024 referente ao PDE. Adicionalmente, o MF antecipa: i) um montante de dívida nominal apenas superado pela projeção da OCDE, que data de maio; e ii) um PIB nominal mais elevado face à expectativa da grande maioria das restantes instituições. A amplitude da diminuição prevista para 2025 (2,6 p.p. do PIB) encontra-se abaixo do intervalo das restantes instituições (3,4 a 6,6 p.p. do PIB) (Gráfico 4, painel esquerdo).

3.2 Necessidades e fontes de financiamento

As necessidades líquidas de financiamento previstas pelo MF para 2025 explicam a maioria do aumento significativo das necessidades brutas de financiamento do Estado. Em 2025 as necessidades líquidas de financiamento serão superiores em 9,5 mil M€ ao estimado pelo MF para 2024, devido ao aumento previsto para o défice orçamental (em 1,9 mil M€), mas, sobretudo, pelo acréscimo previsto para a aquisição líquida de ativos financeiros (em 7,6 mil M€), que em conjunto justificam 59% da variação das necessidades brutas de financiamento. Os restantes 41% são explicados pelo aumento das amortizações e anulações de dívida fundada (em 6,6 mil M€), para o qual muito contribuem as amortizações de dívida de médio e longo prazo (Quadro 9).

Quadro 9 – Necessidades de financiamento do Estado em 2024 – 2025 (M€)

| Necessidades de Financiamento | 2024 | | 2025 | | Var. 2025/24 | |
|---|---------------|-----------|---------------|------------|---------------|------------|
| | Valor | Peso (%) | Valor | Peso (%) | Valor | % |
| 1. Necessidades líquidas de financiamento (a) + (b) - (c) | 8 521 | 12 | 18 045 | 26 | 9 524 | 112 |
| a) Déficit Orçamental | 4 916 | 7 | 6 806 | 10 | 1 890 | 38 |
| b) Aquisição Líq. ativos financ. (exceto privatizações) | 3 605 | 5 | 11 239 | 16 | 7 634 | 212 |
| c) Receitas de privatização | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. Amortizações e anulações [dívida fundada] (d) + (e) + (f) + (g) + (h) | 45 819 | 65 | 52 459 | 74 | 6 640 | 14 |
| d) CA + CT | 4 206 | 6 | 4 945 | 7 | 739 | 18 |
| e) Dívida de curto prazo em euros | 32 198 | 46 | 31 189 | 44 | -1 009 | -3 |
| f) Dívida de mlp em euros | 7 004 | 10 | 16 325 | 23 | 9 321 | 133 |
| g) Dívida em moeda não euro | 2 365 | 3 | 0 | 0 | -2 365 | -100 |
| h) Fluxos de capital swaps (Líq.) | 46 | 0 | 0 | 0 | -46 | -100 |
| 3. Necessidades Brutas de Financiamento (1) + (2) | 54 340 | 77 | 70 504 | 100 | 16 164 | 30 |

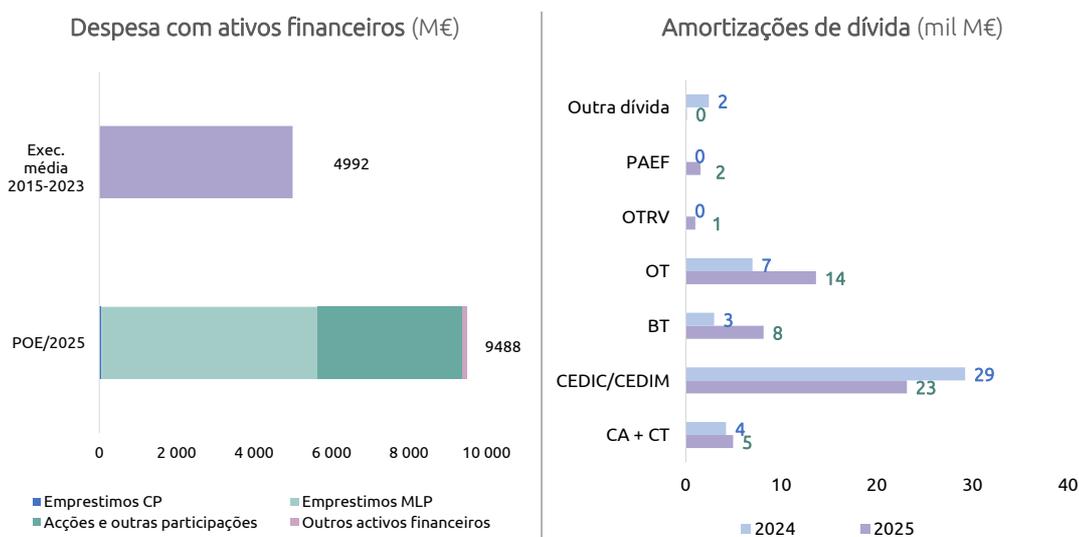
Fonte: MF. | Nota: CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; mlp = Médio e Longo Prazo.

De forma sistemática, a aquisição líquida de ativos financeiros prevista nas POE é significativamente superior à média da execução desta rubrica nos últimos anos. A previsão para despesa com ativos financeiros em 2025, a concretizar-se (9,5 mil M€), situar-se-á consideravelmente acima dos valores anuais executados desde 2015 (5 mil M€, em média) (Gráfico 5, painel esquerdo). De acordo com o MF, a maioria da

despesa com ativos financeiros prevista para 2025 destina-se a i) empréstimos de médio e longo-prazo (5,6 mil M€), destacando-se o valor reservado a entidades públicas (5,1 mil M€); e a ii) ações e outras participações (3,7 mil M€), muito em particular as dotações de capital destinadas às Empresas Públicas Não Financeiras (1,8 mil M€) e à Infraestruturas de Portugal, S.A. (1,6 mil M€). Quanto à receita com ativos financeiros, nota-se a menor previsão de reembolso de empréstimos de médio e longo-prazo por parte dos Serviços e Fundos Autónomos (de 1,8 mil M€ em 2024 para 73 M€ em 2025).

O maior montante de amortizações de dívida fundada em 2025 justifica-se maioritariamente pela maturidade da OT 2,875% Out 2025. A Obrigação do Tesouro com maturidade em outubro de 2025 tinha, no final de agosto²⁶, um saldo vivo de 13,6 mil M€. Salvo possíveis recompras que venham ainda a ocorrer, este montante é consideravelmente superior à amortização da OT que atingiu a maturidade em fevereiro de 2024. Para as amortizações de médio e longo prazo concorrem ainda: o reembolso previsto ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira; e a amortização em julho da última linha de OTRV viva. Em sentido oposto, prevê-se um decréscimo das amortizações de: CEDICs²⁷, instrumentos que são colocados junto de entidades do sector público administrativo e de entidades públicas empresariais como forma de aplicação dos respetivos excedentes de tesouraria, sem impacto no financiamento de mercado; e da dívida em moeda não euro (justificada pelo reembolso em 2024 de um *Medium Term Note* em dólares) (Gráfico 5, painel direito).

Gráfico 5 – Necessidades de financiamento do Estado em 2025



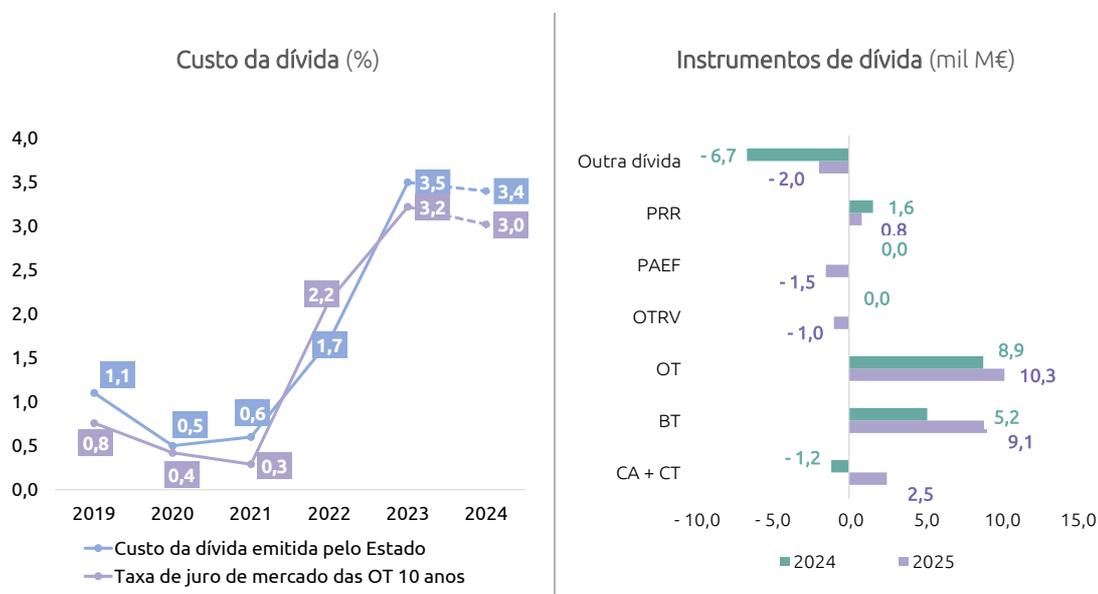
Fontes: DGO e MF. | Notas: Outra dívida = CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de *swaps* (líq.); PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; CEDIC /CEDIM= Certificados Especiais de Dívida de Curto-prazo e de Médio e Longo-prazo; BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro.

²⁶ Dados mais recentes, divulgados no [Boletim Mensal de setembro](#) pelo IGCP.

²⁷ Certificados Especiais de Dívida de Curto-Prazo: https://www.igcp.pt/fotos/editor2/2009/Legislacao/RCM_111_2009.pdf

Será essencialmente através de Obrigações e Bilhetes do Tesouro que o Estado assegurará as necessidades de financiamento. A confirmar-se, o aumento de 30% das necessidades brutas de financiamento do Estado levará a um maior recurso ao financiamento líquido através dos instrumentos da dívida direta. Nomeadamente através de OT e BT que, o seu conjunto, representam a totalidade do financiamento previsto para 2025; e produtos de aforro (Gráfico 6, painel direito). Como referido no [relatório do CFP sobre Perspetivas Económicas e Orçamentais \(atualização\)](#), não é expectável que se observe um agravamento significativo dos custos de financiamento, dado, por um lado, a reduzida percentagem do *stock* de dívida renovada anualmente e, por outro, a sinalização pelos bancos centrais das principais economias avançadas do início de uma fase menos restritiva da política monetária (dependente, ainda assim, da evolução da inflação), o que se repercutiu neste ano numa diminuição do custo da nova dívida emitida (Gráfico 6, painel esquerdo). Caso as necessidades de financiamento se revelem inferiores ao valor inscrito na POE/2025, o financiamento necessário para satisfazer estas necessidades será também inferior, podendo contribuir para um menor volume de emissões de dívida, preferencialmente de BT, caso a curva de rendimentos mantenha o perfil atual de taxas próximas no curto e médio prazo.

Gráfico 6 – Fontes de financiamento do Estado



Fontes: MF, IGCP e Bloomberg. | Notas: Custo da dívida emitida pelo Estado divulgado pelo IGCP na publicação do Boletim Mensal de setembro, correspondendo ao custo médio das novas emissões de BT, OT, OTRV e *Medium Term Notes*, ponderado pelo montante e maturidade correspondentes. Outra dívida = CEDIC, CEDIM, Outra dívida de curto prazo, Outra dívida de longo prazo, Dívida não euro e Fluxos de capital de swaps (líq.); BT = Bilhetes do Tesouro e OT = Obrigações do Tesouro; CA = Certificados de Aforro e CT = Certificados do Tesouro; PAEF = Programa de Assistência Económica e Financeira; PRR = Plano de Recuperação e Resiliência; OTRV = Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável.

4 CENÁRIO ORÇAMENTAL DO CFP PARA 2025

A avaliação da previsão orçamental é um exercício relevante para aferir a plausibilidade da trajetória dos principais indicadores orçamentais apresentados num documento de programação orçamental. Na sequência da apresentação pelo governo da proposta de orçamento de Estado para 2025 (POE/2025), o CFP procede à atualização da projeção orçamental em políticas invariantes publicada em setembro ([Relatório Perspetivas Económicas e Orçamentais](#)). Este exercício, para além de integrar a nova base estatística de contas nacionais, incorpora as medidas de política previstas naquele documento de programação orçamental (POE/2025) e nova informação do MF. Com esta atualização pretende-se aferir se a previsão do Governo para o saldo e dívida pública a atingir em 2025 se mostra plausível face à evolução projetada pelo CFP para aqueles indicadores em rácio do PIB.

As estatísticas económicas e financeiras divulgadas posteriormente às projeções económicas e orçamentais do CFP implicaram revisões no nível da receita e despesa pública com expressão reduzida no saldo,²⁸ mas com impacto relevante na dívida pública sobretudo nos últimos dois anos.²⁹ No âmbito da aplicação da nova base de contas nacionais (Base 2021), publicada no final de setembro de 2024, o INE procedeu nos anos mais recentes a uma revisão em alta do nível do PIB nominal de 1616 M€ em 2022 e de 1881,4 M€ em 2023. Estas alterações traduziram-se numa maior variação do PIB nominal de 2022 em 0,5 p.p. e numa variação nula em 2023. Estes desenvolvimentos beneficiaram o cálculo da dívida pública em rácio do PIB nos anos de 2022 e 2023, justificando 0,7 p.p. dos 1,2 p.p. da revisão em baixa que este indicador registou em cada um daqueles anos.³⁰ Assim, face ao reportado na 1.ª notificação do procedimento por défices excessivos, o rácio da dívida para os anos de 2022 e 2023 foi revisto de 112,4% e 99,1% do PIB respetivamente para 111,2% e 97,9% do PIB. O saldo para 2023, que incorporou adicionalmente a Conta Geral do Estado, foi revisto marginalmente em alta, ainda que sem expressão na casa decimal, mantendo-se num excedente de 1,2% do PIB.

A projeção do CFP para o saldo orçamental e a dívida em 2024 foi revista refletindo as revisões estatísticas e a incorporação de nova informação do MF. Para além da revisão

²⁸ A aplicação da nova base de contas nacionais ao período 1995-2023 reviu marginalmente o saldo das Administrações Públicas. Em apenas 6 dos 29 anos se verificou uma revisão do saldo com expressão à casa decimal. Destes 6, apenas os anos de 2008, 2011, 2013 e 2018 registaram uma revisão de -0,1 p.p. do saldo orçamental, enquanto, os anos de 2020 e 2021 tiveram uma revisão de + 0,1 p.p. do PIB.

²⁹ Com expressão decimal na revisão do rácio da dívida pública, regista-se desde 2008 uma revisão daquele indicador: -0,2 p.p. do PIB para -1,2 p.p. do PIB em 2023. Excluindo os últimos dois anos, verifica-se entre 2008 e 2021 uma revisão média do rácio da dívida pública de -0,4 p.p. do PIB.

³⁰ Em 2022 e 2023, a parte remanescente da revisão do rácio do PIB, respetivamente e, -0,4 p.p. e -0,5 p.p. é explicado pelo maior volume de dívida a consolidar que resultou da reclassificação para o universo das AP de entidades detentoras de ativos sob a forma de instrumentos de dívida pública. Exemplos de algumas dessas entidades foram os casos do Fundo de Garantia Automóvel e o Fundo de Acidentes de Trabalho.

estatística foi incorporada nova informação referente ao ano de 2024 disponibilizada com a POE/2025. Neste âmbito, integrou-se a despesa extraordinária (*one-off*) relativa a decisões judiciais - ANACOM,³¹ assim como o custo orçamental decorrente da revisão do regime de carreira de enfermagem com efeito já em 2024, mas com maior impacto em 2025. Com implicações na projeção para o rácio da dívida, considerou-se a informação nova facultada pelo Ministério das Finanças relativa aos ajustamentos défice-dívida.

O recálculo da projeção de saldo para 2024 aponta para um ponto de partida para a previsão orçamental de 2025 mais favorável do que o antecipado pelo MF. A incorporação da nova informação na projeção conduz a uma revisão do saldo para 0,6% do PIB e do rácio da dívida para 92,3% do PIB em 2024. Assim, o saldo orçamental projetado pelo CFP é superior em 0,2 p.p. do PIB ao estimado pelo MF para 2024. O excedente mais elevado antecipado pelo CFP para 2024 é explicado por um menor valor nominal projetado para a despesa pública (sobretudo despesa corrente primária e de investimento) e um maior crescimento nominal projetado para a receita de impostos indiretos e contribuições, sendo a comparação em percentagem do PIB afetada por uma estimativa para o deflator do PIB³² mais elevada do que a considerada pelo MF. No que se refere à dívida pública, o efeito do crescimento dos preços (implícitos no PIB) muito superior ao estimado pelo MF induz um efeito dinâmico mais favorável acompanhado por um menor efeito do ajustamento défice-dívida. Estes desenvolvimentos conduzem a uma redução projetada do rácio da dívida pública de 5,6 p.p. do PIB, mais intensa que o estimado pelo MF.

Com as medidas de política explicitadas na POE/2025, a projeção do CFP aponta para que em 2025 o saldo orçamental se situe em 0,4% do PIB e a dívida em 88,3% do PIB. Esta atualização face ao apresentado em setembro na projeção em políticas invariantes do CFP é determinada, sobretudo, pelo impacto das novas medidas de política explicitadas na POE/2025. De entre estas destacam-se com efeito negativo no saldo o novo regime do IRS jovem, a revisão do regime de carreira dos enfermeiros, o reforço do complemento solidário para idosos, o Pacote Mobilidade Verde e medidas de Investimento, estas últimas com uma revisão em alta do seu custo orçamental. A atenuar este impacto negativo no saldo, salientam-se as medidas relativas aos Impostos especiais sobre o consumo, em particular a atualização da taxa de carbono. Com a incorporação das novas medidas de política, a projeção do CFP para o saldo é revista de 0,5% para 0,4% do PIB, ainda assim superior em 0,1 p.p. ao previsto pelo MF. A projeção do rácio da dívida pública³³ aponta para um valor inferior em 5 p.p. ao previsto pelo MF. Para esta diferença contribui sobretudo um efeito ajustamento défice-dívida menos

³¹ Decisão judicial referente à devolução pela ANACOM das taxas de regulação aos operadores de telecomunicações.

³² A taxa de crescimento projetada pelo CFP para a variação do PIB nominal em 2025 é de 6,4%, valor que compara com um crescimento de 5,0% previsto pelo MF, justificada inteiramente por um deflator do PIB acima do previsto pelo MF em 1,6 p.p.

³³ Comparativamente à projeção de setembro, o rácio da dívida foi revisto em baixa em 3 p.p. do PIB) refletindo sobretudo o efeito do denominador que beneficiou de um valor do PIB nominal mais elevado, resultante da aplicação da nova base estatística.

desfavorável, refletindo um menor volume de acumulação de depósitos face ao MF, e um efeito dinâmico mais robusto (Quadro 10).³⁴

Quadro 10 – Incorporação das medidas de política explicitadas na POE/2025 no cenário de projeção do CFP (% do PIB)

| | INE | Projeção CFP | |
|--|-------------|--------------|-------------|
| | 2023 | 2024 | 2025 |
| Receita Total | 43,6 | 43,4 | 44,0 |
| Receita corrente | 42,5 | 42,4 | 42,1 |
| Receita fiscal | 25,1 | 24,7 | 24,8 |
| Impostos indirectos | 14,5 | 14,5 | 14,6 |
| Impostos directos | 10,6 | 10,3 | 10,2 |
| Contribuições Sociais | 12,3 | 12,6 | 12,5 |
| Vendas de bens e serviços | 3,1 | 3,0 | 2,9 |
| Outra receita corrente | 1,9 | 2,0 | 1,9 |
| Receitas de capital | 1,2 | 1,0 | 1,9 |
| Despesa Total | 42,4 | 42,7 | 43,7 |
| Despesa Primária | 40,3 | 40,7 | 41,5 |
| Despesa Corrente Primária | 36,4 | 37,0 | 36,8 |
| Consumo intermédio | 5,2 | 5,2 | 5,3 |
| Despesas com pessoal | 10,4 | 10,6 | 10,6 |
| Prestações sociais | 17,5 | 17,8 | 17,6 |
| Subsídios | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Outra despesa corrente | 2,4 | 2,5 | 2,6 |
| Despesas de capital | 3,9 | 3,7 | 4,7 |
| FBCF | 2,6 | 2,6 | 3,9 |
| Outras despesas de capital | 1,3 | 1,0 | 0,8 |
| Juros | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Saldo global | 1,2 | 0,6 | 0,4 |
| Saldo Primário | 3,3 | 2,7 | 2,5 |
| Dívida Pública | 97,9 | 92,3 | 88,3 |
| Variação do rácio da dívida, decomposição: | -13,3 | -5,6 | -4,0 |
| (-) Saldo Primário | 3,3 | 2,7 | 2,5 |
| (+) Efeito dinâmico ou bola de neve | -7,7 | -4,0 | -2,6 |
| (+) Ajustamento défice-Dívida | -2,3 | 1,1 | 1,0 |

Fonte: INE e projeção CFP.

Para o conjunto da receita, a projeção do CFP aponta para que este agregado eleve o seu peso para 44,0% do PIB em 2025, inferior em 1,4 p.p. ao previsto pelo MF para esse ano (45,5% do PIB). Mais de 80% da diferença de projeção para o conjunto da receita pública é justificada pela receita não fiscal e não contributiva que aponta para um peso no PIB de 6,7%, inferior em 1,2 p.p. ao previsto pelo MF. Para esta diferença contribui sobretudo um menor volume considerado de fundos europeus a aplicar em despesa, em particular os destinados à implementação do PRR. Em menor grau projeta-se igualmente um peso mais baixo da receita fiscal e contributiva (-0,2 p.p. do PIB) que apesar de antecipar um peso da receita fiscal superior ao MF (+0,1 p.p. do PIB), aponta para um menor peso das contribuições sociais, designadamente das imputadas.

³⁴ O CFP manteve os pressupostos para as taxas de juro explicitados no exercício de setembro constantes no [apêndice das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2024-2028 \(Atualização\)](#).

O peso da despesa primária (sem juros) no PIB projeta-se que atinja 41,5%, um valor abaixo dos 43,0% previstos pelo MF para 2025. O menor volume de execução do PRR já referido explica metade da diferença (0,8 p.p. do PIB) de projeção para o conjunto da despesa primária.³⁵ O CFP considera para 2025 uma execução de despesa financiada por fundos do PRR equivalente a 1,9% do PIB, valor que compara com os 2,7% do PIB previstos pelo MF. A restante diferença deve-se, sobretudo, a uma projeção das prestações sociais em rácio do PIB inferior ao previsto pelo MF (0,5 p.p. do PIB). Esta diferença aponta para uma eventual sobrestimação desta rúbrica pelo MF, tendo em conta que se procedeu à incorporação na projeção do CFP do impacto das medidas explicitadas na POE/2025.

Com base na informação disponível e na projeção do CFP, as previsões da POE/2025 para o saldo e dívida pública em rácio do PIB revelam-se plausíveis. Este exercício de projeção encontra-se no entanto sujeito a riscos, que estão identificados no Relatório do CFP [Perspetivas Económicas e Orçamentais 2024-2028 \(Atualização\)](#), e aos que decorrem da quantificação e implementação das novas medidas de política económica.

³⁵ Esta projeção mais baixa de despesa financiada pelo PRR reflete-se, em maior grau, na “outra despesa de capital” e na “outra despesa corrente” respetivamente com -0,5 p.p. e -0,4 p.p. do PIB. Em contraste, o CFP projeta uma execução mais elevada do PRR na FBCF (+0,2 p.p. do PIB).

5 ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS NA POE/2025

A Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, estabeleceu um novo modelo de orçamentação por programas. Conforme consta do Glossário do CFP (<https://www.cfp.pt/pt/glossario/orcamentacao-por-programas>), “A orçamentação por programas consiste na especificação do orçamento da despesa (e respetivas fontes de financiamento) por áreas de atuação do Estado ou de política pública, em paralelo com a estrutura tradicional de classificação por rubricas. Os programas orçamentais funcionam como agregadores de receita e despesas, com uma finalidade comum. Num orçamento estruturado por programas, as decisões quanto à afetação de recursos têm em conta os objetivos a atingir em cada programa.” A lógica da orçamentação por programas, centrada nos resultados e não apenas na afetação dos recursos, implica a definição de objetivos e metas quanto ao impacto das políticas públicas, bem como dos correspondentes indicadores que permitam a sua medição e avaliação.

Em termos de estrutura, e de acordo com a LEO, o nível mais agregado da especificação por programas é a missão de base orgânica (MBO), que inclui o conjunto de despesas e respetivas fontes de financiamento que contribuem para a execução das políticas públicas sectoriais, tendo em conta a orgânica do Governo. Assim, uma MBO pode ter um ou mais programas orçamentais (PO). Por seu turno, cada MBO é desagregada em programas (que pode ser apenas um ou mais) e estes em ações. As ações correspondem a unidades básicas de realização de um PO, podendo traduzir-se em atividades e projetos.

Em anos anteriores iniciaram-se alguns exercícios piloto relativos à orçamentação por programas (OP) tendo em conta o modelo preconizado pela LEO de 2015.³⁶ Em 2022 iniciou-se o piloto relativo à MBO Mar (78,8 M€), tendo como objetivo estratégico a preservação do Oceano e o desenvolvimento sustentável da Economia do Mar. Para este nível, foram considerados como indicadores o VAB (valor acrescentado bruto) da Economia do Mar e o “bom estado ambiental marinho”. Estes indicadores foram depois traduzidos em termos de desempenho. Por exemplo, quanto à dinamização da Economia do Mar foi considerado como um dos indicadores o peso desta no PIB, tendo por meta atingir 5,1% do PIB em 2022. Em 2023, o exercício piloto considerou a MBO Economia e Mar (que agregava os dois PO homónimos), abarcando um volume de despesa de 421 M€ (apenas parte da despesa foi considerada). O [Relatório da Conta Geral do Estado de 2023](#), assinalou diversas condicionantes à implementação generalizada da OP, nomeadamente: (i) a dependência das alterações da orgânica governamental; (ii) a complexidade na definição e acompanhamento de objetivos e

³⁶ Para uma perspetiva da experiência portuguesa quanto à OP num horizonte temporal mais alargado, bem como um enquadramento da orçamentação por programas no processo orçamental, ver Goulart, Noémia (2021), *Orçamentação por programas em Portugal*. Projeto para o Reforço das Competências Técnicas e Funcionais das Instituições Superiores de Controlo (ISC), Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para o controlo das finanças públicas nos PALOP e em Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC), Orçamentação programática. Masterclass organizada pelos Ministérios das Finanças de Angola e de Cabo Verde.

indicadores e de conceitos; (iii) a necessidade de reforçar os recursos afetos à OP; (iv) a mudança de paradigma (resultados) e (v) obtenção de informação através da OP para avaliação de políticas públicas específicas (ambientais, género, etc.). Em 2024, a MBO Cultura foi adicionada a este exercício, tendo também sido considerada toda a despesa da MBO Economia e Mar, num total de 6278 M€. Neste ano foi disponibilizada uma plataforma informática de suporte à OP, integrando a informação orçamental dos sistemas já existentes com a recolha de informação física/não financeira.

A POE/2025 integra o alargamento do exercício piloto da orçamentação por programas a novas missões de base orgânica, num total de oito, e que representam 18,8% do limite da despesa total do QPDP para 2025 (64,8 mil M€). A extensão deste exercício a novas MBO foi considerada na POE/2025 constando da [Circular n.º 1410 da DGO](#) a metodologia a adotar:

- A MBO corresponde ao ministério, podendo ser definidos entre **a dois a cinco programas por MBO** e um **máximo de três ações por programa**. Em cada ação podem ser consideradas até 5 atividades, não existindo limites para projetos (números superiores à regra deverão ser justificados).
- Os **objetivos** são fixados ao nível da MBO (um objetivo de natureza global e estratégica), dos programas (um a três) e das ações (um a três);
- Os **indicadores e metas** são fixados ao nível da MBO (facultativo), dos programas (um a três) e das ações (um a três). A definição dos indicadores deve assegurar, entre outros aspetos a medição do desempenho das entidades que contribuem para atingir o objetivo. Para o ano a orçamentar devem ser apresentadas metas.
- **Uma atividade só deve concorrer para uma ação** (idem para os projetos), **uma ação só concorre para um programa e um programa só concorre para uma MBO**.

Neste seguimento, as oito MBO consideradas no exercício da OP para 2025 compreendem 32 programas orçamentais e 71 ações. Cada programa orçamental tem associado um ou mais objetivos estratégicos, num total de 40, aferidos por 47 indicadores. As ações compreendem 180 objetivos tendo sido associados 220 indicadores de desempenho. Em termos gerais, as regras emanadas pela DGO foram respeitadas, com exceções, como na MBO Ambiente e Energia, em que se definiram quatro ações em cada um de dois dos programas (Quadro 11). De referir também, e sem prejuízo da mais-valia do exercício:

- Na MBO Defesa Nacional, os objetivos considerados seguem a lógica tradicional quanto a *inputs* pese embora respeitarem a estrutura do exercício piloto da OP, uma vez que todos se referem à execução dos orçamentos e/ou despesa prevista, correspondendo todos os indicadores à respetiva taxa de execução, nada acrescentando face à visão tradicional;
- Na MBO **Trabalho, Solidariedade e Segurança Social** (TSSS), três objetivos dos programas orçamentais considerados não apresentam metas (apesar de para um deles estar explícita uma meta para 2030);
- No PO Transição Energética da MBO Ambiente e Energia são referidos diversos indicadores para cada uma das ações (sendo que alguns parecem configurar-se na sua essência como objetivos) mas apenas duas metas (situação assinalada no Quadro 11 com *);
- Na MBO Cultura, o objetivo estratégico definido corresponde à dotação do programa, tendo como meta o valor de 150%. Pressupondo que corresponde a aumentar em 50% a dotação da MBO Cultura em 2025 face a 2024, o objetivo é

alcançado ou não logo à partida com a apresentação da POE (uma vez que o aumento da despesa total de cada MBO compete, em regra, e nos termos do artigo 59.º da LEO, à AR).³⁷

A MBO TSSS, com uma dotação de 35,0 mil M€, representa mais de metade da despesa sujeita ao exercício piloto. Esta MBO inclui transferências para o subsector da SS (11,5 mil M€) sendo que a nível da MBO a ação que visa “garantir pagamento de pensões” abarca 21,6 mil M€ de despesa. O objetivo desta ação visa a atribuição atempada de pensões, tendo sido definidos como um dos dois indicadores de desempenho o número médio de dias na atribuição de pensões, com uma meta de 90 dias.

A informação detalhada quanto a indicadores e resultados por MBO e respetivos PO consta de um de três novos mapas específicos à orçamentação por programas. Estes mapas foram disponibilizados na página eletrónica da DGO, na [área dedicada à Proposta do Orçamento do Estado para 2025](#), sendo que também o Relatório que acompanha a POE/2025 consagra um ponto específico a este exercício (5.4), em que esta informação é apresentada por MBO.

A orçamentação por programas é uma das componentes da reforma das Finanças Públicas iniciada com a publicação da LEO em 2015 e que beneficia de fundos do PRR. O PRR considera na sua Componente 17 (“Qualidade e sustentabilidade das finanças públicas”) uma Reforma relativa à “Modernização e simplificação da gestão financeira pública”, agregando diversos investimentos e projetos, com 25 marcos e metas, num total de 406 M€ de financiamento por subvenções, dos quais 163 M€ destinados aos Sistemas de informação de Gestão Financeira Pública.³⁸ Deste valor, encontram-se contratados 122 M€ de investimentos tendo em vista a concretização da Reforma das Finanças Públicas, dos quais foram pagos 3,1 M€ até final de 2023 (2,5%, TdC, 2024).³⁹ No que respeita à OP, encontra-se previsto um montante de 18,9 M€, tendo em vista o desenvolvimento da solução informática para a implementação do processo orçamental, incorporando a OP, cuja execução financeira era de 7% no final de 2023.

³⁷ O limite de despesa do QPDP para 2025 na MBO Cultura é de 824,1 M€ o que compara com 674 M€ no OE/2024 (+22%; de acordo com a nova orgânica do Governo, inscrito no QPDP da PL da LGO), para o que muito contribuem as despesas financiadas pelo PRR (289,9 M€). Sem prejuízo do exposto, existem [alterações orçamentais](#) da competência do Governo como a integração de saldos da gerência anterior, a incorporação do aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas contabilizadas no próprio ano, e mesmo a utilização da dotação provisional constituída junto do MF, que podem permitir uma execução superior ao limite de despesa aprovado por programa. Mas este tipo de objetivo referente aos recursos financeiros afetos não permite avaliar o desempenho das políticas nesta área de missão.

³⁸ Os restantes investimentos da C17 compreendem 200 M€ para a transição digital da SS e 43 M€ para a modernização da infraestrutura do sistema de informação patrimonial da Autoridade Tributária. Até final de setembro de 2024 a taxa de execução nestes três “investimentos” PRR, considerando a ótica de pagamento aos beneficiários diretos ou finais, eram de, respetivamente de 17%, 41% e 23%.

³⁹ Tribunal de Contas (TdC) (2024), [Auditoria à Reforma das Finanças Públicas com Financiamento PRR \(2023\)](#), Relatório n.º 8/2024 – AUDIT, 2.ª secção.

Quadro 11 – Resumo do exercício piloto da Orçamentação por Programas da POE/2025

| Missão de Base Orgânica (MBO) | Programas | | | | Ação com maior dotação orçamental | | | |
|--|--|-----------------|-------------------|-------------------------|---|-----------------|-----------------------|-------------------------|
| | Designação | Objetivos (n.º) | Indicadores (n.º) | Dotação orçamental (M€) | Designação | Montante (M€) | Objetivos ações (n.º) | Indicadores ações (n.º) |
| Coesão Territorial (2 objetivos estratégicos; 2 indicadores) | Coesão Territorial | 1 | 1 | 461,5 | Promover a previsibilidade na aplicação dos Fundos Europeus (FE) | 254,9 | 7 | 7 |
| | Planeamento e Desenvolvimento Regional | 2 | 2 | 439,3 | Aprofundar a coordenação e conhecimento na intervenção dos FE e das dinâmicas de desenvolvimento regional | 416,0 | 12 | 10 |
| | Autarquias Locais | 1 | 1 | 72,3 | Apoiar técnica e administrativamente a tutela e as autarquias locais | 65,8 | 6 | 6 |
| | Ordenamento do Território | 2 | 2 | 27,5 | Promover a produção e disponibilização de informação geográfica | 18,5 | 8 | 9 |
| Subtotal | 4 | 6 | 6 | 1 000,6 | | 755,1 | 33 | 32 |
| Defesa Nacional (1 objetivo estratégico; 1 indicador) | Recursos Humanos | 1 | 1 | 1 336,1 | Promover a valorização remuneratória dos militares | 1 280,6 | 2 | 2 |
| | Operação e manutenção | 1 | 1 | 919,4 | Garantir os recursos necessários e suficientes para as atividades da Defesa Nacional (DN) | 919,4 | 1 | 1 |
| | Investimentos Estruturantes | 1 | 1 | 731,8 | Promover a obtenção e manutenção de equipamentos estruturantes na DN | 487,7 | 2 | 2 |
| | Relações Externas de Defesa | 1 | 1 | 109,6 | Participação Portuguesa além fronteiras | 78,1 | 2 | 2 |
| | Indústrias de Defesa (ID) | 1 | 1 | 25,9 | Assegurar investimento estratégico nas ID existentes e a criar | 25,9 | 2 | 2 |
| Subtotal | 5 | 5 | 5 | 3 122,8 | | 2 791,7 | 9 | 9 |
| Educação, Ciência e Inovação (1 objetivo estratégico) | Educação | 1 | 2 | 7 832,6 | Aprender mais | 5 880,6 | 7 | 16 |
| | Ensino Superior, Ciência e Inovação | 3 | 7 | 6 387,5 | Ensino Superior | 4 840,9 | 6 | 13 |
| Subtotal | 2 | 4 | 9 | 14 220,1 | | 10 721,6 | 13 | 29 |
| Economia (1 objetivo estratégico) | Boa Governança e Eficiência das Entidades da Economia | 1 | 1 | 27,3 | Atividades de suporte técnico especializado | 21,9 | 7 | 7 |
| | Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística | 1 | 1 | 570,8 | Projetar o Destino Portugal; Fomentar o reforço da competitividade | 430,1 | 20 | 21 |
| | Financiamento e Competitividade | 2 | 2 | 6 536,2 | Financiamento, capitalização (...) e dinamização do mercado de capitais | 3 170,0 | 24 | 29 |
| | Concorrência, Comércio, Serviços e Consumidores | 1 | 3 | 51,2 | Regulação das Atividades Económicas | 22,7 | 11 | 15 |
| | Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar | 1 | 1 | 78,7 | Desenvolvimento da Economia do Mar | 69,6 | 3 | 8 |
| Subtotal | 5 | 6 | 8 | 7 264,2 | | 3 714,3 | 65 | 80 |
| Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (1 objetivo estratégico) | Qualificação, Empregabilidade, Trabalho Digno e Produtivo | 2 | 2 | 1 747,4 | Reforçar as competências e a empregabilidade e promover a criação do emprego | 1 680,2 | 5 | 7 |
| | Modernização da Segurança Social e reforço da Economia Social | 1 | 1 | 32 760,2 | Garantir pagamento de pensões | 21 570,8 | 4 | 6 |
| | Bem-Estar, Inclusão, Igualdade e Diversidade | 1 | 1 | 460,5 | Promover bem-estar, políticas de apoio à família e combate à pobreza | 368,1 | 3 | 6 |
| | Governança, Estratégia e Apoio à Decisão no MTSS | 1 | 1 | 23,0 | Assegurar a boa governação e gestão dos serviços | 16,7 | 3 | 6 |
| Subtotal | 4 | 5 | 5 | 34 991,1 | | 23 635,8 | 15 | 25 |
| Ambiente e Energia (1 objetivo estratégico) | Ambiente | 1 | 1 | 2 902,5 | Apoio em projetos nas áreas afetas ao Ambiente, Transportes e Energia | 2 700,5 | 5 | 5 |
| | Transição Energética, Competitiva e Sustentável | 1 | 1 | 238,0 | Contribuição para a transição energética | 86,7 | 8 | 8* |
| | Assegurar a Administração e Regulamentação | 1 | 1 | 66,0 | Apoiar a Ação Governativa | 26,1 | 8 | 8 |
| Subtotal | 3 | 3 | 3 | 3 206,5 | | 21 | 13 | |
| Juventude e Modernização (1 objetivo estratégico) | Igualdade | 3 | 3 | 6,5 | Políticas na área da Cidadania, Igualdade, Prevenção da Violência Doméstica | 6,0 | 4 | 4 |
| | Juventude | 1 | 1 | 16,8 | Promover mobilidade, inclusão, cooperação e inovação para jovens e organizações | 16,8 | 1 | 1 |
| | Modernização e Digitalização | 1 | 1 | 193,0 | Executar e avaliar medidas da Modernização e TD | 144,2 | 4 | 6 |
| | Pessoas e Recursos | 1 | 1 | 3,3 | Suporte à Ação Governativa da Juventude e Modernização | 3,3 | 1 | 1 |
| Subtotal | 4 | 6 | 6 | 219,6 | | 170,3 | 10 | 12 |
| Cultura (1 objetivo estratégico; 1 indicador) | Formação e Criação Artística, Acesso e Ação Cultural | 1 | 1 | 269,3 | Promoção da criação artística e da criação de novos públicos | 269,3 | 2 | 4 |
| | Cinema e Audiovisual | 1 | 1 | 87,4 | Apoio ao cinema e audiovisual | 75,4 | 3 | 5 |
| | Património Cultural | 1 | 1 | 340,3 | Proteção e valorização do património cultural português | 340,3 | 3 | 3 |
| | Livros, Bibliotecas e Arquivos | 1 | 1 | 47,2 | Promoção da criação literária, da leitura e do património arquivístico | 47,2 | 2 | 4 |
| | Promoção das Atividades Culturais e Proteção dos Direitos de Autor e Conexos | 1 | 1 | 79,8 | Acompanhamento e avaliação das políticas culturais | 74,8 | 4 | 4 |
| Subtotal | 5 | 5 | 5 | 824,1 | | 807,0 | 14 | 20 |
| Total | 32 | 40 | 47 | 64 849,1 | | 42 595,9 | 180 | 220 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos mapas relativos à OP da POE/2025.

Na ausência da efetiva implementação da OP, na prática, as MBO encontram-se atualmente reconduzidas aos programas orçamentais elaborados na lógica dos recursos (e.g. dotações orçamentais afetas a cada PO e cada PO correspondendo, regra geral, a um ministério⁴⁰). A realização deste exercício na POE/2025, ainda que evidentemente com aspetos a melhorar e a aprofundar (classificadores e custeio associado, por exemplo), representa um alargamento considerável da despesa abrangida da AC relativamente a anos anteriores. Por outro lado, é importante que a implementação da OP permita a integração com outros instrumentos e inovações orçamentais, em particular quanto à orçamentação verde, orçamento com perspectiva de género e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre outros.

⁴⁰ O que justifica a utilização equivalente do termo programa orçamental como equivalente a MBO na análise do QPDP. Na POE/2025, a MBO Governação abarca dois PO correspondentes a dois ministérios (PCM e Coesão Territorial). Por seu turno, as MBO Finanças e Gestão da Dívida Pública encontram-se incluídas no MF.

6 ANEXOS

6.1 Quadros estatísticos

Quadro 12 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional

| | M€ | | | Variação | | | | % do PIB | | | Variação p.p. do PIB | |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|
| | 2023 | 2024 E | 2025 P | M€ | | % | | 2023 | 2024 E | 2025 P | 2023/24 | 2024/25 |
| | | | | 2023/24 | 2024/25 | 2023/24 | 2024/25 | | | | | |
| Receita Total | 116 609 | 125 717 | 133 761 | 9 109 | 8 044 | 7,8 | 6,4 | 43,6 | 44,8 | 45,5 | 1,2 | 0,7 |
| Receita corrente | 113 509 | 121 413 | 127 565 | 7 904 | 6 152 | 7,0 | 5,1 | 42,5 | 43,3 | 43,3 | 0,8 | 0,1 |
| Receita fiscal | 67 166 | 70 280 | 72 598 | 3 113 | 2 318 | 4,6 | 3,3 | 25,1 | 25,0 | 24,7 | -0,1 | -0,4 |
| Impostos indiretos | 38 712 | 40 630 | 43 231 | 1 918 | 2 601 | 5,0 | 6,4 | 14,5 | 14,5 | 14,7 | 0,0 | 0,2 |
| Impostos diretos | 28 454 | 29 650 | 29 366 | 1 195 | -283 | 4,2 | -1,0 | 10,6 | 10,6 | 10,0 | -0,1 | -0,6 |
| Contribuições sociais | 32 819 | 35 689 | 37 850 | 2 869 | 2 162 | 8,7 | 6,1 | 12,3 | 12,7 | 12,9 | 0,4 | 0,1 |
| Das quais: efetivas | 27 727 | 30 183 | 32 224 | 2 457 | 2 040 | 8,9 | 6,8 | 10,4 | 10,8 | 11,0 | 0,4 | 0,2 |
| Vendas e outras receitas correntes | 13 523 | 15 445 | 17 118 | 1 922 | 1 673 | 14,2 | 10,8 | 5,1 | 5,5 | 5,8 | 0,4 | 0,3 |
| Vendas de bens e serviços | 8 371 | 8 790 | 9 123 | 420 | 333 | 5,0 | 3,8 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 0,0 | 0,0 |
| Outra receita corrente | 5 152 | 6 655 | 7 994 | 1 502 | 1 340 | 29,2 | 20,1 | 1,9 | 2,4 | 2,7 | 0,4 | 0,3 |
| Receitas de capital | 3 100 | 4 304 | 6 196 | 1 205 | 1 892 | 38,9 | 44,0 | 1,2 | 1,5 | 2,1 | 0,4 | 0,6 |
| Despesa Total | 113 362 | 124 613 | 132 899 | 11 251 | 8 286 | 9,9 | 6,6 | 42,4 | 44,4 | 45,2 | 2,0 | 0,8 |
| Despesa primária | 107 836 | 118 785 | 126 462 | 10 949 | 7 677 | 10,2 | 6,5 | 40,3 | 42,3 | 43,0 | 2,0 | 0,7 |
| Despesa corrente primária | 97 345 | 107 000 | 112 207 | 9 655 | 5 207 | 9,9 | 4,9 | 36,4 | 38,1 | 38,1 | 1,7 | 0,0 |
| Consumo intermédio | 13 908 | 15 281 | 16 163 | 1 373 | 881 | 9,9 | 5,8 | 5,2 | 5,4 | 5,5 | 0,2 | 0,0 |
| Despesas com pessoal | 27 919 | 30 310 | 32 022 | 2 391 | 1 712 | 8,6 | 5,6 | 10,4 | 10,8 | 10,9 | 0,4 | 0,1 |
| Prestações sociais | 46 906 | 51 280 | 53 307 | 4 374 | 2 027 | 9,3 | 4,0 | 17,5 | 18,3 | 18,1 | 0,7 | -0,2 |
| que não em espécie | 42 218 | 46 406 | 48 165 | 4 188 | 1 759 | 9,9 | 3,8 | 15,8 | 16,5 | 16,4 | 0,7 | -0,2 |
| em espécie | 4 687 | 4 874 | 5 141 | 186 | 268 | 4,0 | 5,5 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 0,0 | 0,0 |
| Subsídios | 2 156 | 2 248 | 1 972 | 92 | -276 | 4,3 | -12,3 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,0 | -0,1 |
| Outra despesa corrente | 6 456 | 7 880 | 8 743 | 1 424 | 863 | 22,1 | 11,0 | 2,4 | 2,8 | 3,0 | 0,4 | 0,2 |
| Despesas de capital | 10 491 | 11 785 | 14 255 | 1 294 | 2 470 | 12,3 | 21,0 | 3,9 | 4,2 | 4,8 | 0,3 | 0,6 |
| FBCF | 6 953 | 9 343 | 10 907 | 2 390 | 1 564 | 34,4 | 16,7 | 2,6 | 3,3 | 3,7 | 0,7 | 0,4 |
| Outras despesas de capital | 3 538 | 2 442 | 3 347 | -1 096 | 905 | -31,0 | 37,1 | 1,3 | 0,9 | 1,1 | -0,5 | 0,3 |
| Juros | 5 526 | 5 828 | 6 437 | 302 | 609 | 5,5 | 10,4 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 0,0 | 0,1 |
| Saldo global | 3 247 | 1 104 | 863 | -2 142 | -242 | - | - | 1,2 | 0,4 | 0,3 | -0,8 | -0,1 |
| Saldo primário | 8 773 | 6 933 | 7 300 | -1 840 | 367 | - | - | 3,3 | 2,5 | 2,5 | -0,8 | 0,0 |
| Receita fiscal e contributiva | 99 986 | 105 968 | 110 448 | 5 982 | 4 479 | 6,0 | 4,2 | 37,4 | 37,8 | 37,5 | 0,4 | -0,2 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 16 623 | 19 749 | 23 314 | 3 126 | 3 565 | 18,8 | 18,0 | 6,2 | 7,0 | 7,9 | 0,8 | 0,9 |
| Despesa Corrente | 102 871 | 112 828 | 118 644 | 9 957 | 5 816 | 9,7 | 5,2 | 38,5 | 40,2 | 40,3 | 1,7 | 0,1 |
| PIB nominal | 267 384 | 280 669 | 294 271 | 13 285 | 13 601 | 5,0 | 4,8 | - | - | - | - | - |

Fontes: INE (2023) e Ministério das Finanças (2024 e 2025). Cálculos do CFP. | Nota: “2024 E” denota estimativa e “2025 P” denota previsão.

Quadro 13 – Conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs*, em contabilidade nacional

| | M€ | | | Variação | | | | % do PIB | | | Variação p.p. do PIB | |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|
| | 2023 | 2024 E | 2025 P | M€ | | % | | 2023 | 2024 E | 2025 P | 2023/24 | 2024/25 |
| | | | | 2023/24 | 2024/25 | 2023/24 | 2024/25 | | | | | |
| Receita Total | 116 609 | 125 717 | 133 761 | 9 109 | 8 044 | 7,8 | 6,4 | 43,6 | 44,8 | 45,5 | 1,2 | 0,7 |
| Receita corrente | 113 509 | 121 413 | 127 565 | 7 904 | 6 152 | 7,0 | 5,1 | 42,5 | 43,3 | 43,3 | 0,8 | 0,1 |
| Receita fiscal | 67 166 | 70 280 | 72 598 | 3 113 | 2 318 | 4,6 | 3,3 | 25,1 | 25,0 | 24,7 | -0,1 | -0,4 |
| Impostos indiretos | 38 712 | 40 630 | 43 231 | 1 918 | 2 601 | 5,0 | 6,4 | 14,5 | 14,5 | 14,7 | 0,0 | 0,2 |
| Impostos diretos | 28 454 | 29 650 | 29 366 | 1 195 | -283 | 4,2 | -1,0 | 10,6 | 10,6 | 10,0 | -0,1 | -0,6 |
| Contribuições sociais | 32 819 | 35 689 | 37 850 | 2 869 | 2 162 | 8,7 | 6,1 | 12,3 | 12,7 | 12,9 | 0,4 | 0,1 |
| Das quais: efetivas | 27 727 | 30 183 | 32 224 | 2 457 | 2 040 | 8,9 | 6,8 | 10,4 | 10,8 | 11,0 | 0,4 | 0,2 |
| Vendas e outras receitas correntes | 13 523 | 15 445 | 17 118 | 1 922 | 1 673 | 14,2 | 10,8 | 5,1 | 5,5 | 5,8 | 0,4 | 0,3 |
| Vendas de bens e serviços | 8 371 | 8 790 | 9 123 | 420 | 333 | 5,0 | 3,8 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 0,0 | 0,0 |
| Outra receita corrente | 5 152 | 6 655 | 7 994 | 1 502 | 1 340 | 29,2 | 20,1 | 1,9 | 2,4 | 2,7 | 0,4 | 0,3 |
| Receitas de capital | 3 100 | 4 304 | 6 196 | 1 205 | 1 892 | 38,9 | 44,0 | 1,2 | 1,5 | 2,1 | 0,4 | 0,6 |
| Despesa Total | 112 101 | 124 272 | 132 899 | 12 170 | 8 627 | 10,9 | 6,9 | 41,9 | 44,3 | 45,2 | 2,4 | 0,9 |
| Despesa primária | 106 575 | 118 443 | 126 462 | 11 868 | 8 018 | 11,1 | 6,8 | 39,9 | 42,2 | 43,0 | 2,3 | 0,8 |
| Despesa corrente primária | 97 335 | 107 000 | 112 207 | 9 664 | 5 207 | 9,9 | 4,9 | 36,4 | 38,1 | 38,1 | 1,7 | 0,0 |
| Consumo intermédio | 13 908 | 15 281 | 16 163 | 1 373 | 881 | 9,9 | 5,8 | 5,2 | 5,4 | 5,5 | 0,2 | 0,0 |
| Despesas com pessoal | 27 919 | 30 310 | 32 022 | 2 391 | 1 712 | 8,6 | 5,6 | 10,4 | 10,8 | 10,9 | 0,4 | 0,1 |
| Prestações sociais | 46 906 | 51 280 | 53 307 | 4 374 | 2 027 | 9,3 | 4,0 | 17,5 | 18,3 | 18,1 | 0,7 | -0,2 |
| que não em espécie | 42 218 | 46 406 | 48 165 | 4 188 | 1 759 | 9,9 | 3,8 | 15,8 | 16,5 | 16,4 | 0,7 | -0,2 |
| em espécie | 4 687 | 4 874 | 5 141 | 186 | 268 | 4,0 | 5,5 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 0,0 | 0,0 |
| Subsídios | 2 156 | 2 248 | 1 972 | 92 | -276 | 4,3 | -12,3 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,0 | -0,1 |
| Outra despesa corrente | 6 446 | 7 880 | 8 743 | 1 434 | 863 | 22,2 | 11,0 | 2,4 | 2,8 | 3,0 | 0,4 | 0,2 |
| Despesas de capital | 9 240 | 11 444 | 14 255 | 2 204 | 2 811 | 23,9 | 24,6 | 3,5 | 4,1 | 4,8 | 0,6 | 0,8 |
| FBCF | 6 953 | 9 343 | 10 907 | 2 390 | 1 564 | 34,4 | 16,7 | 2,6 | 3,3 | 3,7 | 0,7 | 0,4 |
| Outras despesas de capital | 2 287 | 2 101 | 3 347 | -186 | 1 247 | -8,2 | 59,3 | 0,9 | 0,7 | 1,1 | -0,1 | 0,4 |
| Juros | 5 526 | 5 828 | 6 437 | 302 | 609 | 5,5 | 10,4 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 0,0 | 0,1 |
| Saldo global | 4 507 | 1 446 | 863 | -3 062 | -583 | - | - | 1,7 | 0,5 | 0,3 | -1,2 | -0,2 |
| Saldo primário | 10 033 | 7 274 | 7 300 | -2 760 | 26 | - | - | 3,8 | 2,6 | 2,5 | -1,2 | -0,1 |
| Receita fiscal e contributiva | 99 986 | 105 968 | 110 448 | 5 982 | 4 479 | 6,0 | 4,2 | 37,4 | 37,8 | 37,5 | 0,4 | -0,2 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 16 623 | 19 749 | 23 314 | 3 126 | 3 565 | 18,8 | 18,0 | 6,2 | 7,0 | 7,9 | 0,8 | 0,9 |
| Despesa corrente | 102 861 | 112 828 | 118 644 | 9 966 | 5 816 | 9,7 | 5,2 | 38,5 | 40,2 | 40,3 | 1,7 | 0,1 |
| PIB nominal | 267 384 | 280 669 | 294 271 | 13 285 | 13 601 | 5,0 | 4,8 | - | - | - | - | - |

Fontes: INE (2023) e Ministério das Finanças (2024 e 2025). Cálculos do CFP. | Nota: “2024 E” denota estimativa e “2025 P” denota previsão; o detalhe dos ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 17.

Quadro 14 – Impacto do PRR na conta das Administrações Públicas (% do PIB)

| | 2023 | 2024 E | | 2025 P | | PRR | |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | com PRR | sem PRR | com PRR | sem PRR | 2024 | 2025 |
| Receita Total | 43,6 | 44,8 | 43,5 | 45,5 | 43,2 | 1,3 | 2,3 |
| Receita corrente | 42,5 | 43,3 | 42,9 | 43,3 | 42,5 | 0,3 | 0,8 |
| Receita fiscal | 25,1 | 25,0 | 25,0 | 24,7 | 24,7 | 0,0 | 0,0 |
| Impostos indiretos | 14,5 | 14,5 | 14,5 | 14,7 | 14,7 | 0,0 | 0,0 |
| Impostos diretos | 10,6 | 10,6 | 10,6 | 10,0 | 10,0 | 0,0 | 0,0 |
| Contribuições sociais | 12,3 | 12,7 | 12,7 | 12,9 | 12,9 | 0,0 | 0,0 |
| Das quais: efetivas | 10,4 | 10,8 | 10,8 | 11,0 | 11,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vendas e outras receitas correntes | 5,1 | 5,5 | 5,2 | 5,8 | 5,0 | 0,3 | 0,8 |
| Vendas de bens e serviços | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 0,0 | 0,0 |
| Outra receita corrente | 1,9 | 2,4 | 2,0 | 2,7 | 1,9 | 0,3 | 0,8 |
| Receitas de capital | 1,2 | 1,5 | 0,6 | 2,1 | 0,6 | 0,9 | 1,5 |
| Despesa Total | 42,4 | 44,4 | 43,0 | 45,2 | 42,5 | 1,4 | 2,7 |
| Despesa primária | 40,3 | 42,3 | 40,9 | 43,0 | 40,3 | 1,4 | 2,7 |
| Despesa corrente primária | 36,4 | 38,1 | 37,8 | 38,1 | 37,3 | 0,3 | 0,8 |
| Consumo intermédio | 5,2 | 5,4 | 5,3 | 5,5 | 5,2 | 0,2 | 0,3 |
| Despesas com pessoal | 10,4 | 10,8 | 10,8 | 10,9 | 10,9 | 0,0 | 0,0 |
| Prestações sociais | 17,5 | 18,3 | 18,3 | 18,1 | 18,1 | 0,0 | 0,0 |
| que não em espécie | 15,8 | 16,5 | 16,5 | 16,4 | 16,3 | 0,0 | 0,0 |
| em espécie | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 0,0 | 0,0 |
| Subsídios | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,0 | 0,0 |
| Outra despesa corrente | 2,4 | 2,8 | 2,7 | 3,0 | 2,5 | 0,1 | 0,4 |
| Despesas de capital | 3,9 | 4,2 | 3,1 | 4,8 | 3,0 | 1,1 | 1,8 |
| FBCF | 2,6 | 3,3 | 2,6 | 3,7 | 2,6 | 0,7 | 1,1 |
| Outras despesas de capital | 1,3 | 0,9 | 0,5 | 1,1 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| Juros | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 0,0 | 0,0 |
| Saldo global | 1,2 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,6 | -0,1 | -0,4 |
| Saldo primário | 3,3 | 2,5 | 2,6 | 2,5 | 2,8 | -0,1 | -0,4 |
| Receita fiscal e contributiva | 37,4 | 37,8 | 37,8 | 37,5 | 37,5 | 0,0 | 0,0 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 6,2 | 7,0 | 5,7 | 7,9 | 5,6 | 1,3 | 2,3 |
| Despesa corrente | 38,5 | 40,2 | 39,8 | 40,3 | 39,5 | 0,3 | 0,8 |

Fontes: INE (2023) e Ministério das Finanças (2024 e 2025). Cálculos do CFP. | Notas: os valores relativos a 2023 incluem PRR; “2024 E” denota estimativa e “2025 P” denota previsão.

Quadro 15 – Impacto do PRR na conta das Administrações Públicas ajustada de *one-offs* (% PIB)

| | 2023 | 2024 E | | 2025 P | | PRR | |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | com PRR | sem PRR | com PRR | sem PRR | 2024 | 2025 |
| Receita Total | 43,6 | 44,8 | 43,5 | 45,5 | 43,2 | 1,3 | 2,3 |
| Receita corrente | 42,5 | 43,3 | 42,9 | 43,3 | 42,5 | 0,3 | 0,8 |
| Receita fiscal | 25,1 | 25,0 | 25,0 | 24,7 | 24,7 | 0,0 | 0,0 |
| Impostos indiretos | 14,5 | 14,5 | 14,5 | 14,7 | 14,7 | 0,0 | 0,0 |
| Impostos diretos | 10,6 | 10,6 | 10,6 | 10,0 | 10,0 | 0,0 | 0,0 |
| Contribuições sociais | 12,3 | 12,7 | 12,7 | 12,9 | 12,9 | 0,0 | 0,0 |
| Das quais: efetivas | 10,4 | 10,8 | 10,8 | 11,0 | 11,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vendas e outras receitas correntes | 5,1 | 5,5 | 5,2 | 5,8 | 5,0 | 0,3 | 0,8 |
| Vendas de bens e serviços | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 0,0 | 0,0 |
| Outra receita corrente | 1,9 | 2,4 | 2,0 | 2,7 | 1,9 | 0,3 | 0,8 |
| Receitas de capital | 1,2 | 1,5 | 0,6 | 2,1 | 0,6 | 0,9 | 1,5 |
| Despesa Total | 41,9 | 44,3 | 42,9 | 45,2 | 42,5 | 1,4 | 2,7 |
| Despesa primária | 39,9 | 42,2 | 40,8 | 43,0 | 40,3 | 1,4 | 2,7 |
| Despesa corrente primária | 36,4 | 38,1 | 37,8 | 38,1 | 37,3 | 0,3 | 0,8 |
| Consumo intermédio | 5,2 | 5,4 | 5,3 | 5,5 | 5,2 | 0,2 | 0,3 |
| Despesas com pessoal | 10,4 | 10,8 | 10,8 | 10,9 | 10,9 | 0,0 | 0,0 |
| Prestações sociais | 17,5 | 18,3 | 18,3 | 18,1 | 18,1 | 0,0 | 0,0 |
| que não em espécie | 15,8 | 16,5 | 16,5 | 16,4 | 16,3 | 0,0 | 0,0 |
| em espécie | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 0,0 | 0,0 |
| Subsídios | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,0 | 0,0 |
| Outra despesa corrente | 2,4 | 2,8 | 2,7 | 3,0 | 2,5 | 0,1 | 0,4 |
| Despesas de capital | 3,5 | 4,1 | 3,0 | 4,8 | 3,0 | 1,1 | 1,8 |
| FBCF | 2,6 | 3,3 | 2,6 | 3,7 | 2,6 | 0,7 | 1,1 |
| Outras despesas de capital | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 1,1 | 0,4 | 0,3 | 0,7 |
| Juros | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 0,0 | 0,0 |
| Saldo global | 1,7 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,6 | -0,1 | -0,4 |
| Saldo primário | 3,8 | 2,6 | 2,7 | 2,5 | 2,8 | -0,1 | -0,4 |
| Receita fiscal e contributiva | 37,4 | 37,8 | 37,8 | 37,5 | 37,5 | 0,0 | 0,0 |
| Receita não fiscal e não contributiva | 6,2 | 7,0 | 5,7 | 7,9 | 5,6 | 1,3 | 2,3 |
| Despesa corrente | 38,5 | 40,2 | 39,8 | 40,3 | 39,5 | 0,3 | 0,8 |

Fontes: INE (2023) e Ministério das Finanças (2024 e 2025). Cálculos do CFP. | Notas: os valores relativos a 2023 incluem PRR; o detalhe dos ajustamentos efetuados pode ser consultado no Quadro 17 ; “2024 E” denota estimativa e “2025 P” denota previsão.

Quadro 16 – Principais medidas de política orçamental com impacto em 2025 (em M€)

| Componente/medida | XVI Legislatura | Novas medidas POE/2025 | Total |
|--|--------------------|------------------------------|---------------|
| Impacto na variação da receita | -715 | 0 | -715 |
| Impostos diretos | -490 | -525 | -1015 |
| IRS - Redução adicional (Parlamento) | -450 | | -450 |
| IRS - Aumento da consignação | -40 | | -40 |
| IRS - Alargamento do IRS Jovem | | -525 | -525 |
| Impostos indiretos | -45 | 525 | 480 |
| IVA - Redução do Imposto na eletricidade | -110 | | -110 |
| ISP - Fim de isenção biocombustíveis avançados | 100 | | 100 |
| ISP - Fim da vigência do mecanismo de gasóleo profissional extraordinário | 25 | | 25 |
| ISP - Atualização da taxa de carbono | | 525 | 525 |
| IS e IMT - Isenção para jovens até 35 anos | -60 | | -60 |
| Vendas | -180 | | -180 |
| Isenção portagens ex-SCUT | -180 | | -180 |
| Impacto na variação da despesa | 596 | 70 | 666 |
| Consumo intermédio | -100 | | -100 |
| Revisão da despesa pública | -100 | | -100 |
| Despesas com pessoal | 523 | | 523 |
| Recuperação integral do tempo de serviço dos Professores | 177 | | 177 |
| Revisão do suplemento de missão das Forças de Segurança | 125 | | 125 |
| Revisão do suplemento de recuperação processual dos Funcionários Judiciais | 4 | | 4 |
| Revisão do suplemento de missão dos guardas prisionais | 18 | | 18 |
| Acordo com Forças Armadas | 83 | | 83 |
| Revisão do regime da carreira de enfermagem | 116 | | 116 |
| Prestações Sociais | 145 | 70 | 215 |
| Reforço Complemento Solidário para Idosos (CSI) | 50 | 70 | 120 |
| Comparticipação medicamentos Antigos Combatentes | 10 | | 10 |
| Programa Cuida-te + | 17 | | 17 |
| Pacote Mobilidade Verde | 68 | | 68 |
| Subsídios | 28 | | 28 |
| Apoios aos regimes ecológicos na agricultura | 60 | | 60 |
| Bonificação juros crédito à habitação | -32 | | -32 |
| Impacto na variação do saldo | -1 311 | -70 | -1 381 |

Fonte: MF. | Notas: valores incrementais; o quadro inclui apenas medidas de política, não podendo ser comparado com os Quadros 4 e 7 (que, para além das medidas de política, incluem pressões orçamentais, PRR, medidas *one-off* e outros impactos que decorrem da aplicação do Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública e da legislação em vigor); na distinção entre novas medidas da POE/2025 e as já aprovadas na XVI Legislatura adotou-se o critério apresentado no Quadro 3.2. do relatório da POE/2025.

Quadro 17 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental

| | % do PIB | | | | |
|---|------------|-------------|-------------|-------------|--------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 E | 2025 P |
| Medidas <i>one-off</i> (impacto no saldo) | 0,3 | -0,1 | -0,5 | -0,1 | |
| Receita | 0,5 | | | | |
| Devolução de comissão do FEEF (<i>prepaid margins</i>) | 0,5 | | | | |
| Recuperação de garantia do BPP | 0,0 | | | | |
| Despesa | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | |
| Recapitalização do Novo Banco (NB) | 0,2 | | | | |
| Ativos por impostos diferidos | 0,0 | 0,1 | 0,0 | | |
| Decisão judicial - Barragem EDP | | | 0,1 | | |
| Indemnização IP / Compensação à concessionária AEDL, S.A. | | | | 0,1 | |
| Parvalorem Perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação | | | 0,3 | | |
| Decisões judiciais - ANACOM | | | | 0,0 | |
| Por memória (impacto por agregado orçamental) | | | | | |
| <i>Receita fiscal e contributiva</i> | | | | | |
| <i>Receitas de capital</i> | 0,5 | | | | |
| <i>Outra despesa corrente</i> | | | 0,0 | | |
| <i>Outras despesas de capital</i> | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | |

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos. “2024 E” denota estimativa e “2025 P” denota previsão.

6.2 Índice de Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Política orçamental e posição cíclica [2021 – 2025]..... | 11 |
| Gráfico 2 – Evolução das prestações sociais e das despesas com pessoal (em M€) | 19 |
| Gráfico 3 – Limites da despesa sujeita ao QPDP (M€, exceto quando indicado) | 25 |
| Gráfico 4 – Evolução da dívida pública (% e p.p. do PIB) | 29 |
| Gráfico 5 – Necessidades de financiamento do Estado em 2025..... | 31 |
| Gráfico 6 – Fontes de financiamento do Estado | 32 |

6.3 Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Indicadores orçamentais..... | 10 |
| Quadro 2 – Evolução da carga fiscal | 12 |
| Quadro 3 – Receita pública na POE/2025 (M€) | 13 |
| Quadro 4 – Despesa fiscal do Estado, por imposto | 15 |
| Quadro 5 – Conta das Administrações Públicas..... | 16 |
| Quadro 6 – Despesa pública prevista na POE/2025 (em M€)..... | 18 |
| Quadro 7 – Instrumentos de controlo da despesa (M€)..... | 21 |
| Quadro 8 – Do limite de despesa no QPDP para 2025 ao saldo em contas nacionais..... | 28 |
| Quadro 9 – Necessidades de financiamento do Estado em 2024 – 2025 (M€) | 30 |
| Quadro 10 – Incorporação das medidas de política explicitadas na POE/2025 no cenário de projeção do CFP (% do PIB)..... | 35 |
| Quadro 11 – Resumo do exercício piloto da Orçamentação por Programas da POE/2025 | 40 |
| Quadro 12 – Conta das Administrações Públicas, em contabilidade nacional | 42 |
| Quadro 13 – Conta das Administrações Públicas ajustada de <i>one-offs</i> , em contabilidade nacional..... | 42 |
| Quadro 14 – Impacto do PRR na conta das Administrações Públicas (% do PIB) | 43 |
| Quadro 15 – Impacto do PRR na conta das Administrações Públicas ajustada de <i>one-offs</i> (% PIB) | 44 |

Quadro 16 – Principais medidas de política orçamental com impacto em 2025 (em M€) 45

Quadro 17 – Impacto das medidas *one-off* no saldo orçamental 46

6.4 Índice de Caixas

Caixa 1 – Despesa Fiscal do Estado na POE/2025 14