



**Conselho das
Finanças
Públicas**

CONTRIBUTOS PARA A REVISÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Março de 2026

Parecer n.º

01/2026

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 iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. 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.

Índice

Introdução	4
1) Regras orçamentais numéricas nacionais	4
2) Quadro Orçamental de Médio Prazo Efetivo	7
3) Conselho das Finanças Públicas	8
4) Outros aspetos	9
Conclusão	10

INTRODUÇÃO

A 26 de fevereiro de 2026, o Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, Deputado Rui Afonso, solicitou à Senhora Presidente do conselho superior do Conselho das Finanças Públicas (CFP) o envio de “*contributos por escrito, numa fase prévia à apresentação de iniciativas legislativas do Governo e dos Grupos Parlamentares*” para efeitos de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na sequência da aprovação de um requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

No entendimento do CFP, as alterações a introduzir na LEO devem versar sobre três grandes eixos:

- a. a transposição para o ordenamento jurídico nacional do disposto na Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (doravante Diretiva), que deveria ter ocorrido até 31 de dezembro de 2025;
- b. remover as referências implicitamente revogadas às regras orçamentais da anterior versão do Pacto de Estabilidade e Crescimento consequência da revogação do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho;
- c. aprofundar as reformas já introduzidas e refletir na LEO o já legislado em matéria orçamental na Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro), bem como o instrumento da revisão da despesa pública enquanto instrumento da gestão financeira pública (Decreto-Lei n.º 87/2025, de 25 de julho).

Este Parecer centra-se nas principais implicações da transposição da Diretiva, designadamente no que diz respeito às regras orçamentais nacionais, quadro orçamental de médio prazo e o disposto em relação ao CFP enquanto instituição orçamental independente portuguesa.

1) Regras orçamentais numéricas nacionais

A Diretiva 2024/1265 integra, juntamente com o Regulamento (UE) 2024/1263 e o Regulamento (UE) 2024/1264, o pacote legislativo de reforma do quadro de governação económica europeia, aprovado em abril de 2024. O prazo de transposição para o direito interno era 31 de dezembro de 2025, fixado no artigo 2.º da Diretiva, prazo que Portugal não cumpriu.

A Diretiva reformula integralmente o artigo 5.º da Diretiva 2011/85/UE, passando a exigir que cada Estado-Membro estabeleça as suas próprias regras orçamentais

numéricas específicas, a fim de promover eficazmente o cumprimento das suas obrigações decorrentes do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) no domínio da política orçamental. Essas regras deverão ter por referência um período plurianual para o conjunto das administrações públicas, e **devem**:

- **Promover o cumprimento dos valores de referência do défice e da dívida** (3% e 60% do PIB) estabelecidos no artigo 1.º do Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo ao Tratado da União Europeia e ao TFUE;
- **Adotar um horizonte de planeamento orçamental no médio prazo**, coerente com o Regulamento (UE) 2024/1263.

O artigo 7.º da Diretiva foi totalmente alterado, passando a exigir que a legislação orçamental anual dos Estados-Membros seja coerente com as regras orçamentais numéricas específicas em vigor de cada país, reforçando assim o carácter vinculativo das regras nacionais.

Estas regras orçamentais nacionais “são expressas em termos de um **indicador do desempenho orçamental**, tal como o défice orçamental, os empréstimos ou a dívida das administrações públicas, ou uma das suas componentes mais importantes” (artigo 2.º).

Relativamente aos indicadores de desempenho orçamental recorda-se que o Regulamento (UE) 2024/1263 prevê um indicador operacional único (despesa líquida), cuja trajetória de referência para a despesa (proposta pela Comissão Europeia) deve garantir *ex-ante* duas salvaguardas relativas à dívida e ao défice:

- **uma salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida** (artigo 7.º) que determina que o rácio da dívida pública/PIB se reduza anualmente a um ritmo mínimo de 0,5 p.p. do PIB enquanto o rácio permanecer entre 60% e 90% do PIB;
- **e uma salvaguarda relativa à resiliência do défice** (artigo 8.º) que institui uma margem comum de resiliência, em termos estruturais, de 1,5% do PIB em relação ao valor de referência do défice de 3% do PIB, bem como uma trajetória de ajustamento para alcançar essa margem assente numa melhoria anual do saldo primário estrutural de 0,4 pontos percentuais do PIB (reduzida para 0,25 pontos percentuais do PIB em caso de prorrogação do período de ajustamento).

Estas duas salvaguardas poderão inspirar o desenho das regras orçamentais nacionais, mas com as devidas adaptações para melhor se ajustar à realidade da economia portuguesa.

Na verdade, ainda que as regras nacionais possam e devam ter em conta o quadro europeu de regras em abono da coerência normativa do sistema orçamental, importa salvaguardar as adaptações necessárias às especificidades nacionais. Tal como defendido já pelo CFP em outubro de 2024: *“A aprovação de regras orçamentais numéricas coerentes e especificamente desenhadas para o caso português, para o conjunto das administrações públicas de Portugal e para os vários subsectores, ao invés de um decalque das regras comunitárias, pode igualmente*

contribuir para o cumprimento dos objetivos nacionais. A sua adoção merece por isso uma reflexão e um debate alargado e profundo.”¹

No **desenho dessas regras** é importante tentar conciliar três características:

- **Simplicidade** – as regras orçamentais devem ser simples de comunicar e de avaliar o seu cumprimento, incidindo sobre um indicador objetivo de desempenho orçamental;
- **Devem permitir políticas orçamentais contra-cíclicas**, contrariando o enviesamento deficitário e a orientação pró-cíclica da política orçamental, sendo aplicáveis tanto em conjunturas económicas favoráveis como em conjunturas adversas, o que exige a definição prévia de cláusulas de derrogação de forma a evitar a arbitrariedade;
- Devem **promover o seu cumprimento** – têm de ser aplicáveis em termos de execução e não apenas em termos previsionais, prevendo uma monitorização independente do seu cumprimento e consequências em caso de incumprimento, incluindo uma trajetória de correção.

Controlo do cumprimento das regras

O artigo 6.º da Diretiva revisto exige um conjunto de requisitos a serem tidos em conta relativamente ao controlo do cumprimento das regras numéricas nacionais:

- Que o **controlo efetivo e atempado** do cumprimento das regras seja realizado por instituições orçamentais independentes (como o CFP) criadas ao abrigo do novo artigo 8.º-A, ou por outros organismos com autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais dos Estados-Membros;
- Que as **cláusulas de derrogação** das regras numéricas estabeleçam "um número limitado de circunstâncias específicas, compatíveis com as obrigações que incumbem aos Estados-Membros ao abrigo do TFUE e do Regulamento (UE) 2024/1263.

Coerência entre as regras nacionais e as dos subsectores

O quadro de regras a aplicar aos subsectores da administração regional e da administração local deve ser compatível com as regras definidas ao nível das administrações públicas.

¹ Conselho das Finanças Públicas, Análise ao Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (2025-2028), Relatório n.º 11/2024, outubro 2024.

2) *Quadro Orçamental de Médio Prazo Efetivo*

Tal como afirmado pelo CFP no passado, o atual quadro plurianual das despesas públicas (artigos 26.º a 30.º da LEO) revelou-se, na prática, "ineficaz em termos de planeamento orçamental plurianual", desde logo por não incluir limites vinculativos. Um quadro orçamental de médio prazo "não se pode subsumir à apresentação do POEN-MP" que apenas define o objetivo para a despesa líquida, não apresentando a forma de o concretizar. Com efeito, a Diretiva define os quadros orçamentais de médio prazo "enquanto [o] conjunto específico de procedimentos orçamentais nacionais que alargam o horizonte das políticas orçamentais para além do calendário de orçamentação anual, incluindo a definição de prioridades políticas e de objetivos orçamentais nacionais no médio prazo" (artigo 2.º).

Assim, um novo Quadro Orçamental de Médio Prazo (QOMP), incorporando despesa e receita (efetiva e não efetiva, consolidada e não consolidada) das administrações públicas, deve afirmar-se como um instrumento de programação orçamental efetivo, podendo integrar um quadro plurianual das despesas públicas, onde se define o limite de despesa por missão de base orgânica da administração central e segurança social, e constituir-se como um instrumento de gestão orçamental plenamente articulado com o POEN-MP.

Dessa forma cumprir-se-ia o requisito do que estipula que "Os Estados-Membros devem estabelecer um quadro orçamental nacional de médio prazo eficaz e credível que preveja a adoção de um horizonte de planeamento orçamental de, pelo menos, três anos, a fim de assegurar que o planeamento orçamental nacional se inscreve numa perspetiva de planeamento orçamental plurianual." Este QOMP deve ajudar ao cumprimento da trajetória da despesa líquida determinada pelo Conselho [da União Europeia], podendo ser o instrumento de transposição nacional do compromisso de trajetória de despesa líquida.

Assim, para reforçar este QOMP sugere-se:

- Um horizonte temporal mínimo de três anos coerente com o horizonte temporal do POEN-MP;
- Que inclua a apresentação de projeções macroeconómicas e orçamentais para o mesmo horizonte temporal, incluindo uma análise de sensibilidade a choques adversos e, na medida do possível, riscos macro-orçamentais climáticos;
- Que inclua os objetivos orçamentais nacionais para o conjunto das administrações públicas, em termos de défice, dívida e de qualquer outro indicador orçamental, tal como a despesa, compatíveis com as regras orçamentais numéricas e com o POEN-MP;
- Que inclua uma descrição das reformas e investimentos com impacto significativo nas finanças públicas e no crescimento. No entendimento do CFP esta descrição deverá incluir o calendário de execução, fontes de financiamento, indicadores de monitorização e contributos estimados para o ajustamento aos objetivos nacionais no médio prazo e para o crescimento;

- Que inclua uma avaliação sobre a forma como as políticas previstas poderão vir a afetar a sustentabilidade das finanças públicas no médio e no longo prazo e o crescimento sustentável e inclusivo;
- Que inclua o quadro plurianual das despesas públicas, onde se define o limite de despesa por missão de base orgânica da administração central e segurança social.

Este quadro deve atualizado anualmente na primeira fase do processo orçamental.

3) *Conselho das Finanças Públicas*

O enquadramento do CFP encontra-se previsto no artigo 7.º da LEO, tendo-lhe sido atribuídas funções relacionadas com a avaliação independente da política orçamental. Contudo, a lei atual não prevê expressamente funções que são referidas no novo artigo 8.º-A da Diretiva:

- A **consulta ao CFP** sobre o POEN-MP, os relatórios anuais de progresso da trajetória da despesa líquida e sobre a suficiência das medidas em caso de procedimento relativo aos défices excessivos (funções previstas no artigo 11.º, n.º 3 do artigo 15.º e no artigo 23.º do Regulamento (UE) 2024/1263, no n.º 5 do artigo 3.º do Regulamento (CE) 1467/97 e no artigo 8.º-A, n.º 5, alínea c), da Diretiva). O Governo reconheceu no relatório do OE/2025 que uma das alterações a introduzir na LEO corresponde à "previsão da intervenção do CFP" na avaliação do POEN-MP e dos relatórios anuais de progresso;
- A função de **avaliação da consistência, coerência e eficácia do quadro orçamental nacional** como nova atribuição expressa;

O n.º 6 do artigo 8.º-A da Diretiva impõe ao Governo a generalização de um mecanismo de “**comply or explain**” vinculativo com prazo de dois meses em relação às avaliações do CFP. Com efeito, refere esse número que: “Os Estados-Membros devem dar cumprimento a essas avaliações [emitidas pelas instituições orçamentais independentes no contexto das atribuições] ou devem explicar por que razão não o fazem. Essa explicação deve ser pública e apresentada no prazo de dois meses a contar da data de emissão dessas avaliações”;

A Diretiva prevê ainda que as instituições orçamentais independentes devem ser objeto de avaliações externas periódicas por avaliadores independentes (devendo ser prevista verba específica para a financiar). Deve igualmente ser garantida a estabilidade e previsibilidade de recursos do CFP, condição *sine qua non* da independência da instituição. Isto mesmo deve incluir autonomia ampla em matéria designadamente de recrutamento de pessoal, sem necessidade de autorização ministerial.

4) Outros aspetos

A Diretiva inclui preceitos sobre Transparência, Previsões e Contabilidade (artigos 3.º, 4.º, 12.º e 14.º da Diretiva) que merecem ser considerados e vertidos na LEO.

Ainda que não detalhado no presente parecer, o CFP considera ainda crítica a necessidade de verter para a LEO, e nela regular, os termos de concretização de alguns dos princípios da orçamentação verde e, em especial, o disposto no artigo 29.º das Lei de Bases do Clima (programação orçamental), o qual dispõe:

“1 - Sem prejuízo da sua inscrição em diversos programas orçamentais setoriais, a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada numa conta do Orçamento do Estado.

2 - O Governo assegura a integração dos cenários climáticos nos modelos que subjazem às previsões e cenários macroeconómicos que sustentam o Orçamento do Estado, devendo incluir explicitamente uma previsão das emissões de gases de efeito de estufa para o ano económico a que respeita.

3 - O Orçamento do Estado deve, no relatório que o acompanha:

- a) Identificar as medidas a adotar pelo Governo em matéria de política climática;*
- b) Indicar a dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais; e*
- c) Apresentar uma estimativa do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas previstas na presente lei;*
- d) Identificar os passivos contingentes decorrentes de catástrofes naturais e alterações climáticas.*

4 - A Conta Geral do Estado deve, no relatório que a acompanha:

- a) Identificar as medidas executadas pelo Governo em matéria de política climática;*
- b) Indicar a execução orçamental consolidada das iniciativas de ação climática dos vários programas orçamentais; e*
- c) Apresentar uma estimativa da redução obtida ou prevista de gases de efeito de estufa para cada uma das medidas.*

5 - O CAC emite parecer sobre o Orçamento do Estado e sobre a Conta Geral do Estado, nos termos previstos na presente lei.”

Na opinião do CFP, caberá à LEO incorporar estas novas exigências legais no sistema orçamental vigente, mormente no decurso do processo orçamental (preparação, organização e aprovação do Orçamento do Estado) e no âmbito do procedimento de controlo político *ex post* da execução orçamental (preparação, organização e aprovação da Conta Geral do Estado).

CONCLUSÃO

Com este parecer, o CFP pretende contribuir positivamente para a discussão em curso sobre o sistema orçamental português na sua dimensão normativa, alertando para a urgência de acolhimento do novo quadro de governação económica europeia, aprovado em 2024, e em especial a necessidade de transpor, o quanto antes, a sua nova Diretiva. As alterações foram profundas, obrigando a 'limpar' a LEO de referências, procedimentos e regras orçamentais que agora são já extemporâneas. A transposição do novo quadro europeu para o ordenamento interno é igualmente oportunidade para reforçar o quadro nacional de regras orçamentais, quanto a nós tornado mais necessário num contexto em que a nova regulamentação europeia aponta para maior flexibilidade e discricionariedade em matéria orçamental, o que não deixa de constituir um risco para a preservação da disciplina e da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. Importa que a LEO ajude a sedimentar uma cultura nacional de responsabilidade e rigor orçamentais, que vincule todos os atores e subsectores, tal como vemos nos países mais desenvolvidos da Europa e do mundo.