



**Conselho das
Finanças
Públicas**

**APÊNDICE
RELATÓRIO N.º 9/2024**

**PRINCIPAIS
HIPÓTESES TÉCNICAS
DE EVOLUÇÃO DOS
AGREGADOS
ORÇAMENTAIS**



2024

Principais hipóteses técnicas de evolução dos agregados orçamentais

Hipóteses de evolução dos agregados orçamentais

A atualização do cenário orçamental apresentado para o horizonte temporal de 2024 a 2028, à semelhança da publicação efetuada em abril, reflete a atualização das perspetivas do enquadramento macroeconómico e as medidas de política económica referidas na subsecção 3.7 Principais medidas de política económica no relatório “Perspetivas Económicas e Orçamentais 2024-2028 (Atualização)”. A metodologia implícita à projeção mantém-se inalterada face aos exercícios anteriores, considerando como variáveis essenciais para a explicação das trajetórias da receita fiscal e contributiva e da despesa pública, o PIB nominal, as remunerações dos sectores privado e público, o consumo privado, a inflação e indicadores demográficos, em particular a evolução da população ativa. O Quadro 1 exhibe os principais pressupostos técnicos subjacentes às projeções dos agregados orçamentais.

A trajetória da receita fiscal e contributiva é determinada pelas principais bases económicas subjacentes, nomeadamente PIB nominal, remunerações e consumo privado, assim como pelas medidas de política aprovadas. A evolução desta receita assenta no pressuposto de estabilidade da política fiscal e contributiva ao longo do período em análise no relatório.

No que respeita à trajetória dos impostos destaca-se que: (i) os impostos indiretos traduzem a evolução do consumo privado nominal;¹ e (ii) os impostos diretos espelham a interação dinâmica das principais variáveis macroeconómicas subjacentes à projeção – remunerações, emprego e PIB nominal. Apesar dos pressupostos mencionados, salienta-se que o comportamento esperado para os impostos se encontra influenciado pelas medidas de política económica descritas na subsecção anteriormente referida, com particular expressão em 2024 e 2025. A projeção da receita contributiva é determinada pela evolução esperada da massa salarial da economia. No que concerne às restantes componentes da receita, sobretudo a “outra receita corrente” e receita de capital, além da sua trajetória estar influenciada pelo perfil de opções de medidas de política, o seu comportamento segue o PIB nominal, como também tem em conta, o perfil dos fundos europeus relativos quer ao PRR, quer a outras transferências provenientes da UE. Nas transferências de capital da UE destinada ao financiamento de outros investimentos que não a concretizar no âmbito do PRR, como sejam por exemplo os relacionados com o PT2030 considerou-se uma taxa de absorção desses fundos em 85% face ao previsto no PE/2024.

¹ A projeção dos impostos indiretos assume que as contribuições sobre o sector bancário e sobre a indústria farmacêutica permanecerão em vigor, dada a sucessiva renovação anual destas medidas em sede do Orçamento do Estado.

Quadro 1 – Principais pressupostos técnicos subjacentes à projeção dos agregados orçamentais 2024-2028

	2024	2025	2026	2027	2028
Receita Fiscal					
Impostos Indiretos					
IVA	4,4%	4,9%	4,4%	4,2%	4,0%
ISP	4,4%	4,9%	4,4%	4,2%	4,0%
IABA	4,4%	4,9%	4,4%	4,2%	4,0%
IT	4,4%	4,9%	4,4%	4,2%	4,0%
Impostos Diretos:					
IRS variação da massa salarial	8,1%	5,3%	4,4%	4,1%	3,8%
IRC variação do PIB nominal	6,6%	5,2%	4,7%	3,6%	4,0%
Contribuições sociais					
Contribuições sociais	8,1%	5,3%	4,4%	4,1%	3,8%
Contribuições efetivas	8,4%	5,3%	4,4%	4,2%	3,8%
Contribuições imputadas	15,6%	5,3%	4,5%	3,6%	3,8%
Despesas com Pessoal					
Ordenados e salários					
<i>Efeito preço</i>					
Atualização anual com base no pressuposto CFP	6,4%	4,6%	4,2%	3,4%	3,6%
<i>Efeito volume</i>					
Emprego público	0,6%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%
Consumo Intermédio					
Consumo intermédio sem incluir PPP	6,6%	5,2%	4,7%	3,6%	4,0%
Taxa de crescimento das PPP em contab. nacional	-3,0%	-17,4%	-9,1%	-7,2%	-9,5%
Prestações Sociais em dinheiro					
Pensões					
<i>Efeito preço</i>					
Fator de atualização das pensões na Seg. Social	5,9%	3,1%	2,6%	2,5%	2,0%
Fator de atualização das pensões na CGA	5,7%	2,9%	2,4%	2,3%	2,0%
<i>Efeito volume</i>					
Segurança Social	1,2%	1,6%	2,0%	2,1%	2,3%
Caixa Geral de Aposentações	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%
Subsídio de Desemprego					
<i>Efeito volume</i>					
Variação do número de desempregados	0,8%	-1,4%	-2,3%	0,0%	-3,9%
<i>Efeito preço</i>					
Variação das remunerações	8,1%	5,3%	4,4%	4,1%	3,8%
Prestações Sociais em Espécie					
Prestações sociais em espécie excluído PPP	6,6%	5,2%	4,7%	3,6%	4,0%
Taxa de crescimento das PPP da saúde em contab. nacional	48,6%	-12,3%	-1,1%	0,0%	1,1%
Outras Despesas					
Subsídios variação do PIB nominal	6,6%	5,2%	4,7%	3,6%	4,0%
Outras despesas correntes variação do PIB nominal	6,6%	5,2%	4,7%	3,6%	4,0%

Nota: As variações apresentadas neste quadro não correspondem ao crescimento projetado para o agregado orçamental, porque na generalidade refletem apenas o crescimento da respetiva base de incidência, não incorporando o efeito de medidas de política, nem outros efeitos temporários.

A despesa com prestações sociais é a componente da despesa primária com o maior peso no PIB em todo o período da projeção, especialmente as prestações sociais em dinheiro, que refletem fundamentalmente a evolução da despesa com pensões. O presente exercício de projeção mantém inalterada a metodologia de cálculo da despesa com pensões, realizada com base nos seus efeitos volume e preço. Quanto ao primeiro efeito, considerou-se a variação do número de pensionistas, cujo efeito composição difere de acordo com o sistema de pensões – Segurança Social ou Caixa Geral de Aposentações (CGA). Para ambos os sistemas foi incorporada a última informação disponível, facultada no âmbito do OE/2024, do PE/2024, assim como alguns pressupostos de médio prazo baseados nas projeções demográficas EUROPOP 2023, do Eurostat e do relatório recentemente publicado [2024 Ageing Report](#). No que respeita ao designado efeito preço das prestações sociais em dinheiro, que se traduz

na variação do valor das pensões e outras prestações sociais, incorpora: (i) a atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) em 6% de acordo com a [Portaria n.º 421/2023](#), de 11 de dezembro²; e (ii) a atualização das pensões do regime geral da segurança social e do regime de proteção social convergente (CGA). Os pressupostos da projeção das pensões são elaborados de acordo com a Lei em vigor³ para todo o horizonte de temporal, tendo sido considerado para o ano de 2024 a atualização estabelecida na [Portaria n.º 424/2023](#), de 11 de dezembro. Assim, para o ano de 2024, as pensões estatutárias e regulamentares de invalidez e de velhice do Regime Geral de Segurança Social, assim como as pensões de aposentação, reforma e invalidez do Regime de Proteção Social Convergente são atualizadas de acordo com as seguintes percentagens: (i) pensões até 1018,52€ têm um aumento de 6%; (ii) para pensões superiores a 1018,52€ e inferiores a 3 055,56€, o valor da atualização é de 5,65% ; (iii) para pensões entre 3 055,56€ e até 6 111,12€ a atualização será de 5%; e, por último, (iv) as pensões cujo valor é superior a 6 111,12€ não são atualizadas.⁴ Ainda relativamente ao ano de 2024, foi incluída a atribuição do suplemento extraordinário para os pensionistas com um valor compreendido entre 100 e 200 euros a pagar em outubro deste ano. De acordo com o [comunicado do Governo](#), esta medida deverá ascender a 422 M€ e abranger 2,4 milhões de pensionistas. O [Decreto-Lei n.º 50-B/2024, de 23 de agosto](#) estabelece o âmbito da aplicação da medida (quais os pensionistas abrangidos) e o valor do suplemento, determinado em função do montante global das pensões recebidas pelo pensionista.⁵ Adicionalmente, no que diz respeito às prestações sociais em dinheiro, salienta-se que a metodologia subjacente ao cálculo da despesa com subsídios de desemprego permanece inalterada incorporando o comportamento esperado das remunerações do sector privado e do número de desempregados, implícitos no cenário macroeconómico. Para as restantes prestações sociais, a sua evolução será determinada pela atualização do IAS, em 2024, seguindo em linha com o IPC para os restantes anos.

O processo de cálculo das prestações sociais em espécie, excluindo o efeito das PPP, mantém-se igualmente inalterado, tendo sido assumido uma evolução em linha com o PIB nominal e incluída a informação constante no PE/2024.

A trajetória da despesa com pessoal é definida pela variação de indicadores de preço e volume. O efeito preço incorpora diferentes componentes determinantes para a sua evolução: a atualização salarial, o efeito de medidas aprovadas em matéria de

² O valor do IAS para o ano de 2024 é de 509,26€, o que representa um aumento de 28,83€ face a 2023.

³ A atualização anual das pensões e outras prestações concedidas pelo Sistema de Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações faz-se nos termos previstos pelos artigos 6.º da [Lei n.º 53-B/2006](#) de 29 de dezembro e 6.º da [Lei n.º 52/2007](#), de 31 de agosto.

⁴ As pensões superiores a 6 111,12€ não são atualizadas em 2024, com exceção das situações previstas no artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, e no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto.

⁵ De acordo com o [Decreto-Lei n.º 50-B/2024, de 23 de agosto](#), o valor do suplemento é determinado em função do montante mensal global das pensões recebidas pelo pensionista, nos seguintes termos: a) 200 euros para pensionistas com pensões de montante igual ou inferior a 509,26 euros; b) 150 euros para pensionistas com pensões de montante superior a 509,26 e igual ou inferior a 1018,52 euros; c) 100 para pensionistas com pensões de montante superior a 1018,52 e igual ou inferior a 1527,78 euros.

descongelamento de carreiras e atualização de suplementos e o impacto associado às progressões regulares das carreiras dos funcionários públicos.

Em 2024, a sua projeção incorpora no efeito preço a atualização em 52,63€ para os trabalhadores cuja base de remuneração mensal se situe entre 769,20€ e 1754,49€ e em 3% para os trabalhadores que auferiram uma remuneração superior a 1 754,50€, de acordo com o [Decreto-Lei n.º 108/2023](#), de 22 de novembro. Para os anos de 2025 e 2026, para o mesmo efeito preço, foi considerada a indexação dos salários de acordo com o impacto das atualizações salariais resultantes do [Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública](#) assinado a 24 de outubro de 2022 entre o Governo, a FESAP e a Frente Sindical STE para o período da anterior legislatura, ou seja, até 2026. Este acordo tem por base o pacto de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade, o qual resultou no [Acordo de Rendimentos celebrado em sede de Concertação Social](#) para o mesmo período. O [acordo de valorização dos trabalhadores em funções públicas](#) é atualizado em conformidade com o disposto no [Decreto-Lei n.º 108/2023](#), de 22 de novembro, sendo vertido na corrente projeção. Para os últimos anos do horizonte, 2027 e 2028, foi assumida a hipótese técnica de atualização salarial para os trabalhadores das AP de acordo com a inflação projetada para esses anos. A presente atualização, incorpora ainda as alterações recentemente aprovadas com respeito à recuperação do tempo de serviço dos docentes regulamentado pelo [Decreto-Lei n.º 48-B/2024](#), de 25 de julho e as referentes às forças de segurança e defesa, nomeadamente, a atualização dos montantes da componente fixa do suplemento por serviço e risco nas forças de segurança auferido pelos militares da Guarda Nacional Republicana e pelo pessoal policial da Polícia de Segurança Pública tal como determinado no [Decreto-Lei n.º 50-A/2024, de 23 de agosto](#) e o aumento da componente fixa do Suplemento de Condição Militar. O efeito das duas medidas anteriormente referidas foi incorporado em todo o horizonte de projeção. Por último, quanto ao efeito de valorização das remunerações, considera-se o impacto associado às progressões das carreiras dos funcionários públicos para todo o horizonte de projeção, de acordo com a aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). A partir de 2025, a projeção inclui integralmente as regras subjacentes ao novo SIADAP regulamentado pelo [Decreto-Lei n.º 12/2024](#), de 10 de janeiro.^{6,7} O CFP assumiu que um trabalhador padrão das Administrações Públicas

⁶ O antigo sistema de avaliação pressupunha a acumulação de 10 pontos resultante da avaliação de desempenho nos últimos anos e a forma de contagem dos pontos para efeitos de alteração obrigatória de posicionamento remuneratório efetuava-se de acordo com as seguintes regras: (i) por cada nota máxima designada de "excelente" são contados seis pontos, (ii) seguido pela nota de "muito bom" representando quatro pontos, (iii) por cada menção imediatamente a seguir de "bom" são dois pontos e (iv) um ponto por cada "suficiente". Estava também sujeito a quotas na atribuição das duas notas mais elevadas "excelente" e "muito bom", que permitiam uma progressão mais rápida, o que implicava que apenas uma percentagem de trabalhadores, determinada para cada serviço, pudesse aceder a estas classificações.

⁷ O novo sistema estipulado no [Decreto-Lei n.º 12/2024](#), de 10 de janeiro, introduz alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, que ocorrem quando o trabalhador tiver acumulado 8 pontos (em vez dos 10 pontos anteriores), passando a ser anual (abandonando o anterior modelo de biénio). Introduz novas percentagens de quotas – 30% para a menção de bom, 30% para a menção de muito bom e, dentro desta quota, 10% para a atribuição do desempenho excelente. Inclui também, novas menções qualitativas da avaliação final: (i) muito bom, correspondente a uma avaliação final de 4 a 5; (ii) bom, representando a uma avaliação final entre 3,500 e 3,999 e que passa a permitir uma atribuição de 1,5 pontos ao resultado de avaliação anual; (iii) regular, equivalente a

sujeito a avaliação demora aproximadamente 5,3 anos a progredir, a partir de 2025.⁸ Este pressuposto é fundamentado pelo facto de embora as carreiras gerais (técnicos superiores, assistentes técnicos e operacionais) progredirem tendo por base a avaliação de desempenho, as carreiras especiais têm regras próprias, como é o caso das carreiras dos professores, magistrados, militares ou polícias, cuja progressão depende em parte do tempo de serviço. A projeção do CFP incorpora ainda as poupanças anuais obtidas por via do efeito de substituição de efetivos, o que se traduz numa poupança média de 300 M€ por ano, ao longo do período de projeção (2024-2028).⁹

Quanto ao efeito volume, o presente exercício considera uma desaceleração da variação do número de funcionários públicos de 0,6% em 2024 para 0,2% em 2028 (Quadro 1). A variação relativa a 2024 tem em consideração não só a evolução média do número de funcionários em 2023, como os dados referentes ao 1º semestre de 2024 sobre o emprego público divulgados pela DGAEP. Para o restante horizonte, a alteração do pressuposto de manutenção do volume teve por base a incorporação da evolução da população ativa, em linha com o considerado no cenário macroeconómico. O atual exercício de projeção contempla o impacto das hipóteses anteriormente descritas na trajetória da despesa com pessoal, receita de IRS e contribuições sociais.

A projeção do consumo intermédio assume essencialmente que a sua evolução acompanha o comportamento do PIB nominal, exceto no que diz respeito ao perfil de encargos com PPP rodoviárias e realização de despesa no âmbito do PRR. Acresce o impacto das medidas de política económica descritas na subsecção 3.7 Principais medidas de política económica do relatório “Perspetivas Económicas e Orçamentais 2024-2028 (Atualização)”. Estes três fatores justificam o afastamento da sua evolução em linha com o PIB nominal.

A trajetória da despesa com subsídios tem como base económica subjacente a evolução do PIB nominal. Em 2024 e 2025, esta rubrica encontra-se influenciada por um conjunto de medidas que afastam a sua evolução da base económica anteriormente referida, incluindo a realização de despesa ao abrigo do PRR.

Por último, refere-se que (i) a evolução das “outras despesas correntes” tem por base crescimento nominal do PIB e o conjunto das medidas atrás referidas, incluindo os

uma avaliação final de 2 a 3,4999; e (iv) Inadequado, correspondente a uma avaliação final de 1 a 1,999. Por último, em 2025, para efeitos de alteração obrigatória do posicionamento remuneratório os pontos referentes ao biénio de 2023/2024 contados de acordo com as menções referidas no número anterior, nos seguintes termos: (6 pontos por cada menção máxima; (ii) 4 pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima; (iii) 3 pontos pela menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior; (iv) 2 pontos por cada menção imediatamente inferior à referida na alínea anterior; 0 pontos por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação.

⁸ O SIADAP está sujeito a quotas na atribuição das duas notas mais elevadas “excelente” e “muito bom”, que permitem uma progressão mais rápida, o que implica que apenas uma percentagem de trabalhadores, determinada para cada serviço, possa aceder a estas classificações. Adicionalmente a progressão está ainda dependente da existência da dotação orçamental, ou seja, que o orçamento do serviço em questão tenha uma verba que permita a transição remuneratória para o nível seguinte de todos os funcionários que cumpram os critérios acima mencionados.

⁹ O efeito de substituição de efetivos corresponde à diferença salarial entre os trabalhadores que saem para aposentação em final de carreira e aqueles que entram para o seu início.

desenvolvimentos previstos para o PRR e (ii) que as despesas de capital são projetadas principalmente de acordo com o perfil de investimentos definidos no âmbito daquele plano (PRR), outros fundos europeus como o PT2030, tendo sido também considerado o perfil da componente de financiamento nacional da FBCF constante no PE/2024 , o que justifica as flutuações desta rubrica da despesa no horizonte de projeção.

Hipóteses de evolução da dívida pública

A projeção da dívida pública é calculada com base na soma entre i) o saldo de dívida do ano anterior e ii) a expectativa do CFP para as necessidades de financiamento no horizonte de análise, englobando o saldo orçamental e o ajustamento défice-dívida. Para o cálculo deste último foram tidas em conta determinadas operações que, não perfazendo a totalidade dos fatores que influenciam o ajustamento, terão um impacto significativo desfavorável ao longo do horizonte de projeção, como: i) o efeito da transferência de responsabilidades associadas aos fundos de pensões que ocorreu no passado; ii) os excedentes do regime contributivo da Segurança Social não aplicados em dívida pública; e iii) a execução dos empréstimos do PRR, em duas vertentes, nomeadamente a) os empréstimos no âmbito da capitalização de empresas e resiliência financeira que, pela sua natureza de operação financeira, não têm impacto no saldo orçamental, e b) a diferença entre o montante de empréstimos desembolsados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o montante efetivamente executado em cada ano.

A evolução dos juros projetada pelo CFP é calculada por tipo de instrumento de dívida e tem em conta i) o respetivo saldo, bem como a data de vencimento de cada linha; ii) os juros relativos às novas emissões, desagregados por tipo de instrumento e maturidade; e iii) a perspetiva do CFP quanto à evolução da taxa das novas emissões. A taxa de juro implícita apresentada resulta do cenário projetado pelo CFP consiste no rácio entre os juros das administrações públicas no ano em análise e o saldo da dívida de Maastricht no ano anterior. Atendendo à conjuntura económica atual, foi assumida uma estabilização da taxa de juro para as novas emissões a 10 anos em 3,5%. Foram consideradas as linhas de atuação do programa de financiamento para 2024, bem como a apresentação aos investidores de agosto 2024. Utilizaram-se as taxas de juro de fecho do mercado secundário à data de 6 de setembro.