Conselho das Finanças Públicas

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM 2024

junho de 2025

Relatório nº

04/2025

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 19 de maio de 2025.

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

Resumo não técnico 4

Sumário executivo 5

1. Introdução 8

2. Principais desenvolvimentos orçamentais em 2024 10

2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental 10

2.2 Análise da receita 18

2.3 Análise da despesa 23

2.4 Dívida pública 30

2.4.1 Dívida de Maastricht 30

2.4.2 Ajustamento défice-dívida 31

2.4.3 Financiamento e sectores financiadores 32

3. Comparação com os documentos de programação orçamental 35

4. Anexos 41

4.1 Quadros 41

4.2 Principais Fontes de Informação Estatística 45

4.3 Índice de Gráficos 45

4.4 Índice de Quadros 46

4.5 Índice de Caixas 46

RESUMO NÃO TÉCNICO

Saldo Orçamental e Primário

- Saldo orçamental: 0,7% do PIB (1994 M€), acima dos 0,2% previstos no OE/2024, mas abaixo dos 1,2% do PIB alcançados em 2023.
- Saldo primário (exclui juros): 2,8% do PIB, manteve-se excedentário, embora inferior ao de 2023.
- Portugal foi um dos 6 países da UE com excedente orçamental em 2024 e um dos 4 com saldo positivo nos dois últimos anos.

Contributos por Subsector

- Administração Central: principal responsável pela deterioração do saldo.
- Administração Regional e Local: regressou a saldo positivo (0,1% do PIB).
- Segurança Social: excedente de 2% do PIB (5825M€), principal responsável pelo excedente das administrações públicas.

Dívida Pública

- Rácio da dívida pública: 94,9% do PIB; -2,8 p.p. face a 2023.
- Redução impulsionada pelo crescimento nominal do PIB e saldo primário.

Política Orçamental

- Política orçamental foi expansionista e contracíclica.
- Ação discricionária do Governo explica 2/3 da redução do saldo ajustado de *one-offs*: medidas como redução do IRS, valorização salarial da função pública e reforço das pensões.

Despesa Pública

- Crescimento da despesa líquida: 12%, acima dos 11,8% aprovados pelo Conselho da EU; - Peso da despesa no PIB: 42,8%, +0,5 p.p. face a 2023 (sem o efeito do PRR, o aumento seria de 0,2 p.p. do PIB).
- Aumento absoluto: +8 606 M€, impulsionado pela despesa corrente primária.
- Despesas de capital abaixo do previsto, devido à baixa execução do PRR.
- Juros aumentam 6,3% em termos nominais, mas estabilizaram em 2,1% do PIB.

Receita Pública

- Receita total ligeiramente acima do previsto no OE/2024, mantendo-se em 43,5% do PIB, acompanhando o crescimento do PIB nominal.
- Impulsionada por receita fiscal e contributiva (90% do crescimento).
- Carga fiscal: 35,6% do PIB, retomando tendência ascendente.

Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

- Execução acumulada até 2024: 5457 M€ (24,6%) do total do plano.
- Execução em 2024 (excluindo a componente destinada à capitalização e resiliência financeira de empresas): 2501 M€, representando uma taxa de execução de 45% face ao previsto no OE/2024.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em 2024, as Administrações Públicas (AP) mantiveram uma posição orçamental excedentária. O saldo apurado pelas autoridades estatísticas nacionais foi de 0,7% do PIB, superando os 0,2% do PIB previstos no Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024). Apesar deste resultado mais favorável, o saldo orçamental reduziu-se em 0,5 p.p. do PIB face ao alcançado em 2023 (1,2% do PIB). A Administração Central foi responsável por essa deterioração, no ano em que a Administração Regional e Local regressou a um saldo positivo e os Fundos da Segurança Social mantiveram um significativo excedente orçamental. O saldo primário que exclui os encargos com juros manteve-se excedentário (2,8% do PIB). Com este desempenho, Portugal foi um dos seis Estados-membros da União Europeia a registar um excedente em 2024 e um dos quatro a assegurar um saldo positivo nos dois últimos anos.

Uma análise sobre a evolução sustentada da posição orçamental em 2024 mostra que, excluindo o efeito de operações *one-off,* a redução do excedente foi o dobro (1,0 p.p. do PIB) do observado em termos totais (0,5 p.p. do PIB) em consequência de uma política orçamental expansionista. A estimativa do CFP aponta para que os desenvolvimentos cíclicos da economia tenham contribuído em um terço para a redução anual do saldo orçamental, devendo-se o maior contributo (dois terços) à ação discricionária da política orçamental do governo, que refletiu principalmente a aplicação das medidas de redução do IRS, de valorização remuneratória da função pública e de aumento de prestações sociais, em particular a atualização e reforço das pensões. O saldo primário estrutural, que permite avaliar o efeito da ação discricionária, apresentou um decréscimo equivalente a 0,6 p.p. do PIB potencial. Neste contexto, a política orçamental em 2024 foi expansionista e contracíclica. Esta mesma conclusão é sustentada por uma leitura complementar do impulso orçamental centrada na relação entre a evolução da despesa líquida e a do produto potencial. Nesta abordagem, em 2024, a despesa primária financiada pelo orçamento nacional registou um crescimento acima do estimado para o produto potencial médio prazo, o que traduziu a orientação expansionista da política orçamental.

O crescimento da despesa líquida em 2024 apurado pela Comissão Europeia (CE) nas previsões da Primavera (12%) ficou acima do subjacente ao aprovado pelo Conselho da UE (11,8%). Este resultado, em linha com o já sinalizado pelo CFP no parecer ao Relatório Anual de Progresso (RAP), significa que se verificou um desvio desfavorável equivalente a 0,1% do PIB a ter presente na avaliação da trajetória da despesa líquida em 2025. O Ministério das Finanças reportou no RAP um crescimento de 11,6% e um consequente desvio favorável (em -0,1% do PIB). A diferença deve-se à quantificação das medidas discricionárias da receita.

Em 2024, a receita pública superou ligeiramente o valor previsto no OE/2024. Este desempenho foi impulsionado pela robustez da receita fiscal e contributiva, a qual compensou a execução abaixo do esperado da receita de capital e da outra receita corrente. O desvio nestas duas últimas rubricas deveu-se, em grande medida, à menor transferência de subvenções do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) face ao inicialmente previsto pelo Ministério das Finanças. Face a 2023, o aumento da receita pública foi fortemente impulsionado pela tributação e pelas contribuições sociais, que em conjunto explicaram mais de 90% do seu crescimento total. Consequentemente, a carga fiscal (das AP) retomou a trajetória ascendente dos últimos anos, situando-se em

35,6% do PIB. Acompanhando esta evolução, verificou-se também um aumento do peso relativo das contribuições sociais sobre as remunerações (22,1%), do IRC sobre o excedente bruto de exploração empresarial (18,6%) e do IVA e IEC sobre o consumo privado nominal (18,2%) — indicadores que atingiram máximos históricos de duas décadas. Não obstante o crescimento nominal da receita, o peso no PIB manteve-se praticamente inalterado (43,5%), refletindo uma evolução em linha com o produto nominal.

A despesa pública elevou o seu peso no PIB em 0,5 p.p., para 42,8% em 2024, num ano marcado pela aceleração do PRR e pela aprovação de novas medidas de natureza permanente. Para este acréscimo contribuiu o efeito do PRR (+0,3 p.p. do PIB) e também o efeito do denominador, uma vez que o crescimento do produto nominal (6,4%) foi inferior ao da despesa pública (7,6%). Em termos absolutos, este agregado orçamental aumentou 8606 M€ face a 2023. A despesa corrente primária foi determinante para esse aumento, para o qual contribuíram todas as suas componentes, exceto os subsídios. Os encargos com juros cresceram em termos absolutos, mas estabilizaram nos 2,1% do PIB. As despesas de capital diminuíram na sequência de um forte decréscimo das «outras despesas de capital», influenciado pelo menor impacto de operações *one-off*. Em contraste, a FBCF aumentou pelo 8.º ano consecutivo, impulsionada em 2024 pelo contributo da parcela de financiamento nacional. Apesar do crescimento da despesa pública, este ficou abaixo do previsto no OE/2024. As despesas de capital contribuíram para esse desvio, determinado, essencialmente, pela FBCF que continuou a refletir o baixo grau de execução dos investimentos ao abrigo do PRR. Em menor grau, registam-se os encargos com juros com uma execução também inferior ao previsto. Em contraste, a execução da despesa corrente primária excedeu a previsão inicial, particularmente as prestações sociais e as despesas com pessoal, refletindo o impacto de medidas de política aprovadas pelo Governo e pelo Parlamento após a aprovação do OE/2024.

Decorrido mais de metade do prazo previsto para a implementação do PRR, três quartos do plano não tem execução orçamental. Até ao final de 2024 foram executados 5457 M€ (24,6% do total do plano), dos quais 609 M€ prestaram-se à aplicação em ativos financeiros, destinados sobretudo à vertente capitalização de empresas e resiliência financeira. Excluindo esta parcela, a despesa com projetos PRR totalizou 4848 M€, dos quais 4310 M€ foram provenientes de subvenções da União Europeia (UE) e 538 M€ da utilização de empréstimos. Quase três quartos desta despesa foi direcionada para investimento na economia, com a maior parte dos recursos a serem alocados através de apoios dados a projetos desenvolvidos por outros sectores da economia. Apesar da aceleração registada em 2024, a despesa nesse ano totalizou 2501 M€. Este valor corresponde a uma taxa de execução de 45% face ao previsto no OE/2024, determinada pelos desvios significativos na FBCF e despesa corrente primária. Não obstante, em 2024, a utilização de empréstimos que não afetos a ativos financeiros totalizou 480 M€, um resultado que penalizou o saldo orçamental em mais 167 M€ do que o previsto no OE/2024.

O rácio da dívida pública no PIB manteve a trajetória descendente. No final de 2024, a dívida pública atingiu 94,9% do PIB, menos 2,8 p.p. do que em 2023. O efeito dinâmico contribuiu para esta redução (-3,9 p.p. do PIB), impulsionado sobretudo pelo crescimento nominal do PIB, que influenciado pela inflação, mais do que compensou os encargos com juros. O saldo primário contribuiu com -2,8 p.p., enquanto o ajustamento défice-dívida exerceu um efeito adverso de 3,8 p.p.. Estes desenvolvimentos,

conjugados com o efeito de revisão na nova base estatística de contas nacionais introduzida em setembro de 2024, contribuíram para que o rácio da dívida pública alcançado em 2024 ficasse abaixo dos 98,9% do PIB previstos pelo MF no OE/2024. Verificou-se um aumento da proporção de dívida detida pelo sector não residente, que representava 45% do total no final de 2024, face a 42% no ano anterior. No sector residente verificou-se uma diminuição da exposição à dívida pública portuguesa, refletida em particular na dívida detida pelo Banco Central e pelas famílias.

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Receita Total	42,6	43,4	44,5	43,6	43,5	43,5
Receita corrente	42,2	42,8	43,3	42,9	42,4	42,6
Receita fiscal	24,8	24,6	24,6	25,5	25,1	24,9
Impostos indiretos	15,0	14,6	15,0	15,0	14,4	14,6
Impostos directos	9,7	10,0	9,6	10,5	10,6	10,3
Contribuições Sociais	11,8	12,7	12,6	12,2	12,2	12,6
Vendas e outra receita corrente	5,6	5,5	6,1	5,3	5,0	5,1
Receitas de capital	0,4	0,5	1,2	0,6	1,2	0,9
Despesa Total	42,5	49,1	47,3	43,9	42,3	42,8
Despesa Primária	39,6	46,3	45,0	42,0	40,2	40,7
Despesa Corrente Primária	36,7	41,9	41,2	38,3	36,3	37,3
Consumo intermédio	5,1	5,4	5,5	5,4	5,2	5,2
Despesas com pessoal	10,8	11,9	11,6	10,6	10,4	10,6
Prestações sociais	18,2	20,1	19,3	18,5	17,5	18,2
Subsídios e outra despesa corrente	4,5	5,2	5,5	5,3	4,8	5,0
Despesas de capital	2,8	4,4	3,8	3,7	3,9	3,4
FBCF	1,8	2,3	2,6	2,4	2,6	2,7
Outras despesas de capital	1,0	2,1	1,2	1,3	1,3	0,7
Saldo primário	3,0	-2,9	-0,5	1,6	3,3	2,8
Juros	2,9	2,8	2,4	1,9	2,1	2,1
Saldo global	0,1	-5,8	-2,8	-0,3	1,2	0,7
Medidas temporárias e não recorrentes	-0,6	-0,7	0,3	-0,1	-0,5	0,0
Saldo ajustado de medidas one-off	0,7	-5,1	-3,2	-0,2	1,7	0,7
Componente cíclica	1,6	-3,6	-1,9	0,5	0,5	0,2
Saldo Estrutural	-0,9	-1,5	-1,3	-0,7	1,1	0,5
Variação anual do saldo estrutural	0,2	-0,6	0,2	0,6	1,8	-0,6
Saldo Primário Estrutural	2,0	1,4	1,1	1,2	3,2	2,6
Variação anual do saldo primário estrutural	-0,2	-0,6	-0,3	0,1	2,0	-0,6
Dívida Pública	116,1	134,1	123,9	111,2	97,7	94,9
Variação do rácio da dívida, decomposição:	-5,0	18,0	-10,2	-12,6	-13,5	-2,8
Saldo primário	-3,0	2,9	0,5	-1,6	-3,3	-2,8
Efeito dinâmico ou bola de neve	-2,5	10,6	-7,2	-12,1	-7,9	-3,9
Ajustamento défice-dívida	0,5	4,5	-3,5	1,0	-2,3	3,8
Por memória:						
Taxa de juro implícita	*2,5%*	*2,3%*	*1,9%*	*1,7%*	*2,0%*	*2,2%*
Outros indicadores orçamentais						
Carga fiscal (calculada pelo Sector das AP)	34,4	35,0	35,0	35,7	35,4	35,6
Despesa corrente	39,7	44,7	43,5	40,2	38,4	39,3
Consumo Público	16,9	18,9	18,5	17,4	16,7	16,8

Fonte: INE, BdP e cálculos do CFP. | Nota: (i) os valores encontram-se influenciados pelo efeito de operações *one-off* conforme se detalha no Quadro 17 em anexo, apresentando-se no Quadro 14, também em anexo, a conta ajustada de operações *one-off* para os anos de 2023 e 2024; (ii) As variações foram calculadas face ao ano anterior e podem não corresponder às diferenças dos valores em percentagem do PIB devido a arredondamentos; (iii) A componente cíclica foi apurada de acordo com a metodologia comum da CE para as semi-elasticidades, tendo por base o hiato do produto decorrente das projeções macroeconómicas incluídas no relatório do CFP "Perspetivas Económicas e Orçamentais" de abril de 2025. Salvo menção em contrário, no presente relatório o PIB é o avaliado em termos nominais e corresponde ao valor apurado pelo INE para o ano de 2023 e 2024, respetivamente de 267 923 M€ e 285 189 M€ (Quadro 5). No Capítulo 3, o PIB nominal respeita ao previsto pelo MF para 2024 nos documentos de programação orçamental.

1. INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os desenvolvimentos orçamentais do sector das Administrações Públicas (AP) no ano de 2024 e uma análise comparativa dessa evolução face aos objetivos fixados pelo Ministério das Finanças (MF) no Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024) para o saldo orçamental e para a dívida pública.

A comparação entre a previsão incluída no OE/2024 e o resultado obtido encontra-se prejudicada pela aplicação da nova base estatística de contas nacionais (Base 2021) divulgada em setembro de 2024, que dificulta a comparação entre a previsão da conta das AP (OE/2024) e a sua publicação pelas autoridades estatísticas. O impacto dessa revisão é apresentado na Caixa 5. Não obstante, optou-se por efetuar apenas a comparação ao nível dos agregados e de alguns subagregados, incluindo, quando possível, uma referência comparativa a algumas componentes orçamentais. No que respeita à dívida pública, as revisões estatísticas tiveram implicações relevantes, concretamente no valor da dívida nominal e em rácio do PIB conforme é explicado adiante no relatório.

Além desta revisão estatística, acresce ainda o facto de o OE/2024 apresentado pelo XXIII Governo Constitucional (de 30.03.2022 até 02.04. 2024) ter sido parcialmente executado pelo XXIV Governo Constitucional (desde 02.04.2024), uma situação que resultou numa execução marcada por novas medidas de política aprovadas pelo governo e parlamento, além do previsto naquele documento de programação orçamental.

A análise assenta nos dados divulgados em 26 de março de 2025 através das seguintes fontes estatísticas: a primeira notificação de 2025 ao abrigo do Procedimento por Défice Excessivo (PDE) e as contas nacionais trimestrais por sector institucional relativas ao 4.º trimestre de 2024, publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Banco de Portugal (BdP). Os dados subjacentes ao presente relatório têm um caráter preliminar, suscetíveis a revisões, particularmente ao nível da administração local que na estimativa provisória subjacente à 2.ª notificação do PDE de 2025 já beneficiará da prestação de informação financeira pelos municípios de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Os agregados orçamentais das AP são apresentados em contabilidade nacional e sem a correção dos efeitos de operações *one-off*. Contudo, sempre que se considere pertinente, esta correção é efetuada e justificada para permitir uma melhor avaliação da evolução da execução orçamental.

Neste relatório procede-se ainda à avaliação da conformidade dos dados de execução orçamental com a trajetória da despesa líquida, em 2024, tendo por referência os cálculos do CFP e a avaliação da Comissão Europeia realizada em maio, no âmbito das previsões da Primavera de 2025. Esta análise centra-se no novo indicador operacional de supervisão orçamental que fornece também uma leitura complementar sobre a orientação da política orçamental.

O relatório encontra-se estruturado em três capítulos. Depois deste capítulo introdutório, segue-se o segundo que analisa os desenvolvimentos orçamentais das AP em 2024. Procede-se neste âmbito, num primeiro plano, à análise da evolução da

posição orçamental, da orientação da política orçamental e da conformidade da despesa líquida com a trajetória aprovada; num segundo plano à análise da evolução da receita e da despesa públicas, assim como da situação de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência; e num terceiro plano uma análise sobre a evolução da dívida pública, identificando, por um lado, os fatores que, além do saldo, explicam a variação da dívida e, por outro lado, os sectores responsáveis pelo seu financiamento. O terceiro e último capítulo é dedicado à comparação entre a previsão subjacente ao OE/2024 e o resultado obtido.

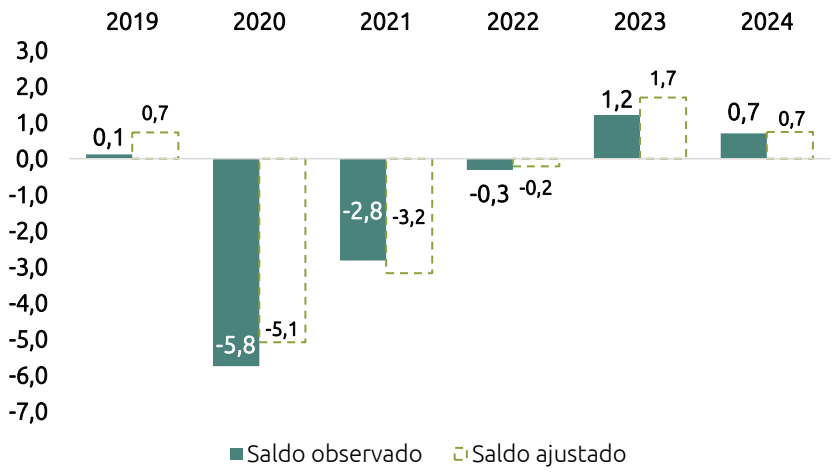
A elaboração do presente relatório beneficiou de informação regularmente recebida do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Banco de Portugal (BdP), em contas nacionais (estatísticas financeiras e não financeiras), assim como de esclarecimentos adicionais prestados por estas entidades, e pelo Ministério das Finanças (MF). O CFP agradece a todos a colaboração prestada, no quadro da promoção da transparência das Finanças Públicas.

2. PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2024

2.1 Saldos, ajustamento e postura da política orçamental

Em 2024, as Administrações Públicas (AP) mantiveram uma posição orçamental excedentária. A estimativa preliminar apurada pelas autoridades estatísticas nacionais resultou num saldo positivo deste sector de 0,7% do PIB (1994 M€), um valor idêntico ao projetado pelo CFP em setembro do ano passado. Este resultado traduz uma diminuição do excedente orçamental de 0,5 p.p. do PIB face a 2023 (Gráfico 1). Não obstante, o saldo orçamental apurado em 2024 superou o antecipado pelo MF nos documentos de programação orçamental: em outubro de 2023, no OE/2024, previa um saldo positivo de 0,2% do PIB, enquanto em outubro de 2024 na Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025) apontava para um excedente de 0,4% do PIB. O saldo primário, que exclui os encargos com juros, reduziu-se face ao registado em 2023, mantendo, ainda assim, uma posição excedentária (2,8% do PIB, ou 7869 M€).

Gráfico 1 – Saldo orçamental das Administrações Públicas
(em % do PIB)



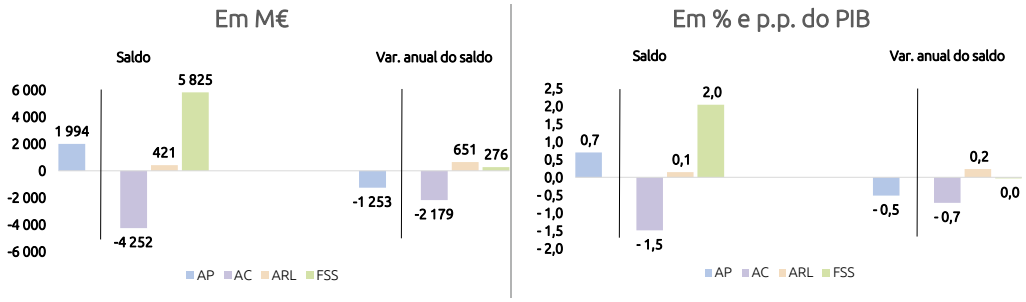
Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: O saldo ajustado corresponde ao saldo observado expurgado de operações *one-off* identificadas no Quadro 17.

A redução do excedente orçamental em 2024 deveu-se à deterioração do saldo da Administração Central. A Administração Regional e Local (ARL)[1] compensou parcialmente essa deterioração ao inverter a situação de défice registada em 2023 para uma posição de excedente em 2024. Os Fundos de Segurança Social (FSS) mantiveram

[1] Regiões Autónomas (RA) dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM) e a Administração Local (AL). No caso português, incluem-se ambas no código S.1313 do SEC 2010, nomeadamente por a AR não cobrir todo o território nacional.

elevado o excedente orçamental (2,0% do PIB). Este excedente mais do que compensou o défice da Administração Central (AC) - Gráfico 2.

Gráfico 2 – Saldo e contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2024



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: AC – Administração Central; ARL – Administração Regional e Local; FSS – Fundos de Segurança Social; AP - Administrações Públicas. O total pode não corresponder à soma exata dos valores apresentados no gráfico para cada subsector devido a arredondamentos.

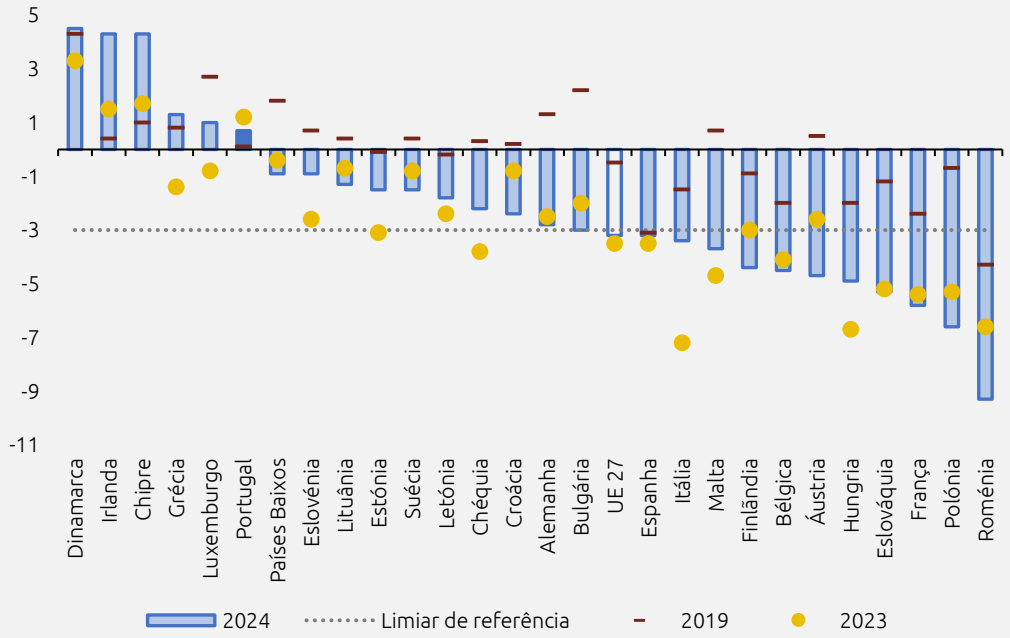
Estes desenvolvimentos colocaram Portugal no grupo de seis dos 27 Estados-membros da União Europeia que apresentaram um excedente orçamental em 2024. Apesar da redução do excedente orçamental, Portugal foi também um dos quatro Estados-membros (a par com Dinamarca, Irlanda e Chipre) que registaram um saldo orçamental positivo nos últimos dois anos (Caixa 1).

Caixa 1 – Saldo orçamental e dívida pública na União Europeia (UE)

Em 2024, o saldo orçamental agregado da UE fixou-se em -3,2% do PIB, um resultado melhor do que o registado no ano anterior (-3,5% do PIB). Dos vinte e sete Estados-Membros da UE, 21 apresentaram saldos negativos, tendo 12 excedido o limiar de referência de -3% do PIB estabelecido no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

A Roménia foi o Estado-Membro que registou o défice, em percentagem do PIB, mais elevado (-9,3%), seguido da Polónia (-6,6%) e da França (-5,8%). Em contraste, seis países registaram excedentes orçamentais, com destaque para a Dinamarca (4,5%), Irlanda (4,3%) e Chipre (4,3%). Face a 2023, destacam-se as evoluções positivas no saldo orçamental da Itália (+3,8 p.p.), Irlanda (+2,8 p.p.) e Grécia (+2,6 p.p.), enquanto a Roménia (-2,7 p.p.) e Áustria (-2,1 p.p.) registaram um agravamento mais expressivo deste indicador - Gráfico 3. Comparativamente com 2019, vinte e dois Estados-Membros apresentavam ainda saldos orçamentais inferiores, refletindo os efeitos prolongados da crise pandémica e do contexto geopolítico adverso.

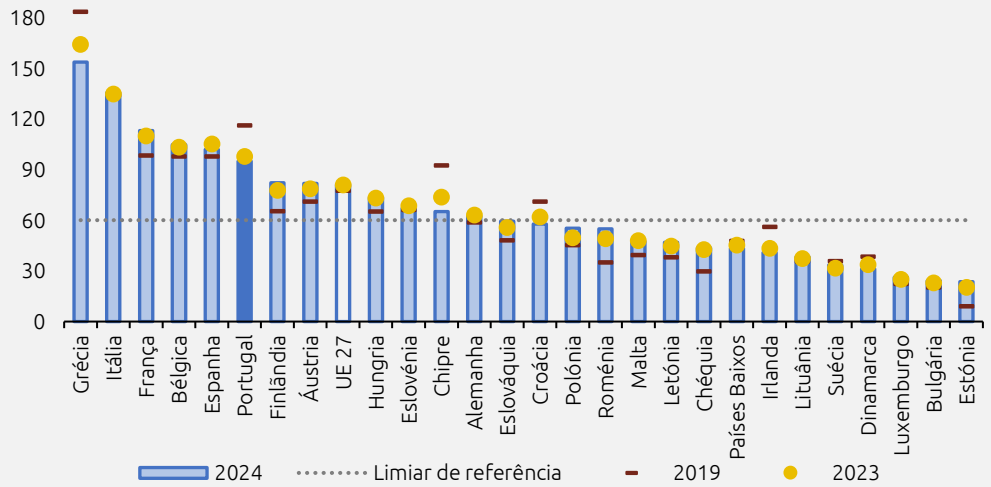
Gráfico 3 – Saldo orçamental dos países da UE (em % do PIB), 2019-2024



Fonte: Eurostat (dados divulgados em 22 de abril de 2025).

No que respeita à dívida pública, o rácio no PIB deste indicador para o conjunto dos vinte e sete países da União Europeia aumentou marginalmente para 81,0% do PIB em 2024 (80,8% em 2023), mantendo-se acima do valor pré-pandemia. Doze países permaneceram acima do limiar dos 60% do PIB (menos um face a 2023), dos quais seis com rácios superiores a 90%: Grécia (153,6%), Itália (135,3%), França (113,0%), Bélgica (104,7%), Espanha (101,8%) e Portugal (94,9%). Portugal manteve, em 2024, a sexta posição entre os países com maior dívida relativa ao PIB, contrastando com a terceira posição registada em 2019.

Gráfico 4 – Dívida pública dos países da UE (em % do PIB), 2019-2024



Fonte: Eurostat (dados divulgados em 22 de abril de 2025).

Apesar do ligeiro agravamento do rácio médio da dívida na UE, onze Estados-Membros registaram reduções face a 2023, com particular destaque para a Grécia (-10,3 p.p.) e Chipre (-8,6 p.p.). No período 2019-2024, os maiores ajustamentos registados neste indicador foram alcançados por estes dois países e por Portugal, todos com uma redução do rácio da dívida acima dos 20 p.p. do PIB. No final de 2024, dezanove Estados Membros ainda mantinham uma posição do saldo orçamental e da dívida pública expressos em rácio do PIB pior do que o registado no período pré-pandemia. De entre estes, destacam-se a Bélgica, França, Itália e Espanha que mantinham rácios da dívida pública superiores a 90% do PIB, sendo que a Espanha era o único país a permanecer numa posição de défice excessivo tal como em 2019.

O excedente apurado em contas nacionais foi muito superior ao registado em contabilidade orçamental pública. O saldo verificado nesta última ótica correspondeu a um excedente de 101 M€, inferior em 0,7 p.p. do PIB ao apurado na ótica da contabilidade nacional (0,7% do PIB). Os ajustamentos relativos à especialização do exercício explicam a quase totalidade dessa diferença, quando expurgado o impacto de valor simétrico das dotações de capital em entidades pertencentes ao sector das AP (Quadro 2). O contributo positivo desta categoria de ajustamentos foi determinado pelo ajustamento temporal dos impostos e contribuições sociais em 0,4% do PIB, bem como pelo ajustamento caixa-compromissos da CGA e do SNS e pelo efeito positivo resultante da diferença entre juros pagos e juros recebidos (ambos com 0,2% do PIB). Em sentido contrário, o ajustamento *accrual* às empresas públicas reclassificadas para o sector das AP penalizou o saldo em contas nacionais (-0,3% do PIB). A categoria "outros ajustamentos", excluindo igualmente as dotações de capital em entidades das AP, deu um contributo de -0,1% do PIB, não obstante incorporar o impacto de ajustamentos de sinal contrário. Salientam-se, neste sentido, o ajustamento dos fundos de pensões transferidos para as Administrações Públicas em anos anteriores, que compensaram o impacto desfavorável dos encargos com material militar e reposições não abatidas aos pagamentos.

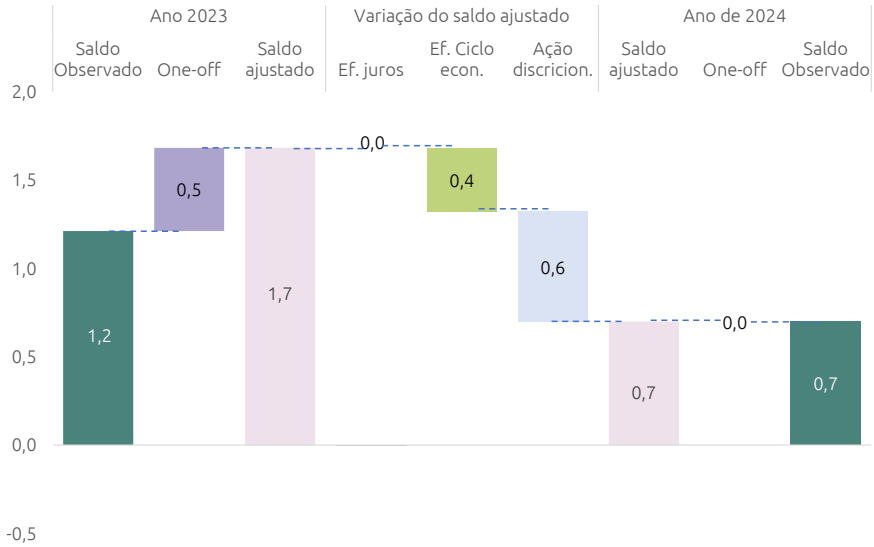
Quadro 2 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB)

	2024	2024*
(1) Saldo em Contabilidade Pública	**0,0**	**0,0**
Administração Central e Segurança Social	-0,2	-0,2
Administração Regional e Local	0,2	0,2
(2) Ajustamentos de passagem à Contabilidade Nacional	**0,7**	**0,7**
Diferenças de universo	0,0	0,0
Especialização do exercício (Ajustamento Caixa-Compromissos)	1,9	0,7
*Impostos e contribuições sociais ***	0,4	0,4
Diferença entre juros pagos e devidos	0,2	0,2
Outros desfasamentos temporais (dos quais)	1,4	0,2
Ajustamento caixa-compromissos CGA e SNS	*0,2*	*0,2*
Ajustamento de especialização às empresas públicas reclassificadas (das quais)	*1,0*	*-0,3*
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	*1,2*	-
Outros ajustamentos (dos quais)	-1,3	-0,1
Injeções de capital (das quais)	-1,2	0,0
Dotação de Capital em Entidades Públicas Reclassificadas	-1,2	-
Fundos de pensões	0,2	0,2
Material Militar	-0,1	-0,1
Reposições não abatidas aos pagamentos	-0,1	-0,1
(3) = (1)+(2) Saldo em Contabilidade Nacional	**0,7**	**0,7**

Fonte: INE. Cálculos CFP. | Nota: Cálculos do CFP | Nota: (*) Expurgado das dotações de capital em Entidades Públicas Reclassificadas; (**) Ajustamento temporal. Os ajustamentos de sinal positivo/negativo originam um saldo em contas nacionais superior/inferior ao obtido na ótica da contabilidade orçamental pública. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Excluindo o efeito de operações *one-off* a redução anual do excedente foi o dobro (1,0 p.p. do PIB) do observado em termos totais (0,5 p.p. do PIB). Com efeito, o saldo ajustado de *one-offs* reduziu-se de 1,7% para 0,7% do PIB. A variação do saldo ajustado pode ser decomposta na variação do peso dos juros no PIB, na ação discricionária da política orçamental do governo e no efeito do ciclo económico.[2] Conclui-se que a ação discricionária da política orçamental do governo, tal como medida pela variação do saldo primário estrutural (-0,6 p.p. do PIB potencial) explica dois terços da diminuição do saldo orçamental ajustado. Tal ficou a dever-se ao aumento da despesa primária estrutural (0,6 p.p. do PIB potencial), devido inteiramente à sua componente corrente (0,6 p.p.) em resultado da atualização dos valores de referência de prestações sociais, do pagamento do suplemento extraordinário de pensões e do reforço do complemento solidário de idosos para além dos programas de incentivo à utilização dos transportes públicos e das medidas de valorização remuneratória de trabalhadores das AP, entre outros. Estima-se que os desenvolvimentos cíclicos da economia tenham contribuído em um terço para a deterioração do saldo orçamental ajustado de *one-offs*.

Gráfico 5 – Do saldo de 2023 ao saldo de 2024 (em % do PIB)

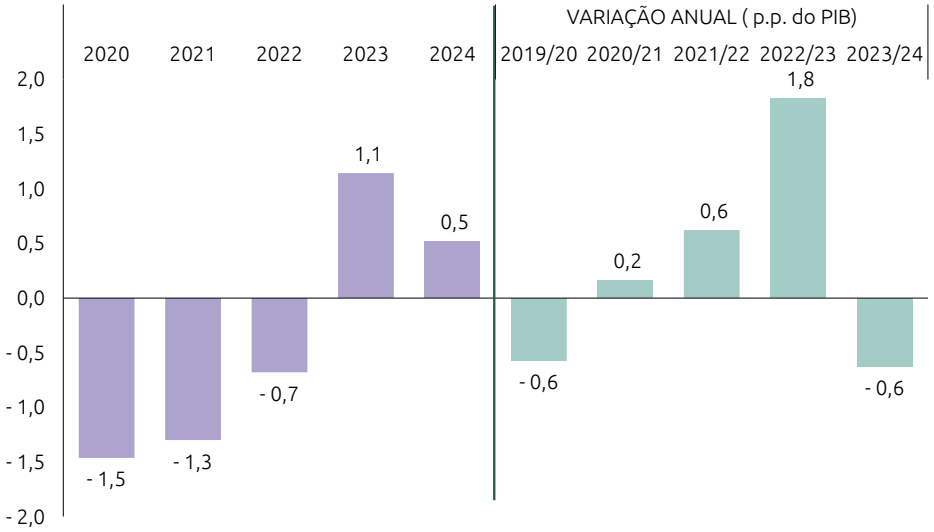


Fonte: INE e CFP. Cálculos do CFP. Nota: O detalhe das operações *one-off* pode ser consultado no Quadro 17 em anexo; a ação discricionária do governo corresponde à variação do saldo primário estrutural. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

O saldo estrutural manteve-se positivo em 2024 (0,5% do PIB potencial), embora inferior ao de 2023. Com efeito, a informação disponível aponta para uma deterioração em 0,6 p.p. do PIB deste indicador, invertendo a tendência observada nos últimos anos (Gráfico 6).

[2] O efeito do ciclo económico é calculado com base na metodologia comunitária para a componente cíclica do saldo orçamental e para o hiato do produto, estimado no Relatório do CFP Perspetivas Económicas e Orçamentais 2025-2029, de abril de 2024.

Gráfico 6 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2019 e 2024 (em % do PIB)

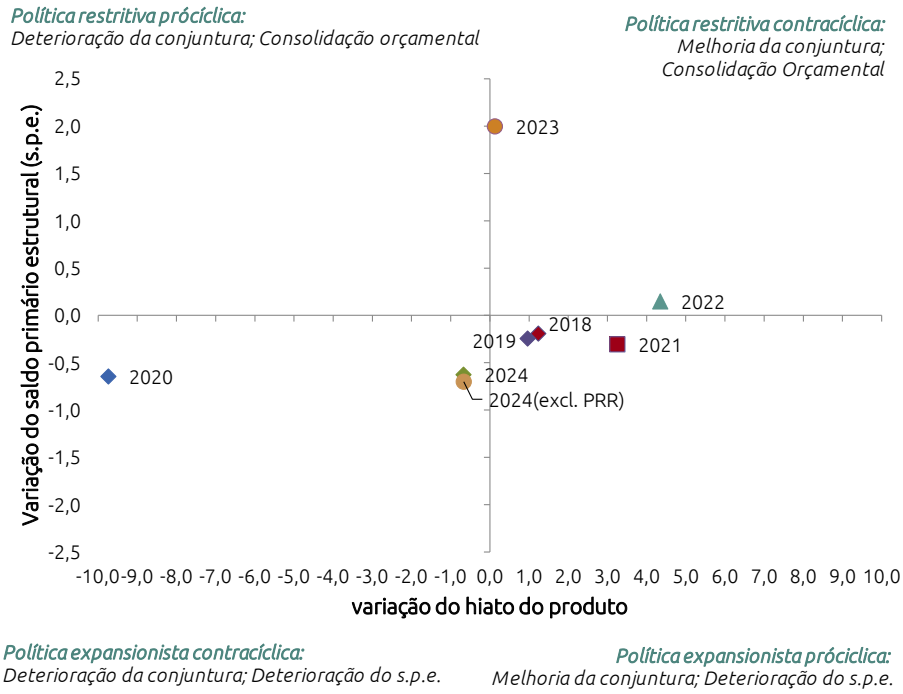


Fonte: INE e CFP. | Nota: Estimativa efetuada tendo por base o método comunitário e condicional à informação disponível para o cálculo do hiato do produto, que se encontra, por construção, sujeita a revisões, com particular incidência no período contemporâneo e na sua vizinhança.

Num contexto de deterioração da conjuntura económica em 2024, a postura da política orçamental revelou-se expansionista. A aferição da natureza restritiva ou expansionista da política orçamental resulta da conjugação da variação do saldo primário estrutural (saldo estrutural excluindo a despesa com juros) com a posição no ciclo económico (medida pela variação do hiato do produto). Em 2024, o saldo primário estrutural apresentou uma variação negativa de 0,6 p.p. do PIB potencial enquanto se estima uma deterioração da conjuntura económica (medida pela variação negativa em 0,7 p.p. do hiato do produto), o que sugere uma orientação expansionista e contracíclica da política orçamental. Considerando o impulso orçamental conferido pelo MRR[3] que consiste em anular na receita a entrada de fundos correspondentes a este mecanismo, a variação do saldo primário estrutural em 2024 resultaria numa deterioração de 0,7 p.p. do PIB. Este resultado permite concluir que nesse ano o funcionamento do MRR imprimiu à economia um estímulo direto equivalente a 0,1% do PIB que não se refletiu no agravamento do saldo orçamental (ver Caixa 4). Deste modo, o impulso orçamental conferido pelo PRR sobre a atividade económica em 2024 contribui para acentuar a orientação expansionista da política orçamental, uma alteração face à postura restritiva verificada em 2023 (Gráfico 7).

[3] Instrumento financeiro que concede subvenções e empréstimos para apoiar reformas e investimentos nos Estados-Membros da UE, intitulado de NextGenerationEU, dos quais beneficia o PRR português. Com a entrada em funcionamento deste instrumento, a leitura da variação do saldo primário estrutural, enquanto indicador da orientação da política orçamental discricionária, foi afetada. Esta circunstância deve-se ao facto de as despesas financiadas por subvenções do MRR representarem um estímulo orçamental que não se traduzirá na necessidade de financiamento por impostos ou endividamento, não tendo, portanto, um impacto negativo no saldo orçamental, nem na dívida pública.

Gráfico 7 – Política orçamental e posição cíclica [2018-2024] (em % do PIB)



Fonte: INE e CFP. Cálculos do CFP. | Nota: (i) A natureza da política orçamental é avaliada pela variação do saldo primário estrutural; (ii) A posição cíclica da economia é aferida pela variação do hiato do produto, que traduz a diferença entre as taxas de crescimento do PIB real e do PIB potencial; (iii) 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 p.p. do PIB potencial e é expansionista se essa proporção se deteriorar em pelo menos 0,25 p.p. do PIB. Caso a variação esteja entre -0,25 p.p. do PIB e +0,25 p.p. do PIB a política orçamental é considerada neutra.

Com o foco da supervisão e das regras orçamentais europeias a transitar do saldo estrutural (e respetivo objetivo de médio-prazo) para a evolução da despesa pública, a Comissão Europeia (CE) tem apresentado uma leitura complementar do impulso da política orçamental coerente com esta perspetiva. No novo quadro de governação económica, a avaliação da orientação da política orçamental passou a sustentar-se na despesa líquida, também designada de despesa primária financiada a nível nacional líquida de medidas discricionárias de receita.[4] Contrariamente à habitual avaliação da postura da política orçamental (Gráfico 7), a avaliação dessa postura centra-se agora na relação entre a taxa de crescimento da despesa líquida e a taxa de crescimento média do produto potencial de 10 anos em termos nominais.[5]

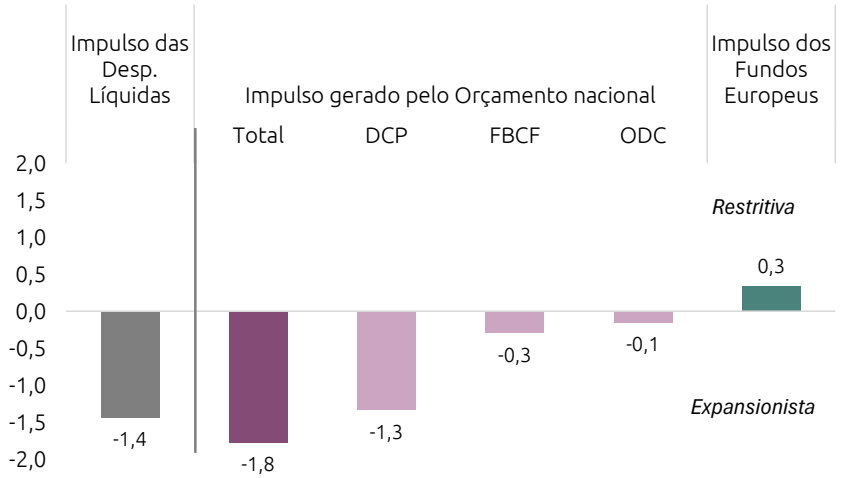
[4] Este indicador define-se como a despesa pública líquida de encargos com juros, medidas discricionárias da receita (e.g. aumentos e reduções discricionárias de impostos), despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União Europeia (UE), despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela UE, elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, medidas pontuais e outras medidas temporárias.

[5] À semelhança da Comissão Europeia, nesta análise convenciona-se que o PIB potencial nominal de médio-prazo corresponde à média geométrica do crescimento potencial real estimado, no horizonte temporal de 10 anos (entre t-5 e t+4), aplicando o deflator observado (ou projetado) em cada ano.

Nesta nova abordagem, o cálculo da taxa de crescimento nominal da despesa líquida mostra-se determinante para avaliar a postura da política orçamental. Por construção, o indicador da despesa líquida inclui componentes de despesa maioritariamente acíclicas e exclui, entre outras, a despesa com juros, pelo que, variações na despesa líquida que aumentam ou reduzam o seu peso no produto potencial nominal resultam sobretudo da ação discricionária do Governo. Assim, se o ritmo de crescimento da despesa líquida for superior ao crescimento do produto potencial a médio-prazo, o impulso orçamental sobre a procura agregada é considerado expansionista. Na situação inversa, a postura orçamental caracteriza-se como restritiva. A postura orçamental neutra ocorre quando ambos indicadores crescem ao mesmo ritmo.

Tomando como referência o crescimento da despesa líquida em 2024, a política orçamental foi expansionista.[6] Esta conclusão, concordante com a obtida fazendo uso do saldo primário estrutural, resulta da taxa de crescimento da despesa primária líquida assegurada por financiamento nacional (12%) ter sido superior ao crescimento nominal de médio prazo do produto potencial (6,6%), imprimindo um impulso orçamental expansionista equivalente a 1,4% do PIB. A despesa corrente primária financiada por fundos nacionais (líquida de novas medidas na receita) ofereceu o maior impulso para a política orçamental expansionista (1,3% do PIB) refletindo, entre outras, o impacto da valorização salarial de grupos profissionais da função pública, o acréscimo de rendimento aos pensionistas e a redução da carga fiscal sobre os rendimentos de trabalho. O investimento financiado por fundos nacionais gerou um menor impulso expansionista, com um contributo de 0,3% do PIB, em contraste com a despesa financiada por fundos europeus que deu um contributo contraccionista ao impulso orçamental (0,3 % do PIB).

Gráfico 8 – Orientação da política orçamental em relação ao ciclo económico (% PIB)



Fonte: INE. Cálculos CFP. | Notas: DCP – Despesa corrente primária; FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo; ODC – Outra despesa de Capital; Um sinal negativo (positivo) indica um crescimento da despesa líquida superior (inferior) em relação ao crescimento do PIB potencial a médio prazo, o que corresponde a uma

[6] A leitura da orientação é normalmente feita mediante intervalos, dado esta não poder ser estimada com precisão, por ser influenciada pela composição de eventuais medidas, bem como pelo seu efeito multiplicador. Assim, convenciona-se que um contributo neutro corresponde a um impulso orçamental entre -0,25% e 0,25% do PIB.

orientação orçamental expansionista (restritiva). Deve ter-se presente que a análise assenta em valores preliminares, estando sujeita a revisões.

A avaliação da conformidade dos dados de execução orçamental com a trajetória da despesa líquida em 2024 mostra que a taxa de crescimento deste indicador foi superior ao subjacente no compromisso assumido por Portugal endossado pelo Conselho da UE. Em 2024, a despesa líquida registou um crescimento de 12% valor que compara com 11,8% subjacente à trajetória acordada. Este resultado, apurado pela Comissão Europeia, está em linha com a estimativa do CFP que consta do parecer ao Relatório anual de Progresso que apontava para uma taxa de crescimento daquele indicador de 12,1%. A diferença entre o crescimento apurado e o subjacente à trajetória da despesa líquida transporta para os anos seguintes um desvio desfavorável equivalente a 0,1% do PIB. A contabilização deste desvio na "conta de controlo" no momento da avaliação dos dados de execução de 2025 constituirá um "débito" a acrescer a eventuais desvios que venham a ser apurados para efeitos de monitorização da conformidade da trajetória da despesa líquida com o aprovado.[7]

Contudo, o crescimento da despesa líquida (11,6%) reportado pelo MF no Relatório Anual do Progresso (RAP) era inferior ao valor subjacente ao compromisso aprovado, apontando assim para um crédito na conta de controlo. Como referido no parecer do CFP ao RAP, o cálculo da despesa líquida é sensível à quantificação das Medidas Discricionárias da Receita (MDR), uma vez que consoante a quantificação dos impactos apuram-se diferentes estimativas de crescimento para a despesa líquida. Em 2024, as reduções discricionárias de impostos contribuíram para agravar o crescimento da despesa líquida. De acordo com a quantificação de MDR apurada pela CE, o montante foi negativo em 1848 M€ valor que compara com um valor negativo de 1507 M€ reportado pelo MF naquele documento. Esta diferença foi determinante para que a taxa de crescimento da despesa líquida calculada pelo MF (11,6%) fosse inferior ao crescimento subjacente à trajetória acordada (11,8%), resultando num desvio favorável equivalente a -0,1% do PIB (negativo, porque abate aos desvios desfavoráveis que são positivos). Este desvio, que implicaria a contabilização de um "crédito", beneficiaria a "conta de controlo", permitindo acomodar eventuais desvios à trajetória da despesa líquida acordada com a Comissão Europeia.

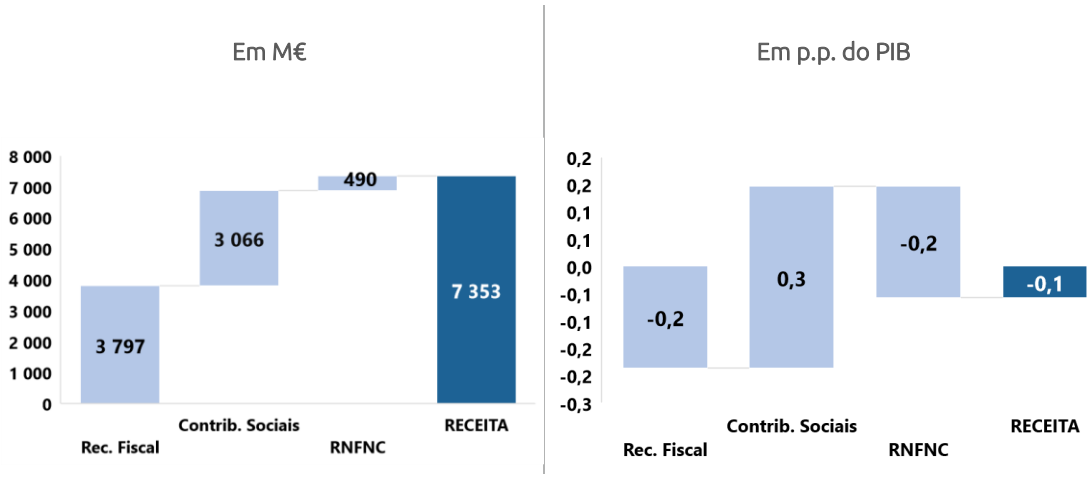
2.2 Análise da receita

Em 2024, o crescimento da receita pública deveu-se, essencialmente, ao desempenho positivo da receita fiscal e contributiva. O crescimento da receita proveniente de impostos e contribuições sociais explicou mais de 90% do aumento nominal da receita pública em 2024 (Gráfico 9 e Quadro 5). O aumento da receita fiscal (5,7%), que representou aproximadamente metade do crescimento da receita das AP, deveu-se, maioritariamente, ao comportamento dos impostos indiretos. As contribuições sociais apresentaram também um desempenho robusto, tendo o seu crescimento (9,3%)

[7] A conta de controlo a criar pela Comissão para cada Estado-Membro em maio de 2026 tem como objetivo registar os desvios acumulados, ascendentes e descendentes, em termos de despesa líquida observada em relação à trajetória recomendada pelo Conselho da UE. O registo de um débito/crédito na conta de controlo ocorre quando a despesas líquida observada do Estado-Membro em causa num determinado ano forem superiores/inferiores à trajetória da despesa líquida aprovada pelo Conselho.

explicado cerca de 40% do crescimento da receita pública. A receita não fiscal e não contributiva apresentou um crescimento mais moderado (2,9%), contribuindo em menor grau para o aumento global da receita. Não obstante o crescimento nominal da receita das AP (6,3%), o seu peso em percentagem do PIB manteve-se praticamente inalterado (43,5% do PIB), em resultado de um crescimento ligeiramente abaixo do verificado no produto nominal (6,4%).

Gráfico 9 – Contributos para a variação da receita das AP em 2024
(M€ e p.p. do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: (i) RNFNC significa receita não fiscal e não contributiva.

Mais de metade do aumento da receita fiscal e contributiva foi explicado pela receita tributária. O contributo da receita fiscal (Quadro 3) resultou, maioritariamente, do desempenho favorável dos impostos indiretos (7,2%), muito em particular do IVA (9,1%). O crescimento deste imposto, que foi beneficiado por uma diminuição significativa dos seus reembolsos[8], justificou aproximadamente 80% do incremento da tributação indireta. No que respeita aos impostos diretos, o seu crescimento (3,5%) deveu-se, essencialmente, ao desempenho robusto do IRC (19,4%)[9], que mais do que compensou o decréscimo na receita de IRS (-4,6%). Este decréscimo resultou, quer das alterações legislativas com impacto na receita de IRS em 2024 (Quadro 19), quer de outros efeitos que se encontram explicados em maior detalhe na Caixa 2. O crescimento anual das contribuições sociais (9,3%), foi determinado, sobretudo, pela evolução das contribuições sociais efetivas, que continuaram a traduzir o desempenho positivo das remunerações pagas na economia no ano de 2024 (9,1%).

[8] A receita líquida de IVA cresceu 9,1% em resultado de um aumento de 2,4% da receita bruta (807 M€) e de um decréscimo de 15,1% (-1379 M€) dos reembolsos pagos aos sujeitos passivos do imposto.

[9] O crescimento expressivo da receita líquida de IRC (1785 M€; 19,4%) ficou a dever-se, em grande medida, ao comportamento favorável observado nas autoliquidações (+666 M€; +21,1%) e nos pagamentos por conta (+1006 M€; +18,1%).

Quadro 3 – Receita Fiscal e Contributiva das Administrações Públicas em contabilidade nacional

	Execução Orçamental				Variação anual		
	M€		% do PIB				
	2023	2024	2023	2024	M€	Tvh %	p.p. do PIB
RECEITA FISCAL E CONTRIBUTIVA	99 986	106 849	37,3	37,5	6 863	6,9	0,1
RECEITA FISCAL	67 166	70 963	25,1	24,9	3 797	5,7	-0,2
Imp. Indiretos	38 712	41 507	14,4	14,6	2 795	7,2	0,1
IVA	24 086	26 272	9,0	9,2	2 186	9,1	0,2
IECs, *dos quais:*	5 254	5 605	2,0	2,0	351	6,7	0,0
ISP	3 238	3 602	1,2	1,3	364	11,2	0,1
IT	1 652	1 637	0,6	0,6	-15	-0,9	0,0
IABA	357	358	0,1	0,1	1	0,4	0,0
IMI	1 663	1 675	0,6	0,6	12	0,7	0,0
ISV	477	468	0,2	0,2	-9	-1,9	0,0
IMT	1 676	1 675	0,6	0,6	-1	-0,1	0,0
Outros imp. indiretos	5 556	5 811	2,1	2,0	255	4,6	0,0
Imp. diretos	28 454	29 456	10,6	10,3	1 002	3,5	-0,3
IRS	18 495	17 647	6,9	6,2	-848	-4,6	-0,7
IRC	9 203	10 987	3,4	3,9	1 785	19,4	0,4
Outros imp. diretos	756	822	0,3	0,3	65	8,6	0,0
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	32 819	35 886	12,2	12,6	3 066	9,3	0,3
Contribuições Sociais Efetivas	27 727	30 434	10,3	10,7	2 707	9,8	0,3

Fonte: INE, MF e AT. Cálculos do CFP.

Após o decréscimo observado no ano anterior, a carga fiscal retomou uma trajetória ascendente no ano de 2024. A carga fiscal das AP, medida pela receita proveniente de impostos e contribuições sociais efetivas, aumentou 0,1 p.p. do PIB em 2024, fixando-se em 35,6% do PIB[10](Quadro 15). Este acréscimo resultou do aumento do peso dos impostos indiretos e das contribuições sociais efetivas, que mais do que compensaram a redução verificada nos impostos diretos. Em linha com esta evolução, os indicadores que medem o peso da tributação sobre as respetivas bases de incidência também aumentaram: as contribuições sociais efetivas corresponderam a 22,1% das remunerações, o IRC subiu para 18,6% do excedente bruto de exploração empresarial e o IVA e IEC aumentaram para 18,2% do consumo privado nominal (Quadro 15) — indicadores que atingiram máximos históricos das últimas duas décadas. Em sentido contrário, o IRS sobre os rendimentos específicos do trabalho, reduziu o seu peso nas remunerações para 8,8%, refletindo as medidas de política adotadas (Quadro 19) e outros efeitos explicados na Caixa 2.

O crescimento da receita não fiscal e não contributiva foi influenciado pela quebra da receita de capital. Com efeito, o aumento das vendas de bens e serviços das AP (6,2%) e

[10] O valor da carga fiscal calculado corresponde à receita de impostos e de contribuições sociais efetivas arrecadadas pelo sector institucional das AP (S13). A carga fiscal apurada pelo INE para os anos de 2023 e 2024 foi respetivamente de 35,6% e 35,7% do PIB. Estes valores diferem dos considerados no presente relatório, pelo facto da autoridade estatística nacional considerar no cálculo daquele indicador, informação relativa a outros subsectores institucionais, concretamente o Resto do Mundo, onde se incluem as instituições da União Europeia (S212).

o desempenho favorável da outra receita corrente (11,9%) — explicado em cerca de 80% pelo acréscimo de dividendos e pela receita corrente associada ao PRR — mais do que compensaram a queda registada na receita de capital (-20,9%). Este decréscimo resultou, essencialmente, da redução das transferências de fundos europeus não relacionados com o PRR, uma vez que a receita de capital recebida ao abrigo deste Plano registou um acréscimo de 16,8% (208 M€).

Caixa 2 – Evolução da receita de IRS no ano de 2024

A presente Caixa analisa a evolução da receita de IRS em 2024, decompondo a sua execução pelas diferentes componentes do imposto e pelos diversos efeitos que explicam a sua variação. Em particular, são estimados os efeitos associados à redução da receita de IRS acima do impacto exclusivo das medidas de política implementadas em 2024. Para esta análise, recorreu-se a informação proveniente da Conta Geral do Estado de 2024 (CGE/2024), AT e INE.

A receita líquida de IRS registou um decréscimo de 848 M€ (-4,6%) em 2024. Tal como decomposto no Quadro 4, esta evolução resultou maioritariamente da variação negativa da receita bruta do imposto (-608 M€; -2,8%), determinada pela redução da receita proveniente das retenções na fonte (-775 M€; -4,2%). As retenções na fonte sobre rendimentos de trabalho dependente e pensões, que representam aproximadamente três quartos do total da receita bruta anual de IRS, foram responsáveis pela quebra da receita bruta em 1253 M€ e 208 M€, respetivamente.

Quadro 4 – Evolução da Receita de IRS em 2024 (M€)

	2023 (a)	Efeito Macro (b)	Medidas (c)	Outros Efeitos (d) = (e)-(b)-(c)	Variação (e) = (f)-(a)	2024 (f)
Receita Bruta (i)	**21 786**	**2 442**	**-1 991**	**-1 059**	**-608**	**21 178**
Retenções na fonte	18 271	2 275	-1 991	-1 058	-775	17 495
das quais:						
Trabalho Dependente	12 668	1 199	-1 622	-830	-1 253	11 415
Pensões	3 286	390	-369	-229	-208	3 078
Outra Receita Bruta	3 516	167			167	3 683
Reembolsos (ii)	**3 291**		**45**	**195**	**240**	**3 531**
Receita Líquida (iii) = (i) -(ii)	**18 495**	**2 442**	**-2 036**	**-1 254**	**-848**	**17 647**

Fonte: INE, AT e CGE/2024. Cálculos do CFP. | Notas: Os valores em contas nacionais foram estimados pelo CFP com base nos dados fornecidos pela AT. O efeito decorrente do cenário macroeconómico traduz a evolução das principais variáveis subjacentes às retenções na fonte sobre rendimentos de trabalho e pensões (remunerações e pensões pagas, respetivamente), assumindo uma elasticidade próxima da unidade. No que respeita às restantes componentes da receita bruta — que envolvem elementos com características distintas, como a cobrança coerciva, notas de cobrança e os pagamentos por conta — assumiu-se que, na ausência de medidas relevantes de política, a variação observada resultou da evolução das bases macroeconómicas subjacentes.

A evolução das duas principais componentes do imposto foi explicada, por um lado, pelos efeitos da evolução do cenário macroeconómico (nomeadamente das remunerações e pensões pagas) e, por outro, pelo impacto na receita das alterações legislativas introduzidas pelo OE/2024 e pelas posteriores alterações aprovadas pela Assembleia da República. A desagregação do impacto das medidas de política entre retenções na fonte e reembolsos são um cálculo próprio do CFP, tendo por base os 2036 M€ de execução apurados na CGE/2024, o tipo de medida legislada e, quando aplicável, a proporcionalidade de afetação entre retenções na fonte de trabalho dependente e pensões. Consequentemente, estimam-se, por diferença, outros efeitos com impacto nas retenções de IRS, no montante de -1058 M€. Estes efeitos estarão relacionados com a redução das retenções na fonte nos meses de setembro e outubro de 2024, num montante superior ao que seria expectável caso somente os impactos das medidas de política divulgados na CGE/2024 tivessem sido refletidos nas respetivas tabelas de retenção. Em 2025 espera-se que este valor venha a ser recuperado, quer por via de uma

redução dos reembolsos a receber, quer através de um aumento das notas de cobrança a pagar por parte dos sujeitos passivos de IRS. Este valor difere dos -1167 M€ apresentados pelo CFP no Relatório das Perspetivas Económicas e Orçamentais de Abril de 2025 (PEO/Abril25), uma vez que a Conta Geral do Estado de 2024 atualizou, entretanto, o valor da execução referente ao impacto das medidas de política de IRS que haviam originado o cálculo anterior (Quadro 19).

No que respeita às restantes componentes, que justificaram um contributo substancialmente menor para a variação anual do imposto, destaca-se, sobretudo, o efeito macroeconómico (167 M€) no caso da restante receita bruta de IRS e, em menor grau, o impacto positivo nos reembolsos da medida de política relacionada com a limitação do aumento das rendas (45 M€) presente no PEO/Abril2025.

Quadro 5 – Conta das Administrações Públicas

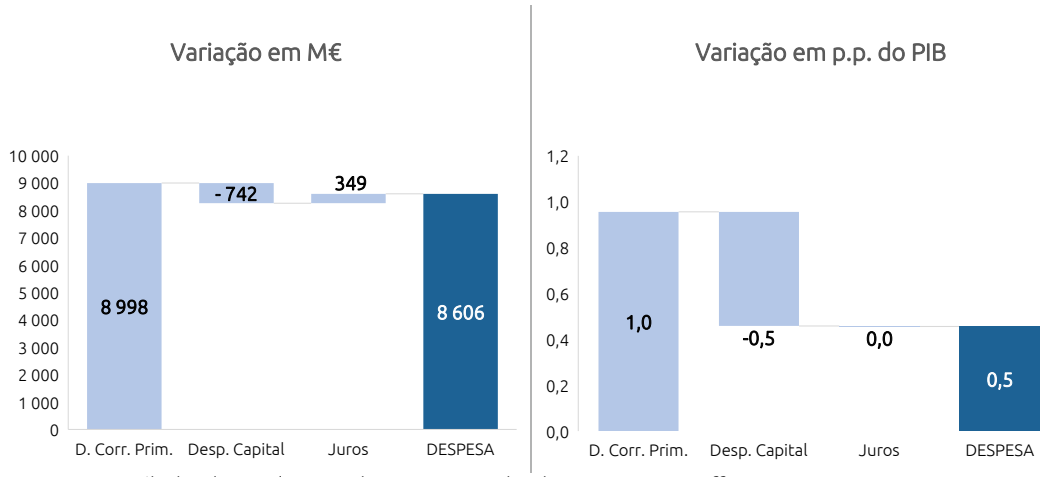
	M€		% do PIB		Variação 2023/2024			
	2023	2024	2023	2024	%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	**116 609**	**123 961**	**43,5**	**43,5**	**6,3**	**6,3**	**7 353**	**-0,1**
Receita corrente	113 509	121 508	42,4	42,6	7,0	6,9	7 999	0,2
Receita fiscal	67 166	70 963	25,1	24,9	5,7	3,3	3 797	-0,2
Impostos indiretos	38 712	41 507	14,4	14,6	7,2	2,4	2 795	0,1
Impostos diretos	28 454	29 456	10,6	10,3	3,5	0,9	1 002	-0,3
Contribuições sociais	32 819	35 886	12,2	12,6	9,3	2,6	3 066	0,3
Das quais: efetivas	27 727	30 434	10,3	10,7	9,8	2,3	2 707	0,3
Vendas e outras receitas correntes	13 523	14 659	5,0	5,1	8,4	1,0	1 136	0,1
Vendas de bens e serviços	8 371	8 894	3,1	3,1	6,2	0,4	523	0,0
Outra receita corrente	5 152	5 766	1,9	2,0	11,9	0,5	613	0,1
Receitas de capital	3 100	2 453	1,2	0,9	-20,9	-0,6	-646	-0,3
Despesa Total	**113 362**	**121 967**	**42,3**	**42,8**	**7,6**	**7,6**	**8 606**	**0,5**
Despesa primária	107 836	116 092	40,2	40,7	7,7	7,3	8 257	0,5
Despesa corrente primária	97 345	106 343	36,3	37,3	9,2	7,9	8 998	1,0
Consumo intermédio	13 908	14 923	5,2	5,2	7,3	0,9	1 015	0,0
Despesas com pessoal	27 919	30 288	10,4	10,6	8,5	2,1	2 369	0,2
Prestações sociais	46 906	51 787	17,5	18,2	10,4	4,3	4 881	0,7
que não em espécie	42 218	46 559	15,8	16,3	10,3	3,8	4 341	0,6
em espécie	4 687	5 228	1,7	1,8	11,5	0,5	540	0,1
Subsídios	2 156	2 148	0,8	0,8	-0,4	0,0	-8	-0,1
Outra despesa corrente	6 456	7 198	2,4	2,5	11,5	0,7	742	0,1
Despesas de capital	10 491	9 749	3,9	3,4	-7,1	-0,7	-742	-0,5
FBCF	6 953	7 709	2,6	2,7	10,9	0,7	756	0,1
Outras despesas de capital	3 538	2 040	1,3	0,7	-42,3	-1,3	-1 498	-0,6
Juros	5 526	5 875	2,1	2,1	6,3	0,3	349	0,0
Saldo global	**3 247**	**1 994**	**1,2**	**0,7**	**:**	**:**	**-1 253**	**-0,5**
Saldo primário	8 773	7 869	3,3	2,8	:	:	-904	-0,5
Receita fiscal e contributiva	99 986	106 849	37,3	37,5	6,9	6,1	6 863	0,1
Receita não fiscal e não contributiva	16 623	17 113	6,2	6,0	2,9	0,4	490	-0,2
Carga fiscal	94 893	101 397	35,4	35,6	6,9	5,7	6 504	0,1
Despesa Corrente	102 871	112 218	38,4	39,3	9,1	8,2	9 347	1,0
PIB nominal	267 923	285 189	:	:	6,4	:	17 266	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Notas: valores não ajustados de operações *one-off*, a conta ajustada encontra-se no Quadro 17 em anexo.

2.3 Análise da despesa

O crescimento da despesa pública acelerou pelo terceiro ano consecutivo. O aumento registado em 2024 foi de 7,6% (+1,7 p.p. do que em 2023) influenciado, parcialmente, por uma maior execução do PRR (sem esse efeito o acréscimo da despesa teria sido de 7,0%). O crescimento da despesa deveu-se, em larga medida, à despesa corrente primária (+9,2%, tendo todas as suas componentes registado um aumento face a 2023, com exceção dos subsídios) e, em menor grau, aos encargos com juros, que apresentaram um crescimento de 6,3% em termos nominais (o peso no PIB manteve-se em 2,1%).[11] Em sentido contrário, a despesa de capital diminuiu 7,1%. Em percentagem do PIB, o peso da despesa pública elevou-se de 42,3% em 2023 para 42,8% em 2024. Este aumento (que sem o efeito do PRR seria de 0,2 p.p. do PIB, ao invés de 0,5 p.p. do PIB) tem subjacente também o efeito do denominador, já que o crescimento do produto nominal (6,4%) foi inferior ao da despesa pública.

Gráfico 10 – Contributos para a variação da despesa pública em 2024



Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores não ajustados de operações *one-off*.

As despesas com pessoal e as prestações sociais foram responsáveis por mais de 80% do aumento da despesa corrente primária em 2024, elevando o seu grau de rigidez. A despesa com prestações sociais aumentou 4,9 mil M€ (0,7 p.p. do PIB), traduzindo um crescimento de 10,4%, mais do dobro do verificado em 2023 (4,2%). Aproximadamente 90% do aumento absoluto é justificado pelas prestações sociais que não em espécie, impulsionado pela despesa com pensões (+3,1 mil M€; Quadro 16, em anexo).[12] As despesas com pessoal registaram um incremento de 2,4 mil M€ (8,5%), o maior de sempre em termos nominais da série estatística do INE. Em termos relativos, a despesa

[11] O aumento dos encargos com juros deveu-se sobretudo ao acréscimo dos juros dos Certificados de Aforro (associados à subida das taxas de juro de referência e ao impacto do pagamento de prémios de permanência das séries de Certificados de Aforro) e, em menor grau, dos juros de Bilhetes do Tesouro.

[12] Para o aumento da despesa com pensões contribuiu: (i) a sua atualização regular, nos termos da Portaria n.º 424/2023, de 11 de dezembro; (ii) o efeito decorrente da atualização intercalar ocorrida em 2023, nos termos do Decreto-Lei n.º 28/2023, de 28 de abril (que implicou um aumento homólogo entre janeiro e julho de 2024); (iii) o suplemento extraordinário de pensões, criado pelo Decreto-Lei n.º 50-B/2024, de 23 de agosto; e (iv) o efeito de composição determinado pela diferença da pensão média das novas entradas de pensionistas face às saídas e pelo saldo líquido do número de pensionistas.

com pessoal aumentou 0,2 p.p. do PIB, o primeiro aumento medido em percentagem do PIB desde 2014 (com exceção do ano 2021, devido ao efeito da pandemia no denominador). A taxa de crescimento desta componente (8,5%) acelerou face à registada no ano anterior (7,5%), refletindo sobretudo o impacto de novas medidas de política (salientando-se o aumento da massa salarial dos trabalhadores das AP[13]; Quadro 19, em anexo) e o crescimento do emprego público (o número médio de trabalhadores das AP aumentou 0,7% em 2024, de acordo com dados provisórios publicados pela DGAEP).

Em menor grau, o consumo intermédio também contribuiu para o aumento da despesa pública no ano de 2024, tendo registado um acréscimo de 7,3%. Em termos absolutos, o aumento foi de cerca de mil M€, dos quais mais de metade ocorreu no subsector dos SFA, maioritariamente no sector da Saúde. Em percentagem do PIB, o consumo intermédio estabilizou nos 5,2% do PIB.

Caixa 3 – Instrumentos de contenção orçamental no ano de 2024

Nesta Caixa analisa-se a gestão dos instrumentos de contenção orçamental efetuada em 2024 pelo Ministério das Finanças (e pelos ministros sectoriais, no caso das cativações). Os valores são apresentados na ótica da contabilidade orçamental pública e não em contas nacionais.

1 - Cativações orçamentais

As cativações orçamentais correspondem à retenção de uma parte das dotações de despesa dos serviços e organismos da administração central, com o objetivo de assegurar um controlo flexível da execução orçamental. A utilização condicionada das dotações orçamentais para o ano de 2024 foi estabelecida no artigo 3.º da Lei do OE/2024.[1] Posteriormente, no artigo 5.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO), publicado em janeiro de 2024, foram estabelecidas cativações adicionais sobre despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços, bem como sobre «outras despesas correntes» e transferências para fora das administrações públicas.

De acordo com a informação publicada na CGE/2024, o total consolidado de cativos sobre as dotações de despesa efetiva dos serviços e organismos da administração central previsto para 2024 cifrou-se em 1258,3 M€, dos quais 1234,6 M€ constituíram o valor inicial aplicado e 23,7 M€ foram adicionalmente aplicados no decorrer da execução orçamental.

[13] Destacam-se os impactos decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 108/2023, de 22 de novembro (atualização da remuneração base mensal dos trabalhadores das AP), do Decreto-Lei n.º 75/2023, de 29 de agosto (regime especial de aceleração do desenvolvimento das carreiras dos trabalhadores das AP) e do Decreto-Lei n.º 48-B/2024, de 25 de julho (recuperação do tempo de serviço dos docentes) e do Decreto-Lei n.º 50-A/2024, de 23 de agosto (valorização salarial das carreiras das forças de segurança).

Quadro 6 – Gestão das cativações sobre a despesa da administração central em 2024 (M€)

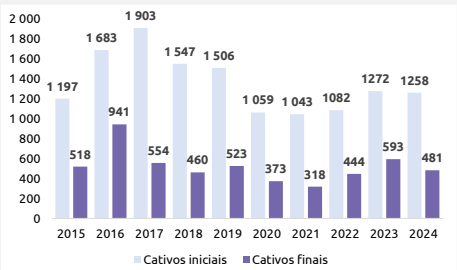
	Cativações		Descativações		Cativos finais		Aplicação
	iniciais	adicionais	Valor	Grau	Valor	Grau	descativos
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/[(1)+(2)]	(5)	(6)=(5)/(1+2)	(7)
Despesas correntes:	**1 200,6**	**23,4**	**750,6**	**61,3%**	**473,4**	**38,7%**	**750,2**
Despesas com pessoal	0,2	0,0	0,0	26,7%	0,1	73,3%	135,3
Aquisição de bens e serviços	744,5	22,6	565,4	73,7%	201,7	26,3%	528,4
Juros e outros encargos	0,3	0,0	0,3	100,0%	0,0	0,0%	0,6
Transferências correntes	44,0	0,0	43,9	99,8%	0,1	0,2%	80,8
Subsídios	-	-	-	-	-	-	2,5
Outras despesas correntes	411,6	0,8	141,0	34,2%	271,4	65,8%	2,5
- Reserva orçamental	411,6	0,8	141,0	34,2%	271,4	65,8%	-
Despesas de capital:	**34,0**	**0,3**	**26,4**	**77,3%**	**7,8**	**22,7%**	**23,3**
Aquisição de bens de capital	30,4	0,3	22,8	74,6%	7,8	25,4%	19,7
Transferências de capital	3,6	0,0	3,6	100,0%	0,0	0,0%	3,6
Total	**1 234,6**	**23,7**	**777,1**	**61,8%**	**481,1**	**38,2%**	**773,6**

Fonte: MF (CGE/2024). Cálculos do CFP. | Notas: valores consolidados (expurgados de fluxos no âmbito da administração central), exceto os relativos à aplicação dos descativos (que evidenciam as rubricas em que os mesmos foram utilizados); as cativações adicionais foram aplicadas no decorrer da execução orçamental, nos termos do n.º 8 do artigo 3.º da Lei do OE/2024 e do artigo 5.º do DLEO para 2024; no decurso da execução orçamental foram efetuados movimentos relativos a outras operações de gestão orçamental e/ou efetuados de modo indevido, bem como as respetivas correções (estes movimentos representam registos de cativações de cerca de 4,2 M€ e registos de descativações de cerca de 4,1 M€).

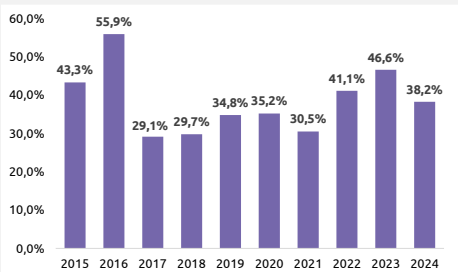
Ao longo do ano de 2024 foram descativadas verbas no valor de 777,1 M€, dos quais mais de dois terços foram aplicados em despesa com a aquisição de bens e serviços. Os cativos permanentes totalizaram 481,1 M€, dos quais cerca de um terço no programa "Infraestruturas e Habitação". Os cativos permanentes incidiram essencialmente sobre a aquisição de bens e serviços (201,7 M€) e sobre as «outras despesas correntes» (271,4 M€ sobre a reserva orçamental, que assim foi descativada em apenas 141 M€). Face ao ano de 2023, os cativos permanentes diminuíram em 111 M€ (painel esquerdo do gráfico infra). Os cativos permanentes em 2024 corresponderam a 38,2% do total de cativos iniciais e adicionais, comparando com 46,6% no ano de 2023 (painel direito do gráfico abaixo).

Gráfico 11 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2024

Cativos iniciais* vs. Cativos finais (M€)



Proporção de cativos finais face aos iniciais (%)



Fonte: MF (Contas Gerais do Estado). Cálculos do CFP. | Notas: valores consolidados; inclui a reserva orçamental e não inclui ativos nem passivos financeiros; (*) o total de cativos iniciais inclui cativações adicionais efetuadas no decurso da execução; o peso dos cativos finais corresponde ao seu peso no total de cativações iniciais e adicionais.

2 – Reserva orçamental

A reserva orçamental para o ano de 2024 totalizava 474,1 M€, valor correspondente a 2,5% do orçamento de despesa de cada programa orçamental da administração central.[2] Desse valor total foram utilizados 144,8 M€ (30,5%), como se observa no quadro abaixo. Cerca de um terço dessa utilização ocorreu no Ministério da Administração Interna (44,4 M€, maioritariamente

para reforço do orçamento da respetiva Secretaria-Geral). Saliente-se também a utilização registada no Ministério da Justiça (27,7 M€, dos quais 27,2 M€ para reforço do orçamento do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça), do Ministério da Defesa Nacional (24,9 M€) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (12,8 M€).

Quadro 7 – Utilização da reserva orçamental em 2024 (em M€)

Ministério / Organismo	Dotação inicial	Dotação corrigida	Utilização
Encargos Gerais do Estado	7,2	0,6	6,6
Presidência do Conselho de Ministros	10,3	4,4	5,8
Ministério dos Negócios Estrangeiros	8,3	1,7	6,6
Ministério da Defesa Nacional	32,3	7,4	24,9
Ministério da Administração Interna (dos quais:)	48,5	4,1	44,4
Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna	*41,2*	*0,6*	*40,6*
Ministério da Justiça (dos quais:)	41,4	13,6	27,7
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	*27,2*	*0,0*	*27,2*
Ministério das Finanças	57,3	55,0	2,3
Ministério da Economia	56,0	56,0	0,0
Ministério da Cultura	7,7	4,7	3,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	15,3	2,5	12,8
Ministério da Educação	0,0	0,0	0,0
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	26,9	26,9	0,0
Ministério da Saúde	3,8	3,8	0,0
Ministério do Ambiente e Energia	30,0	27,4	2,6
Ministério das Infraestruturas e Habitação	107,6	108,1	-0,5
Ministério da Coesão Territorial	4,1	4,2	-0,1
Ministério da Agricultura e Pescas	17,4	8,7	8,7
Total	**474,1**	**329,3**	**144,8**

Fonte: MF. Cálculos do CFP. | Nota: a utilização da reserva orçamental foi calculada por diferença entre a dotação corrigida no final do ano de 2024 e a dotação inicial.

A reserva orçamental não foi utilizada em 329,3 M€.

3 – Dotação provisional

A dotação provisional destina-se à cobertura de despesas imprevisíveis e inadiáveis, nos termos do n.º 11 do artigo 45º da Lei de Enquadramento Orçamental. A utilização desta dotação só pode ser autorizada a título excecional pelo Ministro das Finanças. Assim, à medida que foram sendo identificadas necessidades de financiamento ao longo do ano de 2024, a dotação provisional foi sendo anulada em contrapartida do reforço de várias rubricas de despesa.

A dotação provisional para 2024 totalizava 500 M€, tendo os reforços com contrapartida nesta dotação ascendido a 468,5 M€, dos quais 468,0 M€ foram efetivamente aplicados em despesa (ficaram por utilizar 32 M€). Mais de quatro quintos do valor utilizado destinou-se ao reforço das transferências correntes do orçamento do Ministério das Finanças (227,6 M€ para assegurar a execução do acordo de transação extrajudicial de negociação entre o Estado Português e a EDP-Gestão de Produção de Energia, S.A., no âmbito do Aproveitamento Hidroelétrico do Fridão) e do Ministério da Educação (158,5 M€, visando cobrir integralmente encargos com o pessoal docente, onde se inclui a valorização remuneratória dos trabalhadores em funções públicas e das progressões na carreira).

Quadro 8 – Aplicação dos reforços com contrapartida na dotação provisional em 2024 (em M€)

Ministério / Serviço	Despesas com pessoal	Transf. correntes	Subsídios	Outras despesas	Total
Encargos Gerais do Estado (dos quais:)	6,9	24,2	9,5	0,5	41,1
Assembleia da República	0,4		9,5		10,0
Transf p/Adm Local (Fundo de Emergência Municipal)		*11,0*			*11,0*
Fundo de Financiamento da Descentralização		*13,2*			*13,2*
Ministério dos Negócios Estrangeiros	0,3			1,0	1,3
Ministério da Administração Interna	37,6				37,6
Polícia de Segurança Pública (PSP)	*16,7*				*16,7*
Guarda Nacional Republicana (GNR)	*20,9*				*20,9*
Ministério das Finanças		227,6			227,6
Secretaria-Geral		227,6			227,6
Ministério da Educação	158,5				158,5
Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário	*158,5*				*158,5*
Ministério da Economia		1,6			1,6
Ministério da Coesão Territorial	0,2				0,2
Total	**203,5**	**253,4**	**9,5**	**1,5**	**468,0**

Fonte: MF (CGE/2024). Cálculos do CFP. | Nota: foram aplicados 1,5 M€ em outras despesas, dos quais 0,5 M€ na aquisição de bens e serviços e 1 M€ em «outras despesas correntes».

4 – Outras dotações centralizadas no MF

As restantes dotações de despesa centralizadas no Ministério das Finanças com impacto em despesa efetiva ascendiam a 225 M€ no OE/2024. A contrapartida pública nacional global foi integralmente utilizada (50 M€), enquanto a dotação do orçamento participativo de Portugal (5 M€) não teve execução. A dotação destinada a assegurar a regularização de passivos e aplicação em ativos financeiros por parte da administração central ascendia a 690 M€, dos quais 170 M€ em despesa efetiva e 520 M€ em despesa não efetiva (ativos financeiros). Os reforços orçamentais com contrapartida nesta dotação centralizada totalizaram 540,9 M€, dos quais foram aplicados em despesa 465,2 M€. Destaca-se a aplicação em transferências de capital (286,2 M€), sobretudo no IHRU (160,6 M€), destinados a viabilizar a execução do projeto associado ao Programa de Apoio ao acesso à Habitação — 1º Direito.

Quadro 9 – Outras dotações centralizadas no MF em 2024 (em M€)

Designação	Dotação inicial	Utilização	Taxa de utilização
Orçamento Participativo de Portugal	5	0	0,0%
Contrapartidada Pública Nacional Global	50	50	100,0%
Regularização de passivos e aplicação de ativos*	170	465	273,6%
Total	**225**	**515**	**229,0%**

Fonte: MF (CGE/2024). Cálculos do CFP. | Nota: o quadro inclui apenas dotações com impacto em despesa efetiva; (*) a dotação «Regularização de passivos e aplicação em ativos» ascendia a 690 M€, dos quais 170 M€ em despesa efetiva e 520 M€ em despesa não efetiva (ativos financeiros).

Em conclusão: face ao que estava previsto no OE/2024, não foram utilizados 280,8 M€ (0,1% do PIB). Este total líquido resulta de contributos com sinais distintos. Por um lado, apura-se uma menor despesa (na ótica de caixa) de 571 M€, decorrente: i) da aplicação de cativos finais (excluindo os que incidem sobre a reserva orçamental) no valor de 209,7 M€; ii) da não utilização integral da reserva orçamental (329,3M€) ; e iii) da dotação provisional em 32 M€.

Por outro lado, as outras dotações centralizadas no MF apresentaram uma execução em despesa efetiva superior ao previsto no OE/2024 em 290,2 M€.

1 – No artigo 3.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro estão previstas as percentagens das cativações, bem como as exceções (entre as quais, as dotações destinadas à aquisição de serviços de Saúde e as afetas a projetos de determinadas medidas do programa " Saúde", "Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar", "Infraestruturas" e "Ambiente e Ação Climática") e a possibilidade de redistribuição e descativação de verbas.

2 – Nos termos da Circular da DGO n.º 1408, foram excecionadas da aplicação da reserva orçamental as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado. O cálculo da reserva orçamental não incide sobre as despesas financiadas por receitas referentes a indemnizações compensatórias e fundos europeus, nem sobre a aplicação em passivos financeiros, dotações de transferências para o Fundo de Descentralização, dotações específicas (entre as quais a Lei de Programação Militar, a Lei das Infraestruturas Militares, bem como as transferências para o SNS, para a Segurança Social e para as administrações locais).

A despesa de capital diminuiu face a 2023, apesar do aumento do investimento (FBCF). A despesa de capital diminuiu 7,1%, variação que resultou do decréscimo das «outras despesas de capital» (-42,3%), enquanto a FBCF aumentou pelo oitavo ano consecutivo, não obstante o seu crescimento ter desacelerado de 19,7% em 2023 para 10,9% em 2024.[14] Para o forte decréscimo registado na rubrica «outras despesas de capital» (-1,5 mil M€) contribuiu o efeito de base decorrente de operações *one-offs* em 2023 (1,3 mil M€), salientando-se nesse ano o registo de perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, S.A., no valor de 915,9 M€ (Quadro 17, em anexo). Por sua vez, para o aumento da FBCF em 2024 contribuiu a parcela executada com financiamento nacional (+1409 M€), tendo a despesa financiada por fundos comunitários diminuído 653 M€, apesar de a parcela da FBCF com origem em subvenções do PRR ter aumentado 243 M€. O investimento líquido das AP, que resulta da diferença entre a FBCF e o consumo de capital fixo e que atesta a capacidade de repor o *stock* de capital, foi positivo pelo segundo ano consecutivo (727 M€), o que traduz uma melhoria face ao registado no ano anterior (56 M€), contrastando com o valor médio negativo de 1292 M€ registado no período 2012-2022.

Caixa 4 – A implementação do Plano de Recuperação e Resiliência, 2021 a 2024

Decorrido mais de metade do prazo previsto de implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), três quartos do plano de 22,2 mil M€ não teve ainda execução orçamental. Até final de 2024 foram executados 5457 M€. Deste montante, 4310 M€ foram assegurados por subvenções da União Europeia. O restante correspondeu à utilização de empréstimos num valor global de 1147 M€. A parte mais significativa dos empréstimos PRR (609 M€), sem impacto no saldo, prestou-se ao financiamento de ativos, destinados sobretudo à vertente capitalização de empresas e resiliência financeira, no qual se incluiu a capitalização do Banco Português de Fomento. A restante parcela de empréstimos (538 M€) foi aplicada na concretização de projetos, com impacto na despesa pública e no saldo orçamental.

Entre 2021 e 2024, do total da despesa executada ao abrigo do PRR com impacto na conta das AP (4848 M€) quase três quartos foram direcionados para investimento na economia (3524 M€). Destes, mais de metade (2124 M€) ocorreram de forma indireta através de "outra despesa de capital" que inclui apoios a projetos de investimento desenvolvidos por outros

[14] Sem o efeito do PRR, a desaceleração do crescimento da FBCF teria sido maior, de 18,3% em 2023 para 6,5% em 2024. Em percentagem do PIB, a FBCF aumentou 0,1 p.p. em 2024, atingindo 2,7% do PIB, mas sem o efeito do PRR estabilizaria nos 2,4% do PIB.

sectores institucionais que não as AP. Por seu turno, o investimento público (FBCF), totalizou 1399 M€ (Quadro 10).

Quase metade da execução no referido quadriénio incluindo o financiamento de ativos financeiros para capitalização de empresas e resiliência financeira ocorreu no ano de 2024 (2720 M€), representando uma aceleração significativa face ao ano precedente. Não obstante, a execução do PRR ficou aquém do previsto no OE/2024 explicado pelos desvios significativos na FBCF e na despesa corrente primária (taxa de execução de 44%; 45% se considerada apenas a despesa com impacto na conta das AP). Contudo, a utilização de empréstimos intensificou-se em 2024, tendo a parcela não destinada a operações de capitalização e resiliência financeira de empresas totalizado 480 M€, mais 167 M€ do que o montante previsto no OE/2024.

Quadro 10 – Execução do PRR entre 2021 e 2024

	Execução					OE/2024	
	2021	2022	2023	2024	2021-24	Previsto	Desvio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ(1) a (4)	(6)	(7) = (4) - (6)
RECEITA (1)	**97**	**579**	**1 613**	**2 021**	**4 310**	**5 243**	**-3 222**
Outra Receita Corrente	29	269	375	574	1 247	1 888	-1 314
Receita de Capital	68	310	1 238	1 447	3 063	3 355	-1 908
DESPESA* (2)	**97**	**583**	**1 667**	**2 501**	**4 848**	**5 555**	**-3 054**
Despesa Corrente Primária	29	269	382	645	1 325	1 981	-1 337
Despesa com pessoal	0	5	28	51	83	57	-6
Consumo Intermédio	6	49	103	191	348	662	-471
Prestações Sociais	0	0	0	6	6	27	-22
Subsídios	0	55	123	92	270	107	-15
Outra despesa Corrente	23	161	128	305	617	1 128	-823
Despesa de Capital	68	314	1 286	1 856	3 524	3 574	-1 718
Formação Bruta de Capital Fixo	22	262	394	722	1 399	2 301	-1 579
Outra Despesa de capital	46	52	892	1 134	2 124	1 273	-139
Juros	0	0	0	0	0	0	0
SALDO (3) = (1) - (2)	**0**	**-4**	**-54**	**-480**	**-538**	**-313**	**-167**
Por memória:							
Subvenções (4)	97	579	1 613	2 021	4 310	5 243	-3 222
Empréstimos com impacto no saldo (5)	0	4	54	480	538	313	167
Empréstimos para financiamento de ativos financeiros** (6)	0	267	122	220	609	676	-456
DESPESA TOTAL PRR (7) = (2) + (6)	**97**	**850**	**1 790**	**2 720**	**5 457**	**6 231**	**-3 511**

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | * Aplicação de verbas do PRR em despesa não financeira. ** Empréstimos sem impacto no saldo orçamental, com reflexo unicamente na dívida pública.

Em 2024, mais de dois terços da despesa financiada pelo PRR correspondeu a despesa de capital, grande parte classificada como "outra despesa de capital", que inclui transferências de capital para outros sectores da economia. Estas transferências traduziram-se em apoios a projetos de investimento, sobretudo nas componentes do PRR de capitalização e inovação empresarial (que inclui as designadas agendas/alianças mobilizadoras e verdes), descarbonização da indústria e habitação. A despesa de investimento das AP financiada pelo PRR quase duplicou em relação a 2023, impulsionando o crescimento da FBCF pública. Entre os investimentos financiados, destacam-se os da "Transição Digital na Educação", "Modernização das instituições de ensino e formação profissional", "Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis", "*Missing Links*" e "Acessibilidades rodoviárias". A parcela restante da despesa financiada pelo PRR refere-se a despesa corrente primária, com destaque para a categoria de "outra despesa corrente", que inclui transferências correntes para outros sectores institucionais. Em 2024, tiveram relevo as transferências do Fundo Ambiental para empresas e famílias, nas componentes de bioeconomia sustentável e de eficiência energética.

Mais de um quarto da despesa PRR executada em 2024 foi financiada por empréstimos, que totalizaram 699 M€, o valor mais elevado desde 2021. Deste montante, 480 M€ foram aplicados maioritariamente em despesa de capital (85%), mais do que a proporção observada para as subvenções (72%), contribuindo, assim, para penalizar o saldo orçamental em quase 0,2% do PIB.

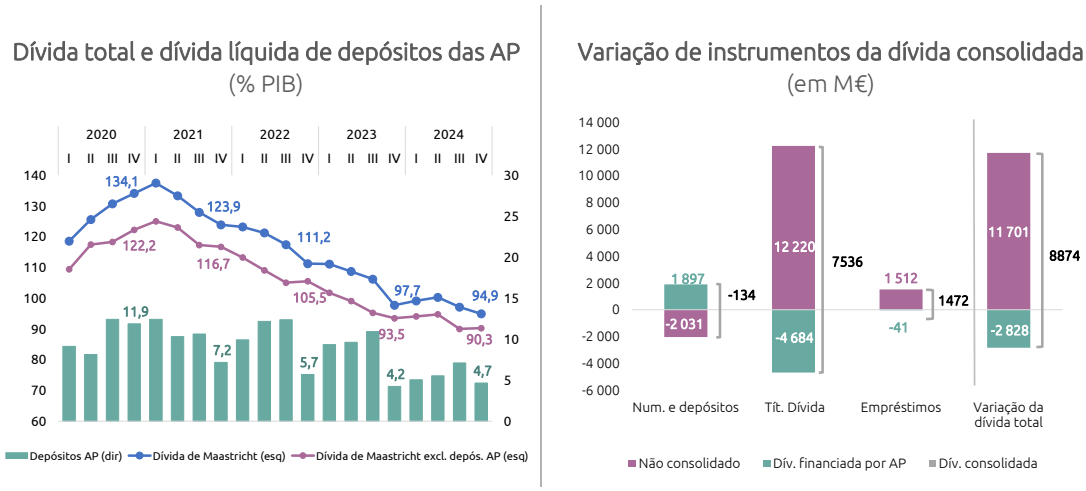
2.4 Dívida pública

2.4.1 Dívida de Maastricht

Em 2024, o rácio da dívida pública no PIB manteve uma trajetória descendente. O rácio da dívida reduziu-se de 97,7% do PIB em 2023 para 94,9% no final de 2024. O principal contributo para esta redução veio do efeito crescimento nominal, influenciado sobretudo pela componente do preço, que compensou o impacto negativo do efeito juros. No conjunto, o efeito dinâmico (ou efeito bola de neve) foi favorável (-3,9 p.p. do PIB). O saldo primário também contribuiu para a diminuição do rácio (-2,8 p.p.), contrariamente ao ajustamento défice-dívida que teve um efeito adverso (3,8 p.p.) (ver Quadro 18 em anexo). Por sua vez, a dívida líquida de depósitos registou um decréscimo mais acentuado do que a dívida de Maastricht, refletindo uma ligeira acumulação de depósitos pelas administrações públicas (Gráfico 12, painel esquerdo).

Em termos nominais, a dívida consolidada das AP aumentou. Este acréscimo de 8,9 mil M€ justificou-se essencialmente pela variação: i) da rubrica de títulos de dívida, destacando-se o aumento dos títulos de curto-prazo – nomeadamente Bilhetes de Tesouro; e ii) em menor escala da rubrica de empréstimos, particularmente de longo-prazo (PRR). O aumento do saldo destes instrumentos foi contrariado apenas em parte pelo menor volume de depósitos, justificado parcialmente pela diminuição do saldo de Certificados do Tesouro (Gráfico 12, painel direito).

Gráfico 12 – Evolução da dívida



Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

O aumento na dívida pública consolidada (dívida de Maastricht) resultou exclusivamente do crescimento da dívida pública não consolidada. O principal contributo para este aumento (8,9 mil M€) deveu-se à emissão de títulos de dívida e, em menor grau, à contratação de empréstimos de longo prazo pelo subsector da administração central. Em sentido contrário, a redução dos depósitos ajudou a atenuar o crescimento da dívida pública não consolidada, que totalizou 11,7 mil M€. No que respeita à dívida pública financiada pelos subsectores das administrações públicas, registou-se um acréscimo de 2,8 mil M€, o que contribuiu para atenuar o aumento da dívida de Maastricht. Este financiamento é, em grande parte, assegurado através de

instrumentos de dívida emitidos pelo Estado e adquiridos, na maioria dos casos, pelos Fundos da Segurança Social, como os Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDICs) e, em particular, as Obrigações do Tesouro.

2.4.2 Ajustamento défice-dívida

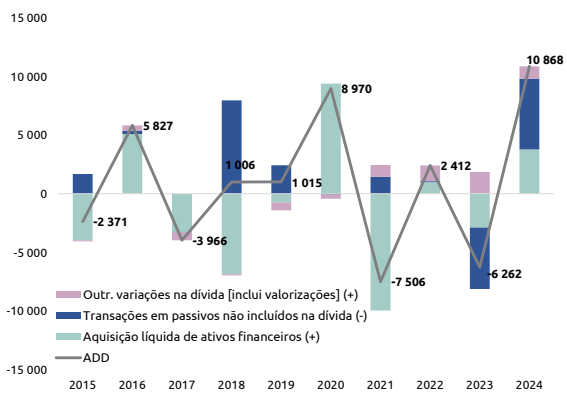
Em 2024, o aumento em termos absolutos da dívida pública foi integralmente justificado pelo ajustamento défice-dívida, uma vez que as administrações públicas registaram uma capacidade de financiamento. Este ajustamento ascendeu a 10,9 mil M€, refletindo diversos fatores que, no seu conjunto, contribuíram de forma significativa para a evolução da dívida (Gráfico 13, painel esquerdo). Destacam-se, nas três componentes principais, alguns destes fatores: i) nas transações em passivos não incluídos na dívida Maastricht (56% do total do ajustamento), a rubrica de "outros débitos e créditos" no lado do passivo – onde se incluem, entre outros, fundos da UE recebidos (nomeadamente ao abrigo do PRR) ainda não aplicados, bem como responsabilidades com fundos de pensões; ii) na aquisição líquida de ativos financeiros (com um peso de 35% do total), os montantes de dimensão significativa nas rubricas de numerário e depósitos, títulos de dívida e ações e outras participações, além do desfasamento temporal de impostos e contribuições sociais, refletido na rubrica de "outros débitos e créditos" do lado do ativo; e iii) nas outras variações de volume e de preço dos passivos incluídos na dívida (restantes 10% do total do ajustamento), as emissões abaixo do par.[15] Em comparação com 2023, verifica-se um aumento de numerário e depósitos e uma redução das transações em passivos não incluídos. Estas flutuações anuais nas componentes do ajustamento são habituais e conferem um grau elevado de imprevisibilidade à sua evolução (Gráfico 13, painel direito).

Gráfico 13 – Ajustamento défice-dívida

Composição do ajustamento défice-dívida
(em M€)

	2023	2024
(1) Saldo orçamental das AP	**3 247**	**1 994**
(2) Ajustamento défice-dívida = (3)+(1)	**-6 262**	**10 868**
Aquisição líquida de ativos financeiros (+)	-2 891	3 774
Numerário e depósitos	-2 500	1 861
Títulos exceto ações	1 498	1 836
Empréstimos	-1 103	-305
Ações e outras participações	1 437	1 804
Outros ativos financeiros	-2 222	-1 422
Transações em passivos não incluídos na dívida (-)	5 230	-6 038
Outr. variações na dívida [inclui valorizações] (+)	1 859	1 056
(3) Variação da Dívida das AP	**-9 509**	**8 874**
(4) Dívida Pública (ótica de Maastricht)	**261 849**	**270 723**
Dívida Pública (% do PIB)	**97,7**	**94,9**
Por memória		
Juros	5 526	5 875
Taxa juro implícita (J/Dt-1)	2,0%	2,2%

Evolução anual do ajustamento défice-dívida
(em M€)



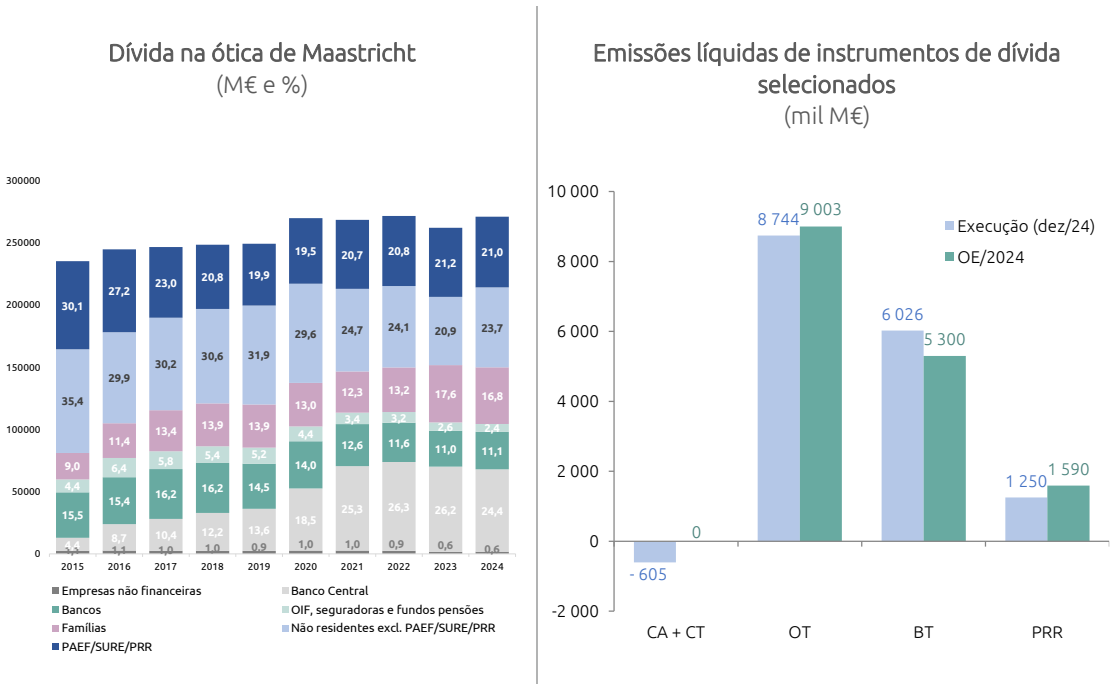
Fontes: INE e BdP. Cálculos do CFP.

[15] Emissões de dívida pública abaixo do par referem-se à colocação de títulos de dívida (como Obrigações ou Bilhetes do Tesouro) a um preço inferior ao seu valor nominal. Através desta operação a dívida aumenta apenas no montante do valor de encaixe financeiro, sendo necessário refletir no ajustamento défice-dívida a diferença entre este valor de encaixe e o valor nominal total emitido.

2.4.3 Financiamento e sectores financiadores

Em 2024 verificou-se um aumento da exposição da dívida pública portuguesa ao sector não residente. A percentagem da dívida detida por investidores não residentes subiu de 42% em 2023 para 45% do total, o que representa a primeira variação positiva desde 2019. O sector não residente é composto por diversos tipos de credores: i) programas europeus e de assistência financeira (PAEF/SURE/PRR); ii) BCE e bancos centrais de países estrangeiros[16]; e iii) outros investidores não residentes. Esta evolução traduz uma melhoria na atratividade da dívida portuguesa junto dos mercados internacionais e uma maior diversificação da base de investidores. O aumento da procura internacional é particularmente relevante num ano em que o BCE acelerou a redução dos ativos sob os programas *Asset Purchase Programme* (APP) e *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), tendo os reinvestimentos neste último sido totalmente descontinuados. Em contraste, no sector residente verificou-se uma diminuição da exposição à dívida pública portuguesa, refletida em particular na dívida detida pelo Banco Central e pelas famílias (Gráfico 14, painel esquerdo).

Gráfico 14 – Financiamento da dívida de Maastricht



Fontes: BdP, BCE, DGO e IGCP. Cálculos do CFP. | Nota: OIF = Outras Instituições Financeiras; CA=Certificados de Aforro; CT=Certificados do Tesouro; OT=Obrigações do Tesouro; BT=Bilhetes do Tesouro; PRR=Plano de Recuperação e Resiliência. | A soma das diferentes parcelas pode diferir de 100% devido a efeitos de arredondamento.

[16] De acordo com os dados divulgados pelo BdP, o Banco Central português detinha, no final de 2024, cerca de 79% do total das compras líquidas acumuladas realizadas ao abrigo dos programas *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) e *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Os restantes 21% encontram-se distribuídos pelo BCE e por outros bancos centrais, enquadrando-se na dívida detida por não residentes.

A emissão de Bilhetes do Tesouro (BT) acima do previsto no OE/2024 permitiu compensar a menor emissão líquida de outros instrumentos de financiamento. Em 2024, as emissões líquidas de BT ascenderam a 6 mil M€, um valor 14% superior ao previsto no OE/2024. Em contraste, as emissões líquidas de Certificados do Tesouro ficaram aquém do projetado. A receção de fundos no âmbito do PRR também se revelou inferior ao esperado, tal como as emissões de Obrigações do Tesouro (OT), embora neste último caso o desvio tenha sido menos expressivo (Gráfico 14, painel direito)..

A partir da segunda metade de 2024, observou-se uma diminuição das taxas de juro de curto prazo. Até julho, os instrumentos de curto prazo apresentaram taxas superiores às de médio prazo, resultando numa curva de rendimentos parcialmente invertida. No entanto, a partir de agosto, esta tendência foi revertida, com o declive da curva a normalizar-se gradualmente até ao final do ano. Ainda assim, as taxas mais elevadas no início do ano contribuíram para o aumento do custo anual dos instrumentos de curto prazo, como os CEDICs, os produtos de aforro e os BT, um efeito ampliado por um volume superior de emissões de BT face ao ano anterior.

Apesar destes desenvolvimentos, o custo médio da dívida manteve-se controlado, tendo-se verificado uma redução dos juros associados às OT face a 2023. As novas emissões de dívida do Estado[17] registaram um custo médio de 3,4%, ligeiramente inferior aos 3,5% observados em 2023. Este desempenho beneficiou da elevada maturidade média da dívida e da perspetiva de descida das taxas diretoras por parte do Banco Central Europeu.

A administração central foi o único subsector a registar um aumento da dívida. Este aumento foi financiado principalmente pelo exterior, que aumentou o seu peso para 41% do total da dívida da administração central (39% em 2023,Quadro 11). Em sentido contrário, os sectores financeiro e particulares, empresas e outros reduziram o seu peso no financiamento deste subsector. A dívida do subsector da administração regional e local registou o primeiro decréscimo desde 2019.

A dívida nominal das empresas públicas prosseguiu numa trajetória decrescente, com uma redução da exposição financeira de todos os sectores financiadores. Em termos nominais essa evolução teve maior expressão nas empresas públicas integradas nas AP, em particular nas que pertencem à administração central, determinada sobretudo pela redução do financiamento realizado pelo exterior. No conjunto das empresas públicas não pertencentes ao sector das AP, apesar da diminuição, em termos nominais, da exposição financeira de todos os sectores financiadores, com destaque para o sector financeiro e para o exterior, apenas este último registou um incremento do seu peso (Quadro 12).

[17] Custo médio dos BT, OT, OTRV e MTN emitidos no ano correspondente.

Quadro 11 – Sectores financiadores da dívida (M€)

	Composição (M€)					Estrutura	
	2020	2021	2022	2023	2024	2023	2024
Dívida da Administração Central	278 184	278 474	283 690	278 654	290 373	100%	100%
Exterior	130 733	119 768	119 898	108 623	119 259	39%	41%
Sector financeiro	92 512	103 504	103 708	96 027	94 510	34%	33%
Particulares, empresas e outros	54 939	55 202	60 084	74 004	76 604	27%	26%
Dívida da Administração Regional e Local	11 761	12 075	12 504	12 665	12 398	100%	100%
Exterior	1 413	1 559	1 470	1 442	1 330	11%	11%
Sector financeiro	7 174	7 300	7 748	7 953	8 005	63%	65%
Particulares, empresas e outros	3 174	3 216	3 286	3 271	3 063	26%	25%
Dívida das Empresas Públicas incluídas nas AP	26 009	24 485	23 860	17 093	16 117	100%	100%
Sector financeiro	2 608	2 147	2 339	1 903	1 816	11%	11%
Particulares	182	175	183	202	201	1%	1%
Exterior	6 507	5 230	4 553	3 304	2 615	19%	16%
Administrações Públicas	15 775	16 057	16 110	10 825	10 630	63%	66%
Empresas	936	876	676	859	855	5%	5%
Dívida das Empresas Públicas incluídas na AC	25 015	23 596	23 004	16 465	15 559	100%	100%
Exterior	6 042	4 823	4 185	3 198	2 531	19%	16%
Sector financeiro	2 307	1 862	2 060	1 592	1 552	10%	10%
AP e particulares	16 665	16 911	16 759	11 676	11 475	71%	74%
Dívida das Empresas Públicas incluídas na ARL	995	889	856	628	558	100%	100%
Exterior	465	407	367	106	84	17%	15%
Sector financeiro	362	314	279	312	265	50%	47%
AP e particulares	167	167	210	210	210	33%	38%
Dívida das Empresas Públicas não incluídas nas AP	7 042	7 215	7 305	6 690	6 348	100%	100%
Sector financeiro	2 246	2 338	2 126	2 144	2 032	32%	32%
Particulares	116	113	117	9	6	0%	0%
Exterior	3 029	2 972	3 331	2 925	2 835	44%	45%
Administrações Públicas	349	479	555	858	789	13%	12%
Empresas	1 301	1 314	1 176	754	685	11%	11%

Fonte: BdP. Cálculos do CFP. | Notas: AP = Administrações Públicas; AC = Administração Central; ARL = Administração Regional e Local. O sector financeiro inclui a dívida detida pelo Eurosistema, e o exterior inclui a dívida detida no âmbito do PAEF/SURE/PRR.

3. COMPARAÇÃO COM OS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

Este capítulo apresenta uma comparação entre a execução orçamental e a previsão do MF para 2024, adotando como ponto de referência a previsão em contabilidade nacional efetuada no âmbito do Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024). Conforme referido na introdução deste relatório, esta comparação encontra-se influenciada pela divulgação da nova base de contas nacionais em setembro de 2024, o que dificulta a comparação entre a previsão da conta das AP efetuada no OE/2024 e a execução orçamental de 2024, publicada já na nova base 2021 (na Caixa 5 apresentam-se os efeitos na conta das AP decorrentes desta mudança de ano base). Acresce a esta limitação, o facto do OE/2024 proposto pelo XXIII Governo Constitucional (de 30.03.2022 até 02.04.2024) ter sido parcialmente executado pelo XXIV Governo Constitucional (a partir de 02.04.2024), refletindo essa execução a aprovação pelo Governo e pelo Parlamento de novas medidas de política adicionais às previstas no OE/2024. Procurando refletir o impacto dessas novas medidas de política, o Quadro 8 identifica também os desvios de execução face à estimativa para 2024, apresentada pelo MF no âmbito da Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025).

Saldo

O excedente orçamental registado em 2024 foi superior em 1,5 mil M€ ao previsto no respetivo Orçamento do Estado. O OE/2024 tinha implícito um excedente de 530 M€ em contabilidade nacional, equivalente a 0,2% do PIB. Esta meta foi revista em alta pelo MF ao longo do ano de 2024, tendo a estimativa para 2024 subjacente à POE/2025 apontado para 1104 M€ (0,4% do PIB), um saldo sensivelmente o dobro do apresentado na previsão inicial. No âmbito da primeira notificação PDE, em março de 2025, as autoridades estatísticas nacionais apuraram na sua estimativa preliminar para 2024 um excedente orçamental das AP de 1994 M€ (0,7% do PIB), o segundo mais elevado na série estatística comparável desde 1995.[18] Este resultado consubstancia-se num excedente superior em 0,5 p.p. do PIB face ao previsto no OE/2024. Em termos nominais, este desvio (que é analisado de forma mais detalhada nas secções seguintes deste capítulo) ficou a dever-se sobretudo à despesa, cujo aumento foi inferior em 1,1 mil M€ face ao que estava subjacente no OE/2024. Embora de forma menos expressiva, a receita também contribuiu para um maior saldo orçamental, ao ficar 0,4 mil M€ acima do previsto inicialmente.

Receita

A receita pública situou-se ligeiramente acima do esperado pelo MF no OE/2024, em resultado do desempenho positivo da receita fiscal e contributiva. Ainda que esta comparação seja dificultada pela alteração da base estatística de contas nacionais atrás

[18] Na série estatística disponível desde 1995 para as AP, apenas em 2019 se registou um primeiro excedente orçamental (0,1% do PIB), seguido do máximo observado em 2023 (1,2% do PIB) https://www.cfp.pt/pt/dados/series-temporais-das-ap/anuais.

referida,[19] o desempenho acima do esperado da receita proveniente de impostos e contribuições sociais, que mais do que compensou a menor execução das restantes componentes da receita pública (Quadro 12), foi determinante para que o crescimento da receita das AP (6,3%) fosse superior à variação implícita no OE/2024 (6,0%), . O crescimento da receita fiscal e contributiva foi de 6,9%, superando em mais do dobro a variação subjacente ao OE/2024 (3,3%). Este desvio resultou do comportamento favorável das contribuições sociais, dos impostos indiretos e dos impostos diretos — mesmo tendo a evolução destes últimos sido penalizada por medidas de política legisladas durante o ano, com impacto negativo no IRS. Esta evolução traduz, quer um desempenho macroeconómico melhor do que o previsto, quer a suborçamentação da receita fiscal e contributiva sinalizada pelo CFP no âmbito da análise à Proposta de Orçamento do Estado para 2024, reforçada pelo facto da medida de combate à fraude e evasão fiscal orçada em 300 M€ (então sinalizada pelo CFP como de difícil materialização), não ter gerado qualquer receita em 2024 (Quadro 19).

Em contraste, a receita não fiscal e não contributiva registou um crescimento abaixo do previsto (2,9% vs. 22,4% no OE/2024). A "outra receita corrente" e a receita de capital foram responsáveis por este menor crescimento. O desvio observado nestas duas rubricas traduziu uma aplicação das subvenções do PRR inferior à prevista em 3222 M€ (Quadro 10 da Caixa 4).[20]

[19] A aplicação da nova base estatística reviu em alta a generalidade da série relativa à receita fiscal, justificada sobretudo pelos impostos indiretos, como foi o caso particular da receita cobrada de IVA. A revisão em alta da receita deste imposto deveu-se ao facto da nova base estatística passar a registar a despesa fiscal referente a este imposto, além do ajustamento temporal do IVA passar a considerar no seu cálculo a parcela deste imposto que é devido à Segurança Social, contrariamente ao que sucedia na antiga base estatística (Base 2016).

[20] O desvio na aplicação das subvenções associadas ao PRR reflete-se de igual modo, e na mesma dimensão, na despesa para os projetos PRR em execução. Esta igualdade obedece ao princípio da neutralidade dos fundos comunitários que estabelece que as transferências provenientes da União Europeia não podem beneficiar ou penalizar o saldo orçamental.

Quadro 12 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2024 (em M€)

	2024			Desvios face a:	
	OE/2024	Estimativa MF	Execução	OE/2024	Estimativa MF
	out/23	out/24	mar/25		
Receita Total	**123 598**	**125 717**	**123 961**	**363**	**-1 756**
Receita corrente	118 716	121 413	121 508	2 793	95
Receita fiscal	69 261	70 280	70 963	1 702	684
Impostos indiretos	41 263	40 630	41 507	244	877
Impostos diretos	27 998	29 650	29 456	1 458	-193
Contribuições sociais	33 987	35 689	35 886	1 899	197
das quais: efetivas	*28 737*	*30 183*	*30 434*	*1 697*	*250*
Vendas e outras receitas correntes	15 468	15 445	14 659	-809	-786
Venda de bens e serviços	*8 209*	*8 790*	*8 894*	*685*	*103*
Outra receita corrente	*7 259*	*6 655*	*5 766*	*-1 494*	*-889*
Receita de capital	4 883	4 304	2 453	-2 429	-1 851
Despesa Total	**123 069**	**124 613**	**121 967**	**-1 102**	**-2 645**
Despesa Primária	116 799	118 785	116 092	-707	-2 692
Despesa corrente primária	104 410	107 000	106 343	1 933	-656
Consumo intermédio	15 525	15 281	14 923	-602	-359
Despesas com pessoal	29 311	30 310	30 288	977	-23
Prestações sociais	49 929	51 280	51 787	1 858	507
que não em espécie	44 613	46 406	46 559	*1 946*	*153*
em espécie	5 316	4 874	5 228	*-88*	*354*
Subsídios	2 109	2 248	2 148	39	-101
Outra despesa corrente	7 536	7 880	7 198	-338	-682
Despesa de capital	12 389	11 785	9 749	-2 640	-2 036
FBCF	9 197	9 343	7 709	-1 488	-1 634
Outras despesas de capital	3 191	2 442	2 040	-1 151	-402
Juros	6 270	5 828	5 875	-395	47
Saldo global	**530**	**1 104**	**1 994**	**1 465**	**890**
em % do PIB	***0,2***	***0,4***	***0,7***	***0,5***	***0,3***
Saldo Primário	6 799	6 933	7 869	1 070	936
Receita fiscal e contributiva	103 248	105 968	106 849	3 601	881
Receita não fiscal e não contributiva	20 351	19 749	17 113	-3 238	-2 637
Despesa corrente	110 680	112 828	112 218	1 538	-610
Dívida pública	**273 399**	**269 038**	**270 723**	**-2 676**	**1 684**
em % do PIB	***98,9***	***95,9***	***94,9***	***-4,0***	***-0,9***
PIB nominal	276 484	280 669	285 189	8 705	4 520

Fontes: MF (OE e estimativa) e INE (execução). | Notas: os valores encontram-se influenciados pelo efeito de operações *one-off*, detalhadas no Quadro 17 (em anexo); os desvios de sinal positivo no saldo global e no saldo primário correspondem a desvios favoráveis face ao OE/2024 e à estimativa do MF para 2024 incluída na POE/2025, que foi elaborada de acordo com a nova base estatística de contas nacionais, divulgada pelas autoridades estatísticas nacionais em setembro de 2024.

Despesa

A despesa das administrações públicas cresceu (7,6%) abaixo do previsto no OE/2024 (8,6%). Salientando-se, uma vez mais, que esta comparação está limitada pela alteração da base estatística, a menor execução da despesa face ao previsto, em 1102 M€, deveu-se à despesa de capital (-2640 M€) e aos encargos com juros (-395 M€). Em sentido oposto, a despesa corrente primária excedeu a previsão inicial do MF em 1933 M€.

No âmbito da despesa de capital, tanto a FBCF como as «outras despesas de capital» ficaram muito aquém da previsão inicial do MF. A FBCF cresceu 10,9% em 2024, o que corresponde a cerca de um terço do crescimento que estava implícito no OE/2024 (32,3%). Como se observa no Quadro 12, esta despesa ficou 1,5 mil M€ abaixo do previsto nesse documento de programação orçamental (refletindo um grau de execução de 83,8%), sobretudo pelo facto de os investimentos executados ao abrigo do PRR terem sido inferiores à previsão inicial. Refira-se que a estimativa do MF para 2024, incluída na POE/2025, apontava inclusivamente para um valor da FBCF superior ao aprovado no OE/2024 (+146 M€). As «outras despesas de capital» ficaram 1,2 mil M€ abaixo do previsto no OE/2024, dos quais maioritariamente são explicados pelos seguintes fatores: (i) menor impacto de *one-offs* face ao inicialmente previsto; (ii) revisão da base das contas nacionais e; (iii) execução de despesas ao abrigo do PRR aquém do previsto.

A maior execução da despesa corrente primária face ao previsto no OE/2024 deveu-se sobretudo às prestações sociais e, em menor grau, às despesas com pessoal. A despesa com prestações sociais que não em espécie cresceu 10,3%, quase o dobro dos 5,7% que estavam implícitos no OE/2024. Para o desvio registado nesta componente (Quadro 12) contribuiu, desde logo, o facto de, mesmo sem o efeito de medidas de política, a despesa com pensões ter sido superior ao previsto no OE/2024. Acresce o impacto de medidas que não estavam previstas no OE/2024, como é o caso do pagamento do suplemento extraordinário de pensões, bem como do aumento do valor de referência do «Complemento Solidário para Idosos» (CSI) e do alargamento do universo dos pensionistas abrangidos pelo CSI (Quadro 20, em anexo). Para o referido desvio também contribuiu o efeito decorrente da revisão da base das contas nacionais. Salienta-se também uma maior execução face ao previsto nas despesas com pessoal, em parte decorrente de medidas de valorização salarial de diversos grupos profissionais adotadas após a aprovação do OE/2024, que implicou o recurso à dotação provisional e à descativação de uma parte da reserva orçamental (como referido na Caixa 3).[21] Em sentido oposto, o consumo intermédio e as «outras despesas correntes» registaram uma execução abaixo do previsto. No primeiro caso, a maior parte do desvio deveu-se ao facto de as despesas ao abrigo do PRR terem sido inferiores ao previsto no OE/2024. No caso da rubrica "outra despesa corrente", o desvio está influenciado pela circunstância de no OE/2024 uma parte da dotação provisional ter sido classificada nesta rubrica, montante que ao longo do ano foi quase integralmente utilizado noutras rubricas de despesa (Quadro 9 da Caixa 3).

Em rácio do PIB, a receita e a despesa pública ficaram abaixo do previsto no OE/2024. O peso da receita pública fixou-se em 43,5% do PIB, 1,2 p.p. do PIB abaixo da previsão inicial do MF, enquanto a despesa pública foi inferior em 1,7 p.p. face aos 44,5% previstos naquele documento. Para este desvio contribuiu em parte o efeito denominador associado à revisão em alta do PIB decorrente da aplicação da nova base estatística (Caixa 5), que conduziu a que a taxa de crescimento do PIB nominal (6,4%) fosse o dobro da que estava subjacente no OE/2024 (3,2%).

[21] A execução das despesas com pessoal ficou relativamente em linha com o previsto na Estimativa do MF para 2024, incluída na POE/2025 (Quadro 12).

Dívida Pública

Em 2024, o rácio da dívida pública em percentagem do PIB situou-se abaixo da previsão inicialmente apresentada pelo Ministério das Finanças na POE/2024 (Quadro 8). Nesse documento, o MF previa um rácio de 98,9% do PIB, revisto posteriormente para 95,9% na POE/2025. No âmbito da primeira notificação PDE, a estimativa preliminar apurada pelas autoridades estatísticas nacionais foi um rácio da dívida pública de 94,9% do PIB, ou seja, 4 p.p. do PIB abaixo do valor inicialmente previsto. Esta diferença é determinada em 3 p.p. do PIB por um PIB nominal mais elevado que resulta em parte da aplicação da nova base de contas nacionais, a que acrescem os efeitos de *carry-over* da publicação das contas definitivas. A restante diferença (1 p.p. do PIB) é justificada por um valor de dívida nominal inferior, que beneficia da revisão estatística introduzida pela nova base de contas nacionais, conforme explicado na Caixa 5.

Caixa 5 – Impactos da revisão da base das contas nacionais no sector institucional das AP

Em 23 de setembro de 2024 o INE divulgou, no âmbito da 2.ª notificação do PDE de 2024 ,[22] os resultados das AP coerentes com a nova base 2021 das Contas Nacionais Portuguesas. A aplicação desta base estatística substituiu a anterior base 2016, tendo na mesma data atualizado as Contas Nacionais Anuais. A alteração regular do ano de referência das Contas Nacionais, que ocorre regra geral de cinco em cinco anos, é uma prática comum e habitual das autoridades estatísticas nacionais dos países da UE.

Por forma a avaliar os efeitos decorrentes desta mudança de ano base na conta das AP, o Quadro 13 compara a conta das AP de 2022 expressa nas duas bases. O motivo da escolha do ano de 2022 reside no facto de ser o último ano cuja informação é classificada como "final" na 2.ª notificação do PDE de 2024.

Apesar das revisões no saldo global e primário serem pouco relevantes, registaram-se diferenças mais expressivas em algumas rubricas de receita e despesa, ambas revistas em alta. Do lado da receita, a revisão em alta da receita fiscal e contributiva mais do que compensou a revisão em baixa na outra receita corrente. Na despesa, o aumento da despesa corrente primária foi generalizado, com exceção do consumo intermédio, revisto em baixa. Esta subida foi apenas parcialmente contrariada pela redução nas outras despesas de capital.

No que respeita à dívida pública, a incorporação da nova base estatística implicou uma revisão em baixa do valor nominal e em rácio do PIB deste indicador. Esta revisão reflete a classificação, no universo das AP, de entidades detentoras de ativos sob a forma de instrumentos de dívida pública (como Fundo de Garantia Automóvel e o Fundo de Acidentes de Trabalho), o que originou um maior volume de dívida a consolidar entre os sectores das AP resultando, assim, na redução do valor nominal da dívida pública.

Ainda no âmbito desta alteração da base estatística, o PIB nominal foi objeto de revisão tanto em resultado da mudança de base como do apuramento dos valores finais. A revisão em alta deste indicador teve implicações nos rácios expressos em percentagem do produto devido ao designado efeito denominador: um PIB mais elevado, leva a que um indicador em rácio do PIB diminua, mesmo que o valor nominal do numerador se mantenha.

[22] Nos termos dos Regulamentos da UE, o INE envia ao Eurostat duas notificações por ano relativas ao Procedimento de Défices Excessivos (PDE).

Quadro 13 – Comparação da Conta das AP de 2022 nas bases de 2016 e 2021

	2022					
	M€			% do PIB		
	Base 2016	Base 2021	Revisão	Base 2016	Base 2021	Revisão
Receita Total	**106 094**	**106 276**	**182**	**43,8**	**43,6**	**-0,2**
Receita corrente	104 615	104 706	91	43,2	42,9	-0,2
Receita fiscal	62 019	62 205	186	25,6	25,5	-0,1
Impostos indiretos	36 330	36 512	183	15,0	15,0	0,0
Impostos diretos	25 690	25 693	4	10,6	10,5	-0,1
Contribuições sociais	29 641	29 685	44	12,2	12,2	-0,1
Vendas e outras receitas correntes	12 954	12 816	-138	5,3	5,3	-0,1
Vendas de bens e serviços	7 747	7 754	7	3,2	3,2	0,0
Outra receita corrente	5 208	5 062	-146	2,1	2,1	-0,1
Receitas de capital	1 480	1 570	91	0,6	0,6	0,0
Despesa Total	**106 874**	**107 034**	**160**	**44,1**	**43,9**	**-0,2**
Despesa primária	102 209	102 426	216	42,2	42,0	-0,2
Despesa corrente primária	92 992	93 413	421	38,4	38,3	-0,1
Consumo intermédio	13 370	13 156	-214	5,5	5,4	-0,1
Despesas com pessoal	25 825	25 977	151	10,7	10,6	0,0
Prestações sociais	44 841	45 012	170	18,5	18,5	-0,1
Subsídios	2 685	2 746	61	1,1	1,1	0,0
Outra despesa corrente	6 271	6 523	252	2,6	2,7	0,1
Despesas de capital	9 217	9 012	-205	3,8	3,7	-0,1
FBCF	5 773	5 807	33	2,4	2,4	0,0
Outras despesas de capital	3 444	3 206	-238	1,4	1,3	-0,1
Juros	4 664	4 608	-56	1,9	1,9	0,0
Saldo global	**-779**	**-757**	**22**	**-0,3**	**-0,3**	**0,0**
Saldo primário	3 885	3 851	-34	1,6	1,6	0,0
Dívida pública	**272 427**	**271 358**	**-1 070**	**112,4**	**111,2**	**-1,2**
PIB nominal	242 341	243 957	1 616	100,0	100,0	0,0

Fonte: INE. Cálculos do CFP. Nota: Os dados expressos na base 2016 referem-se aos divulgados pelo INE em março de 2024 e os na base 2021 em setembro de 2024, correspondentes à duas notificações anuais do PDE.

4. ANEXOS

4.1 Quadros

Quadro 14 – Conta das administrações públicas ajustada de *one-offs*

	M€		% do PIB		Variação 2023/2024			
	2023	2024	2023	2024	%	Ctvh	M€	p.p. PIB
Receita Total	**116 609**	**123 961**	**43,5**	**43,5**	**6,3**	**6,3**	**7 353**	**-0,1**
Receita corrente	113 509	121 508	42,4	42,6	7,0	6,9	7 999	0,2
Receita fiscal	67 166	70 963	25,1	24,9	5,7	3,3	3 797	-0,2
Impostos indiretos	38 712	41 507	14,4	14,6	7,2	2,4	2 795	0,1
Impostos diretos	28 454	29 456	10,6	10,3	3,5	0,9	1 002	-0,3
Contribuições sociais	32 819	35 886	12,2	12,6	9,3	2,6	3 066	0,3
Das quais: efetivas	27 727	30 434	10,3	10,7	9,8	2,3	2 707	0,3
Vendas e outras receitas correntes	13 523	14 659	5,0	5,1	8,4	1,0	1 136	0,1
Vendas de bens e serviços	8 371	8 894	3,1	3,1	6,2	0,4	523	0,0
Outra receita corrente	5 152	5 766	1,9	2,0	11,9	0,5	613	0,1
Receitas de capital	**3 100**	**2 453**	**1,2**	**0,9**	**-20,9**	**-0,6**	**-646**	**-0,3**
Despesa Total	**112 101**	**121 967**	**41,8**	**42,8**	**8,8**	**8,8**	**9 866**	**0,9**
Despesa primária	106 575	116 092	39,8	40,7	8,9	8,5	9 517	0,9
Despesa corrente primária	97 345	106 343	36,3	37,3	9,2	8,0	8 998	1,0
Consumo intermédio	13 908	14 923	5,2	5,2	7,3	0,9	1 015	0,0
Despesas com pessoal	27 919	30 288	10,4	10,6	8,5	2,1	2 369	0,2
Prestações sociais	46 906	51 787	17,5	18,2	10,4	4,4	4 881	0,7
que não em espécie	42 218	46 559	15,8	16,3	10,3	3,9	4 341	0,6
em espécie	4 687	5 228	1,7	1,8	11,5	0,5	540	0,1
Subsídios	2 156	2 148	0,8	0,8	-0,4	0,0	-8	-0,1
Outra despesa corrente	6 456	7 198	2,4	2,5	11,5	0,7	742	0,1
Despesas de capital	**9 230**	**9 749**	**3,4**	**3,4**	**5,6**	**0,5**	**519**	**0,0**
FBCF	6 953	7 709	2,6	2,7	10,9	0,7	756	0,1
Outras despesas de capital	2 277	2 040	0,9	0,7	-10,4	-0,2	-237	-0,1
Juros	**5 526**	**5 875**	**2,1**	**2,1**	**6,3**	**0,3**	**349**	**0,0**
Saldo global	**4 507**	**1 994**	**1,7**	**0,7**	**:**	**:**	**-2 513**	**-1,0**
Saldo primário	10 033	7 869	3,7	2,8	:	:	-2 164	-1,0
Receita fiscal e contributiva	99 986	106 849	37,3	37,5	6,9	6,1	6 863	0,1
Receita não fiscal e não contributiva	16 623	17 113	6,2	6,0	2,9	0,4	490	-0,2
Carga fiscal	94 893	101 397	35,4	35,6	6,9	5,8	6 504	0,1
Despesa Corrente	102 871	112 218	38,4	39,3	9,1	8,3	9 347	1,0
PIB nominal	267 923	285 189	:	:	6,4	:	17 266	:

Fonte: INE. Cálculos do CFP. | Nota: valores ajustados de operações *one-off* apresentadas no Quadro 17.

Quadro 15 – Carga Fiscal e Peso dos principais impostos e CSE nas respetivas bases macroeconómicas (%)

Carga Fiscal	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Carga Fiscal (em % do PIB)	**34,0**	**34,1**	**34,5**	**34,4**	**35,0**	**35,0**	**35,7**	**35,4**	**35,6**
Impostos diretos (em % do PIB)	10,1	9,9	10,1	9,7	10,0	9,6	10,5	10,6	10,3
Impostos indiretos (em % do PIB)	14,8	14,9	15,1	15,0	14,6	15,0	15,0	14,4	14,6
Contribuições sociais efetivas (em % do PIB)	9,1	9,2	9,3	9,6	10,4	10,4	10,2	10,3	10,7
Peso dos principais impostos e CSE nas respetivas bases macroeconómicas	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
IRS sobre o trabalho, CSE e IRC (em % do rendimento total dos fatores de produção)	**25,7**	**26,2**	**26,6**	**26,5**	**27,2**	**26,6**	**27,4**	**27,3**	**27,3**
CSE e IRS proveniente do trabalho (em % do rendimento total dos fatores de produção)	21,1	21,4	21,5	21,8	23,1	23,0	22,5	22,3	21,7
IRC (em % do rendimento total dos fatores de produção)	4,6	4,9	5,0	4,7	4,1	3,6	4,9	5,0	5,6
IRS proveniente do trabalho e CSE (em % das remunerações)	**32,0**	**32,2**	**31,9**	**32,0**	**32,6**	**32,5**	**32,8**	**32,6**	**31,0**
IRS proveniente do trabalho (em % das remunerações)	11,2	11,3	11,0	10,8	11,0	10,9	10,9	10,6	8,8
CSE (em % das remunerações)	20,8	20,9	20,9	21,2	21,6	21,7	21,8	22,0	22,1
IRC (em % do excedente bruto de exploração das sociedades)	**13,6**	**14,5**	**15,5**	**14,6**	**14,0**	**12,2**	**15,7**	**15,8**	**18,6**
IVA e IEC (em % do consumo privado nominal)	**17,3**	**17,7**	**17,9**	**17,8**	**17,1**	**17,9**	**17,8**	**17,8**	**18,2**
IVA (em % do consumo privado nominal)	13,1	13,5	13,7	13,8	13,2	14,1	14,8	14,6	15,0
IEC (em % do consumo privado nominal)	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9	3,9	3,0	3,2	3,2

Fonte: INE e AT. Cálculos do CFP. | Notas: CSE significa Contribuições Sociais Efetivas. O valor da carga fiscal calculado corresponde à receita de impostos e de contribuições sociais efetivas arrecadadas pelo sector das AP (S13). O peso dos impostos de capital é residual ao longo do período, pelo que não foi considerado no Quadro. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas em percentagem do PIB devido a arredondamentos.

Quadro 16 – Evolução da despesa com prestações sociais

	2023	2024	Variação 2023/2024		
			M€	%	Ctvh
Prestações sociais	**46 906**	**51 787**	**4 881**	**10,4**	**10,4**
que não em espécie	**42 218**	**46 559**	**4 341**	**10,3**	**9,3**
Pensões (das quais:)	30 878	33 997	3 119	10,1	6,7
Pensões Segurança Social	21 136	23 745	2 609	12,3	5,6
Prestações de desemprego	1 357	1 592	235	17,3	0,5
Outras	9 983	10 970	986	9,9	2,1
em espécie	**4 687**	**5 228**	**540**	**11,5**	**1,2**

Fonte: INE. Cálculos do CFP.

Quadro 17 – Operações *one-off* (em M€ e em % do PIB)

	M€						% do PIB					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Medidas *one-off* (impacto no saldo)	**-1 313**	**-1 337**	**748**	**-245**	**-1 261**		**-0,6**	**-0,7**	**0,3**	**-0,1**	**-0,5**	
Receita	**55**	**36**	**1 177**	**0**	**0**		**0,0**	**0,0**	**0,5**	**0,0**	**0,0**	
Devolução de comissão do FEEF (*prepaid margins*)			1 114						0,5			
Recuperação de garantia do BPP	55	36	63				0,0	0,0	0,0			
Despesa	**1 368**	**1 374**	**429**	**245**	**1 261**		**0,6**	**0,7**	**0,2**	**0,1**	**0,5**	
Recapitalização do Novo Banco (NB)	1 149	1 035	429				0,5	0,5	0,2			
Parvalorem | Perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação					916						0,3	
Ativos por impostos diferidos		144		245	117			0,1		0,1	0,0	
Indemnização judicial à EDP					228						0,1	
Compensação à concessionária AEDL, S.A.	219						0,1					
Transferência do FGCAM por devolução ao BdP		81						0,0				
Decisão judicial relativa à obrigação de pagamento de retroativos de suplementos de férias não pagos à PSP e à GNR		114						0,1				
Por memória (impacto por agregado orçamental)												
Receitas de capital	*55*	*36*	*1 177*				*0,0*	*0,0*	*0,5*			
Outras despesas de capital	*1 368*	*1 374*	*429*	*245*	*1 261*		*0,6*	*0,7*	*0,2*	*0,1*	*0,5*	

Fontes: INE e Ministério das Finanças. | Notas: Cálculos e classificação da responsabilidade do CFP. Os totais não correspondem necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos. Os valores podem vir a sofrer alterações caso a disponibilização de nova informação assim o justifique.

Quadro 18 – Dinâmica da dívida

	2023	2024
Dívida Pública (% do PIB)	97,7	94,9
Variação da dívida (em p.p. do PIB)	-13,5	-2,8
Saldo primário	-3,3	-2,8
Efeito dinâmico (bola de neve)	-7,9	-3,9
- efeito juros	2,1	2,1
- efeito crescimento nominal	-9,9	-5,9
efeito preço	-7,5	-4,1
efeito crescimento real	-2,5	-1,8
Ajust. défice-dívida	-2,3	3,8

Fontes: INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Nota: A explicação detalhada para a decomposição da variação no rácio da dívida usada neste quadro encontra-se na Caixa 3 do Apontamento do CFP sobre Dívida Pública.

Quadro 19 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2024 (M€)

Designação	OE/2024	Execução	Diferença
Receita	-1 301	-2 321	-1 020
Impostos diretos	-1 902	-2 365	-463
IRS	-1 537	-2 036	-499
Alargamento IRS Jovem (OE2024)	-200	-200	0
Reforma do IRS (OE2024)	-1 227	-1 726	-499
Medidas fiscais Pacote + Habitação	-110	-110	0
IRC	-365	-329	36
Aprofundamendo do Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE)	-180	-186	-6
Tributações autónomas	-35	-40	-5
Incentivo fiscal à valorização salarial	-50	-7	43
SIFIDE, RFAI e outros	-100	-96	4
Impostos indiretos	601	44	-557
IVA	-40	-40	0
Redução IVA bebidas na restauração	-40	-40	0
Outros impostos indiretos	641	84	-557
Atualização das taxas de ISV, IUC, IABA, IMT e IT	341	146	-195
Isenção IMT e Imp. Selo para jovens até 35 anos	0	-62	-62
Combate à fraude e evasão	300	0	-300
Despesa	2 660	3 229	569
Consumo intermédio	-100	-184	-84
Revisão da despesa pública	-100	-184	-84
Despesas com pessoal	1 538	1 733	195
Valorização salarial de 52,11€, com mínimo de 3%	715	715	0
Progressões e promoções	177	177	0
Alteração de carreiras e outros + revisão de carreiras especiais	489	664	175
Aumento do RMMG	132	132	0
Recrutamento centralizado + Apoio à contratação de doutorados	25	45	20
Prestações sociais	874	1 564	690
Suplemento extraordinário de pensão	0	395	395
Atualização do indexante de apoios sociais (IAS)	110	114	4
Aumento do abono de família (22€)	320	374	54
Gratuitidade das creches	100	119	19
Reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)	112	116	4
Aumento do valor de referência do CSI e alargamento do seu universo	0	83	83
Transportes (Iniciativa+TP + Passe sub23 + Passe Ferroviário Verde)	217	334	117
Habitação (Porta 65 e Porto 65+; Arrendar para subarrendar)	15	29	14
Subsídios	0	15	15
Mobilidade Verde + Apoio operadores de transp ferroviário mercadorias	0	15	15
Outras despesas correntes	348	98	-250
Incentivo ao abate de automóveis antigos	129	0	-129
Jovens: Devolução de propinas + Programa ANDA	219	98	-121
Outras despesas de capital	0	3	3
Garantias de crédito à habitação jovens até 35 anos	0	3	3
Saldo orçamental	-3 961	-5 550	-1 589

Fonte: MF (CGE/2024). Cálculos do CFP. | Notas: não inclui políticas invariantes, nem *one-offs*; os impactos das medidas no OE/2024 e na execução de 2024 correspondem ao valor incremental; os valores da coluna "OE/2024" correspondem apenas ao impacto incremental das medidas previstas na POE/2024, diferindo por isso dos apresentados no Quadro 2.4. da CGE/2024, que incluem uma estimativa do impacto das medidas aprovadas ao longo do ano 2024 pelo XXIV Governo Constitucional.

4.2 Principais Fontes de Informação Estatística

Banco de Portugal (2025), BPstat Dívida e financiamento das administrações públicas

Conselho das Finanças Públicas (2025), Perspetivas Económicas e Orçamentais 2025-2029

DGAEP (2024), Síntese estatística do emprego público - 4.º trimestre de 2024

DGO (2025), Síntese de execução mensal de dezembro de 2024

INE (2025a), Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, 4.º trimestre de 2024

INE (2025b), Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2025)

Ministério das Finanças (2023), Relatório do Orçamento do Estado para 2024

Ministério das Finanças (2024), Relatório do Orçamento do Estado para 2025

4.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental das Administrações Públicas (em % do PIB) 10

Gráfico 2 – Saldo e contributo dos subsectores para a variação do défice das AP em 2024 11

Gráfico 3 – Saldo orçamental dos países da UE (em % do PIB), 2019-2024 12

Gráfico 4 – Dívida pública dos países da UE (em % do PIB), 2019-2024 12

Gráfico 5 – Do saldo de 2023 ao saldo de 2024 (em % do PIB) 14

Gráfico 6 – Saldo estrutural: ajustamento entre 2019 e 2024 (em % do PIB) 15

Gráfico 7 – Política orçamental e posição cíclica [2018-2024] (em % do PIB) 16

Gráfico 8 – Orientação da política orçamental em relação ao ciclo económico (% PIB) .. 17

Gráfico 9 – Contributos para a variação da receita das AP em 2024 (M€ e p.p. do PIB) .. 19

Gráfico 10 – Contributos para a variação da despesa pública em 2024 23

Gráfico 11 – Gestão das cativações orçamentais no período 2015-2024 25

Gráfico 12 – Evolução da dívida 30

Gráfico 13 – Ajustamento défice-dívida 31

Gráfico 14 – Financiamento da dívida de Maastricht 32

4.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Painel de indicadores de Finanças Públicas (em % do PIB) 7

Quadro 2 – Ajustamento de passagem entre óticas contabilísticas (em % do PIB) 13

Quadro 3 – Receita Fiscal e Contributiva das Administrações Públicas em contabilidade nacional 20

Quadro 4 – Evolução da Receita de IRS em 2024 (M€) 21

Quadro 5 – Conta das Administrações Públicas 22

Quadro 6 – Gestão das cativações sobre a despesa da administração central em 2024 (M€) 25

Quadro 7 – Utilização da reserva orçamental em 2024 (em M€) 26

Quadro 8 – Aplicação dos reforços com contrapartida na dotação provisional em 2024 (em M€) 27

Quadro 9 – Outras dotações centralizadas no MF em 2024 (em M€) 27

Quadro 10 – Execução do PRR entre 2021 e 2024 29

Quadro 11 – Sectores financiadores da dívida (M€) 34

Quadro 12 – Desvios de execução face às previsões do MF para 2024 (em M€) 37

Quadro 13 – Comparação da Conta das AP de 2022 nas bases de 2016 e 2021 40

Quadro 14 – Conta das administrações públicas ajustada de *one-offs* 41

Quadro 15 – Carga Fiscal e Peso dos principais impostos e CSE nas respetivas bases macroeconómicas (%) 42

Quadro 16 – Evolução da despesa com prestações sociais 42

Quadro 17 – Operações *one-off* (em M€ e em % do PIB) 43

Quadro 18 – Dinâmica da dívida 43

Quadro 19 – Novas medidas de política orçamental com impacto em 2024 (M€) 44

4.5 Índice de Caixas

Caixa 1 – Saldo orçamental e dívida pública na União Europeia (UE) 11

Caixa 2 – Evolução da receita de IRS no ano de 2024 21

Caixa 3 – Instrumentos de contenção orçamental no ano de 2024 24

Caixa 4 – A implementação do Plano de Recuperação e Resiliência, 2021 a 2024..... 28

Caixa 5 – Impactos da revisão da base das contas nacionais no sector institucional das AP 39