



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2025

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 12/11/2024)

Relator: *Conselheiro João Carlos Aguiar Teixeira*

Lisboa 2024



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	3
2. CENÁRIO MACROECONÓMICO E PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS	6
2.1. Cenário macroeconómico.....	6
2.2. Perspetivas orçamentais	16
3. SEGURANÇA SOCIAL	23
4. INVESTIMENTO PÚBLICO.....	26
5. MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL.....	30
6. SÍNTESE CONCLUSIVA	48
7. DECLARAÇÃO DE VOTO	54



1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado (POE) para 2025 (Proposta de Lei n.º 26/XVI/1), por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, cujo pedido e envio ao CES da respetiva Proposta de Lei teve lugar no dia 10 de outubro de 2024.

Neste contexto, o CES mostra preocupação relativamente aos prazos apertados que tem disponíveis para elaboração deste Parecer, que não permitem uma discussão tão aprofundada quanto seria necessário, especialmente sendo o CES um órgão composto por entidades muito diversas com opiniões plurais.

A presente POE é apresentada no âmbito da nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), que introduziu modificações que tiveram em vista: proceder à aproximação ao calendário do Semestre Europeu; adequar o processo orçamental às novas regras orçamentais europeias; flexibilizar o processo orçamental; aumentar a responsabilidade orçamental dos ministérios setoriais; e, por último, implementar a orçamentação por programas.

A POE é apresentada no momento em que as novas regras – preventivas e corretivas – da reforma do Quadro de Governação Económica Europeia já se encontram em vigor.

O CES sublinha que a orçamentação por programas da POE registará um alargamento de duas para oito Missões de Base Orgânica em 2025. Para além da área governativa Economia e Cultura são agora consideradas: Coesão Territorial; Defesa Nacional; Educação, Ciência e Inovação; Trabalho,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Solidariedade e Segurança Social; Ambiente e Energia; e Juventude e Modernização.

O CES regista positivamente este alargamento, pois, tal como o Conselho de Finanças Públicas (CFP) e o Tribunal de Contas, já havia alertado para a falta de progressos na implementação da orçamentação por programas. No Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado (CGE) de 2023 refere-se que: *“Verificam-se atrasos crescentes e progressos limitados nos projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental que colocam em risco o seu financiamento no âmbito do PRR e impossibilitam a certificação da Conta Geral do Estado de 2023 pelo Tribunal”*.

De notar, todavia, que a atual definição de Programas Orçamentais não é a mais adequada para a transparência e escrutínio do exercício orçamental, dado que não permite a identificação da despesa pela classificação orgânica e que só aquando da discussão na especialidade os diversos Ministros detalham a informação orçamental relevante. A título de exemplo, o Programa Orçamental da Saúde não permite perspetivar quais as dotações e a evolução da conta do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O CES destaca três dimensões presentes na POE que acompanham as melhores práticas, nomeadamente a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a orçamentação verde e a orçamentação com perspetiva de género. Regista, no entanto, a sua preocupação com a redução do número de entidades que identificaram medidas no âmbito da orçamentação com perspetiva de género, e com o facto de o formulário de avaliação do impacto de género, que acompanha a Proposta de Lei do OE, não apresentar informação concreta sobre medidas que contribuem para reduzir as desigualdades de género, nem eventuais ações de mitigação. Importa salientar



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

que a orçamentação por programas não inclui, de forma generalizada, indicadores de desempenho sobre desigualdades entre mulheres e homens.

O CES regista a assinatura, no dia 1 de outubro, do Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028, cujas medidas devem começar a ser implementadas já em 2025. Destaca-se o objetivo de se promoverem as condições para sustentar o aumento do salário médio e do salário mínimo para 1.890 euros e 1.020 euros em 2028, respetivamente.

Tal como em anteriores Pareceres, este não se irá debruçar sobre todos os pontos constantes dos documentos que acompanham a POE, mas procurará realçar as principais questões colocadas pelas entidades que constituem o CES e prestar, assim, o contributo que se julga ser útil, face à solicitação do Parlamento através da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

O Parecer encontra-se estruturado em seis capítulos. Depois deste capítulo introdutório de considerações preliminares, segue-se o segundo de análise e avaliação do cenário macroeconómico e das perspetivas orçamentais. No terceiro capítulo, autonomiza-se a análise das perspetivas orçamentais da Segurança Social, enquanto no quarto se examinam as perspetivas do investimento público. No quinto capítulo, avaliam-se as principais medidas de política orçamental contidas na POE. Por fim, no sexto capítulo, apresenta-se a síntese conclusiva do Parecer.



2. CENÁRIO MACROECONÓMICO E PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS

2.1. Cenário macroeconómico

O Quadro 1 sumariza o cenário macroeconómico para o período 2024-2025 subjacente à Proposta de Orçamento do Estado para 2025, comparando as projeções desta Proposta com as que estavam contidas no Programa de Estabilidade 2024-2028 (PE 2024-2028).

QUADRO 1 – Cenário macroeconómico 2024-2025

	2023	2024 ^e	2025 ^p	2024 ^e	2025 ^p
	INE	Ministério das Finanças — OE2025		Ministério das Finanças — PE 2024-2028	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)					
PIB	2,5	1,8	2,1	1,5	1,9
Consumo privado	2,0	1,8	2,0	1,5	1,7
Consumo público	0,6	2,6	1,2	1,8	1,1
Investimento (FBCF)	3,6	3,2	3,5	4,4	3,9
Exportações de bens e serviços	3,5	2,5	3,5	3,1	4,2
Importações de bens e serviços	1,7	2,9	3,5	4,0	4,5
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)					
Procura interna	1,7	2,0	2,1	1,9	2,0
Procura externa líquida	0,8	-0,2	0,0	-0,4	-0,1
Evolução dos preços (taxa de variação, %)					
Deflador do PIB	6,9	3,1	2,6	2,9	2,6
IHPC	5,3	2,6	2,3	2,5	2,1
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,0	1,1	0,7	0,4	0,4
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,5	6,6	6,5	6,7	6,5
Produtividade aparente do trabalho	1,5	0,7	1,4	1,1	1,5
Remunerações por trabalhador	8,0	6,0	4,7	5,0	4,3
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,6	3,3	3,6	3,2	2,8
Saldo da balança corrente	0,2	0,9	0,7	1,7	1,5
da qual: saldo da balança de bens e serviços	0,9	1,1	1,3	0,4	0,4
Saldo da balança de capital	1,4	2,5	2,8	1,6	1,3

Fonte: Relatório da POE 2025: Quadro 1.2. e - estimativa; p - previsão.

Prevê-se que, em 2025, o Produto Interno Bruto (PIB) evidencie um crescimento real de 2,1%, acima do estimado para 2024 (1,8%). Este crescimento é mais otimista do que o antecipado no Programa de Estabilidade 2024-2028 (1,9%) e



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

mais pessimista que a previsão do CFP num cenário de “*políticas invariantes*” (2,4%)¹. Apesar de inferior ao valor observado em 2023 (2,5%), o PIB português evidenciará em 2025 um crescimento moderado, em linha com o produto potencial e acima do crescimento do PIB da área do euro (1,5%, segundo a previsão do Fundo Monetário Internacional expressa na POE).

O CES salienta que, depois de Portugal ter sido dos países europeus que maior queda do PIB registou em 2020, se verifica a retoma de um processo de convergência com a economia europeia. Regista-se o crescimento recente do PIB *per capita* português, que representava, em paridade de poder de compra, 83% da média da União Europeia (UE) em 2023, uma melhoria de 4 pontos percentuais (p.p.) em relação a 2022 e 8 p.p. em relação a 2021, mas ainda 2 p.p. abaixo do valor máximo alcançado em 2000, 2005 e 2006.^{2,3}

Analisando os contributos da procura interna e da procura externa para o crescimento do PIB, o CES regista que o único contributo previsto para 2025 advém da procura interna, que aumentará precisamente 2,1% (2,0% em 2024), projetando-se um crescimento de 2% no consumo privado (1,8% em 2024), 1,2% no consumo público (2,6% em 2024) e 3,5% na formação bruta de capital fixo – FBCF (3,2% em 2024).⁴ É notório o contributo significativo da FBCF, assente na intenção do Governo em aumentar a celeridade na execução dos projetos

¹ Fonte: Conselho das Finanças Públicas. [Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2025](#).

² Fonte: Eurostat. Dados de país de 2022 e 2023: [GDP per capita in PPS](#). Dados de país de 2000 a 2021: [Gross domestic product \(GDP\) at current market prices by NUTS 2 region](#).

³ Esta recuperação mais acentuada do PIB português no período pós-crise da Covid-19 contrasta com o baixo crescimento económico das últimas duas décadas. Regista-se que, desde o início deste século (2000 a 2023), a taxa de crescimento real médio anual do PIB português foi de 1,0%, abaixo da média da União Europeia (1,6%) e apenas acima do valor observado na Grécia e Itália (0,6%) – Fonte: FMI. [World Economic Outlook \(October 2024\) - Real GDP growth](#).

⁴ Assinale-se que a projeção de crescimento da FBCF para 2025 é mais pessimista do que a apontada por outras instituições nacionais e internacionais, designadamente o Banco de Portugal (5,4%), o CFP (8,7%), a OCDE (4%), o FMI (3,9%) e a Comissão Europeia (3,7%).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

previstos no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), bem como numa política monetária que se prevê menos restritiva e facilitadora da obtenção de melhores condições de financiamento.

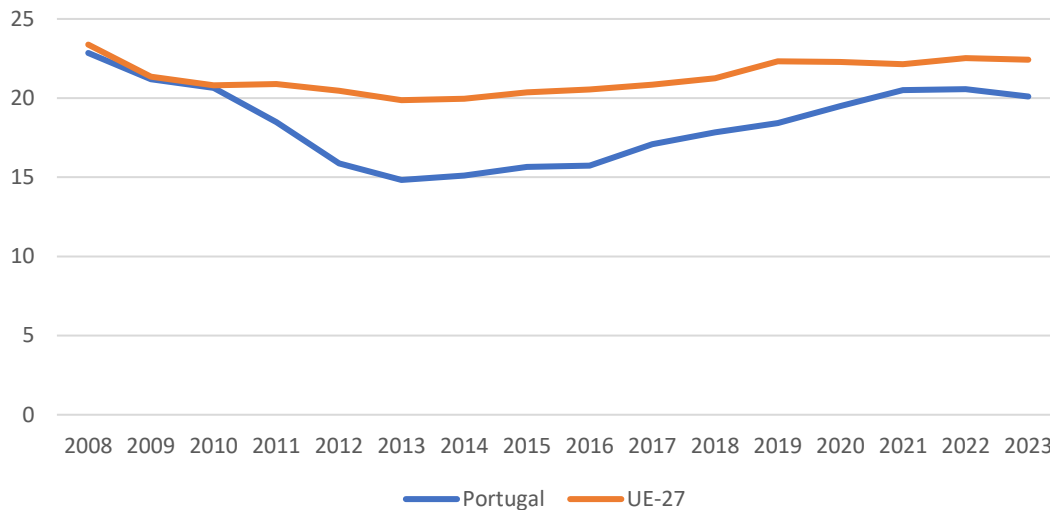
Neste âmbito, o CES regista com preocupação a descida prevista para o crescimento da FBCF após a execução do PRR, o que revela a excessiva dependência do investimento de fundos da União Europeia. O Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo para 2025-2028 (PO-ENMP 2025-2028) prevê que em 2027 e 2028 este crescimento se situe em 1,8% e 2,7%, respetivamente.

O CES regista que a POE projeta que, em volume, a FBCF supere, finalmente, em 2024 (49.044 M€) e 2025 (50.740 M€) os valores registados antes da crise financeira internacional de 2008 (47.760 M€).⁵ Considera importante a aceleração do crescimento da FBCF, uma vez que esta potencia a convergência à média da UE-27 ao nível da sua expressão no PIB. O CES assinala que, nos últimos dezasseis anos com informação disponível (2008 a 2023), Portugal manteve-se sempre abaixo da média da UE-27 neste indicador, registando um diferencial máximo de 5,04 p.p. em 2013, tal como ilustrado na Figura 1. Apesar de alguma convergência observada nos últimos anos, este diferencial ainda se cifrava em 2,31 p.p. em 2023.

⁵ Fonte: UTAO. [Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2025 e do Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo 2024–28](#).



FIGURA 1 – Evolução da FBCF em Portugal e na UE-27 (% PIB)



Fonte: Eurostat. [Investment share of GDP by institutional sectors – Total investment](#).

Segundo a POE, para o aumento do consumo privado contribuem fatores como a desaceleração prevista da inflação e o aumento do rendimento disponível das famílias em termos reais, decorrente de medidas de política que determinarão aumentos salariais, a diminuição de impostos diretos e o aumento das prestações sociais.

No domínio das relações comerciais com o exterior, o CES regista a projeção de crescimento continuado das exportações, ascendendo a 2,5% em 2024 e 3,5% em 2025. Todavia, para as importações também se projeta um crescimento continuado, situando-se em 2,9% em 2024 e 3,5% em 2025. Prevê-se que o crescimento das importações reflita a procura adicional resultante do já mencionado aumento do consumo privado e do investimento.

O CES considera positivo o crescimento das exportações acima do PIB, mas sublinha, tal como no Parecer sobre a CGE de 2022, que é importante que o



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

aumento das exportações tenha tradução num aumento significativo das exportações, líquidas do seu conteúdo importado, suportado num maior valor acrescentado nacional. Neste âmbito, o CES denota preocupação pelo facto de a POE projetar para 2024 e 2025 um contributo líquido da procura externa no crescimento do PIB de -0,2% e 0,0%, respetivamente, e o PO-ENMP 2025-2028 prever que nos anos de 2026 e 2028 este contributo se manterá nulo e se cifrará em 0,1% em 2027. O CES recomenda que, na apresentação do cenário macroeconómico, passe a constar, também, o contributo para o crescimento do PIB das diversas componentes da despesa, líquidas do respetivo conteúdo importado.

Relativamente ao nível geral de preços, as projeções apresentadas sinalizam uma desaceleração do seu crescimento. Em 2023, a inflação, medida pelo Índice de Preços Harmonizado no Consumidor (IHPC), cifrou-se nos 5,3%. Para os anos de 2024 e 2025 esta deverá situar-se em 2,6% e 2,3%, respetivamente. De salientar a tendência decrescente da inflação, que tende a aproximar-se do valor considerado sustentável na ótica de Maastricht, isto é, uma taxa de 2% ao ano. Refere a POE que este abrandamento do ritmo de crescimento do nível geral de preços e a expectável redução das taxas de juro diretas potenciarão o já referido aumento do consumo privado.

O CES sublinha que apesar da descida prevista da taxa de inflação para níveis próximos do valor de referência de 2%, estima-se que as taxas de juro continuem acima dos valores registados antes da crise inflacionista, o que resulta num enorme esforço para as famílias e empresas conseguirem fazer face aos seus compromissos financeiros. A crise da habitação que se vive de forma particularmente grave no nosso país, aliada à subida de preços observada nos últimos anos nos bens alimentares, faz com que tenha de se ter particular



atenção nas políticas de rendimentos das famílias, para que possam recuperar das perdas acumuladas de poder de compra.

No que respeita à evolução do mercado do trabalho, as projeções afiguram-se moderadas. O emprego deverá crescer 0,7% em 2025, menos 0,4 p.p. do que em 2024. Antevê-se uma estabilização da taxa de desemprego, situando-se nos 6,5% em 2025, apenas menos 0,1 p.p. do que em 2024 e ao nível de 2023.

Apesar das projeções moderadas para a taxa de desemprego em 2025, o CES recorda que a taxa de desemprego jovem (15 a 24 anos), já de si elevada, voltou a aumentar para 20,5% em 2023 (20,1% para as mulheres e 20,8% para os homens), mais 1,3 p.p. do que em 2022 e acima da média da UE-27 (14,5%).⁶ Apesar da taxa de desemprego jovem elevada, o CES manifesta a sua preocupação quanto à integração no mercado de trabalho dos jovens NEET (jovens com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos que não se encontram a trabalhar, não estudam e não frequentam qualquer tipo de formação). Em 2023, 8,9% dos jovens em Portugal estavam nesta situação. Não obstante este indicador se situar abaixo da média da UE-27 (11,2%), o CES considera que este continua a ser um número elevado que deve ser tido em consideração aquando da construção de políticas públicas para a redução da percentagem associada ao desemprego jovem.⁷ O desemprego de longa duração também se manteve acima da média da UE-27 (2,1%) em 2023, correspondendo a 2,5% da população ativa (2,6% para as mulheres e 2,3% para os homens), embora exibindo uma descida de 0,3 p.p. face a 2022.⁸

⁶ Fonte: Eurostat. [Youth unemployment rate by sex.](#)

⁷ Fonte: Eurostat. [Young people neither in employment nor in education and training \(15-29 years\) - % of the total population in the same age group.](#)

⁸ Fonte: Eurostat. [Long-term unemployment rate by sex.](#)



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES sublinha a sua preocupação pelo facto de, em 2023, 17,4% da população empregada ter contrato de trabalho não permanente (17,7% das mulheres e 17,1% dos homens), acima da média da UE-27 (13,5%).⁹ Neste indicador, verifica-se uma inversão da trajetória de aproximação à média da UE-27, que se observava desde 2019, com Portugal a evidenciar a segunda maior percentagem de população empregada com contrato de trabalho não permanente (na UE-27, apenas atrás dos Países Baixos). Tal como em anteriores Pareceres, o CES salienta que é essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais.

Importa ainda referir que, em 2023, 20,1% da população encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social, com 20,9% das mulheres e 19,2% dos homens a viver nessa condição, embora este indicador se situe abaixo da média da UE-27 (21,3%).¹⁰ Também se encontram em risco de pobreza ou exclusão social, após transferências sociais, 59,2% dos desempregados (56,8% das mulheres e 61,6% dos homens; abaixo da média da UE-27, 66,3%), 18,6% dos reformados (20,5% das mulheres e 16,6% dos homens; igual à média da UE-27) e 11,3% dos trabalhadores (11,0% das mulheres e 11,7% dos homens; igual à média da UE-27).^{11,12,13} De referir que, em 2023, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social de crianças com idade inferior a 16 anos ascendeu a 21,8%, abaixo da média

⁹ Fonte: Eurostat. [Temporary employees as percentage of the total number of employees, by sex, age and citizenship.](#)

¹⁰ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex.](#)

¹¹ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Unemployed persons.](#)

¹² Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Retired persons.](#)

¹³ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status \(population aged 18 and over\) – Employed persons.](#)



da UE-27 (24,6%).¹⁴ O CES sublinha a importância das transferências sociais na mitigação do risco de pobreza ou exclusão social.

No decorrer do abrandamento esperado da inflação, também se prevê que as remunerações por trabalhador registem uma desaceleração do seu crescimento nominal face a 2023 (8,0%, com 6,0% em 2024 e 4,7% em 2025). Refere a POE que este crescimento da remuneração por trabalhador, quando deflacionada pelo IHPC, se traduzirá em crescimentos reais de 3,3% e 2,3% em 2024 e 2025, respetivamente, em linha com o estabelecido no Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028.

O CES sublinha que, em 2025, a produtividade por trabalhador deverá crescer 1,4%, o dobro do crescimento previsto para 2024. Todavia, destaca que este crescimento ainda está aquém da meta definida no Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade celebrado em 2022, que previa acelerar para 2% o crescimento da produtividade até 2026, convergindo a produtividade do trabalho para o objetivo fixado no Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028 de “atingir em 2028 um valor não inferior a 75% da média da produtividade europeia”.

Ao nível das contas externas, prevê-se um reforço da capacidade de financiamento da economia portuguesa. Depois de em 2023 a capacidade líquida de financiamento face ao exterior se ter situado em 1,6% do PIB, os valores projetados para 2024 e 2025 apontam, respetivamente, para 3,3% e 3,6% do PIB. Este reforço decorre da melhoria do saldo da balança de bens e serviços, com consequente melhoria do saldo da balança corrente, e do

¹⁴ Fonte: Eurostat. [Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – Less than 16 years.](#)



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

recebimento previsto de fundos europeus, com impacto no saldo da balança de capital.

A POE salienta que os principais riscos para as perspetivas macroeconómicas advêm do atual enquadramento internacional, designadamente as tensões geopolíticas e o crescimento contido de mercados relevantes para as exportações portuguesas. Internamente, ressalva que a inflação se poderá revelar mais persistente do que o antecipado, dada a escassez de mão-de-obra em alguns setores de atividade e a previsão de crescimento dos salários acima da produtividade. Contudo, a manutenção dos saldos migratórios positivos contribuirá para suprir a necessidade de mão-de-obra. O CES alerta, tal como em anteriores Pareceres, para a necessidade de prudência na análise das previsões económicas no contexto de incerteza atual.

O CES sublinha que, no que respeita à trajetória de crescimento da economia portuguesa em 2024 e 2025, as taxas de crescimento real do PIB projetadas pelo Ministério das Finanças encontram-se dentro do intervalo de valores projetados pelas restantes instituições.¹⁵

¹⁵ O CES sublinha, tal como o CFP, que o crescimento previsto para 2025 é ligeiramente inferior à média ponderada das projeções disponíveis (2,2%). Face à projeção do CFP (2,4%), o crescimento previsto para o PIB na POE é inferior em 0,3 p.p.. No que se refere às componentes do PIB, esta instituição antevê um maior contributo da procura interna (crescimento de 3,5% *versus* os 2,1% da POE) e um contributo negativo da procura externa líquida (variação de -1,0% *versus* os 0,0% da POE). O CFP sustenta um maior aumento da procura interna numa evolução mais favorável do consumo privado (2,5% *versus* os 2,0% da POE) e do consumo público (2,4% *versus* os 1,2 % da POE). Salienta que, ao contrário do que antecipa a POE, poderá ocorrer uma mais expressiva propensão ao consumo por parte das famílias, considerando que a POE tem várias medidas com impacto positivo no seu rendimento. Refere ainda que o maior crescimento da procura interna poderá induzir um maior crescimento das importações (5,0% *versus* os 3,5 % da POE). Se a este cenário se somar um expectável menor crescimento das exportações (2,8% *versus* os 3,5 % da POE), com o risco de deterioração da conjuntura internacional, poderá verificar-se o já referido contributo negativo da procura externa para o crescimento do PIB. A componente do PIB com maior disparidade de crescimento entre a projeção da POE e a projeção do CFP é a FBCF (8,7% *versus* os 3,5% da POE), pois o CFP antecipa um maior dinamismo do investimento privado. Atente-se que a projeção do CFP é efetuada com base num cenário de “*políticas invariantes*”, enquanto a constante da POE incorpora as medidas de política orçamental.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Concretamente, no Parecer que consta dos Anexos da POE, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) considerou “*provável e prudente*” o cenário macroeconómico do Ministério das Finanças, tendo endossado as previsões macroeconómicas apresentadas. Alerta, no entanto, que as projeções para 2024 apresentam algumas incoerências face aos dados conhecidos para a primeira metade do ano, tendo identificado riscos em sentido negativo para as previsões do investimento, bem como riscos em sentido positivo para o consumo privado, deflator do PIB e, conseqüentemente, o PIB nominal (relevante para o cálculo dos rácios orçamentais).

O CFP considera que subsistem alguns riscos relevantes sobre o atual cenário do Ministério das Finanças. Uma possível deterioração da conjuntura internacional, tensões geopolíticas e conflitos armados podem comprometer as perspetivas de crescimento da economia portuguesa, com conseqüências negativas ao nível das exportações, produtividade, cadeias de produção e preço das matérias-primas energéticas. Por sua vez, inflação e política monetária diferentes do esperado aumentam o risco de volatilidade nos mercados financeiros. Além disso, se as taxas de juro elevadas persistirem e a execução do PRR ficar aquém do projetado, a dinâmica da FBCF pode vir a ser inferior à esperada. Por seu turno, numa ótica mais otimista, a economia portuguesa poderá beneficiar de um reforço da procura interna maior que o esperado, potenciado por uma maior propensão ao consumo por parte das famílias, taxas de poupança elevadas, diminuições da taxa de juro e medidas de política fiscal com impacto positivo sobre o rendimento disponível. Para fomentar o crescimento da economia portuguesa contribuem ainda o crescimento recente da população em idade ativa, fruto de saldos migratórios positivos, e os aumentos da taxa de participação na força de trabalho.



Na POE constam análises de sensibilidade ao cenário macroeconómico apresentado, tendo sido considerados quatro choques (variação do crescimento da procura externa em 2 p.p.; variação do preço do petróleo (em dólares americanos) em 20%; variação das taxas de juro de curto prazo em 2 p.p.; variação do crescimento da procura interna em 1 p.p.) e respetivos impactos em alguns agregados macroeconómicos de finanças públicas. Estas análises sugerem variações marginais sobre o PIB em 2025. Do ponto de vista metodológico, respeitam a condição *ceteris paribus* (todo o resto constante), permitindo aferir o impacto isolado da variação de uma variável sobre outra. Configuram, precisamente por esta razão, representações simplificadas da realidade que não captam o impacto simultâneo de múltiplas variáveis, desconsiderando a natureza dinâmica do sistema económico e financeiro.

2.2. Perspetivas orçamentais

O Quadro 2 apresenta a Conta das Administrações Públicas constante da POE.

Para 2025, prevê-se um saldo orçamental das Administrações Públicas de 0,3% do PIB, 0,1 p.p. abaixo do saldo orçamental estimado para 2024. Esta redução deve-se ao facto de o aumento da despesa no PIB ser superior ao aumento em pontos percentuais da receita no PIB (diferença de 0,1 p.p.). Ao nível do saldo primário, este deverá cifrar-se em 2,5% do PIB, mantendo-se ao nível projetado para 2024. Refere a POE que estes valores permitem o cumprimento dos compromissos orçamentais e financeiros no quadro das novas regras de governação da UE-27, o equilíbrio das contas públicas e a redução do rácio de dívida pública em relação ao PIB.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

QUADRO 2 – Conta das Administrações Públicas: 2024-2025

	2024	OE 2025	2024	OE 2025	2025/2024
	milhões de euros		% do PIB		t.v.h (%)
Receita corrente	121 413	127 565	43,3	43,3	5,1
Receita fiscal	70 280	72 598	25,0	24,7	3,3
Impostos s/ produção e importação	40 630	43 231	14,5	14,7	6,4
Impostos correntes s/ rendimento, património	29 650	29 366	10,6	10,0	-1,0
Contribuições sociais	35 689	37 850	12,7	12,9	6,1
das quais: efetivas	30 183	32 224	10,8	11,0	6,8
Vendas	8 790	9 123	3,1	3,1	3,8
Outra receita corrente	6 655	7 994	2,4	2,7	20,1
Receita de capital	4 304	6 196	1,5	2,1	44,0
Receita total	125 717	133 761	44,8	45,5	6,4
Despesa corrente	112 828	118 644	40,2	40,3	5,2
Despesas com pessoal	30 310	32 022	10,8	10,9	5,6
Consumo intermédio	15 281	16 163	5,4	5,5	5,8
Prestações sociais	51 280	53 307	18,3	18,1	4,0
em dinheiro	46 406	48 165	16,5	16,4	3,8
em espécie	4 874	5 141	1,7	1,7	5,5
Subsídios	2 248	1 972	0,8	0,7	-12,3
Juros	5 828	6 437	2,1	2,2	10,4
Outra despesa corrente	7 880	8 743	2,8	3,0	11,0
Despesa de capital	11 785	14 255	4,2	4,8	21,0
Formação bruta de capital fixo	9 343	10 907	3,3	3,7	16,7
Outra despesa de capital	2 442	3 347	0,9	1,1	37,1
Despesa total	124 613	132 899	44,4	45,2	6,6
Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento	1 104	863	0,4	0,3	
Saldo primário	6 933	7 300	2,5	2,5	
<i>Por memória:</i>					
Receita corrente sem PRR	120 432	125 152	42,9	42,5	3,9
Receita capital sem PRR	1 643	1 857	0,6	0,6	13,1
Receita total sem PRR	122 074	127 009	43,5	43,2	4,0
Despesa corrente sem PRR	111 846	116 216	39,8	39,5	3,9
Despesa capital sem PRR	8 811	8 881	3,1	3,0	0,8
Despesa total sem PRR	120 657	125 098	43,0	42,5	3,7
PIB nominal	280 669	294 271			4,8

Fonte: Relatório da POE 2025: Quadro 3.1.

Ao nível da receita pública total, prevê-se que em 2025 esta aumente 6,4% face a 2024, acima do crescimento nominal do PIB de 4,8%, elevando a percentagem deste agregado no PIB para 45,5%, mais 0,7 p.p. do que o



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

estimado para 2024. Em termos nominais, a receita deverá aumentar 8.044 M€, ascendendo a 133.761 M€.

Destaca-se o crescimento projetado de 3,3% da receita fiscal e de 6,1% das contribuições sociais, em linha com a evolução esperada do emprego e da massa salarial. O CES salienta a evolução negativa de 1% dos impostos correntes sobre o rendimento e património, que reflete o impacto das medidas relacionadas com o IRS Jovem e com o fomento da habitação jovem, ao contrário dos impostos correntes sobre a produção e a importação, que se prevê aumentarem 6,4%. Face a 2024, prevê-se um aumento da receita de capital e outra receita corrente de 44,0% e 20,1%, respetivamente, devido à aceleração da execução das verbas no âmbito dos fundos do PRR.

Numa análise mais detalhada da receita da Estado para 2025, o CES destaca, ao nível dos impostos diretos, a previsão de redução de 1.031,1 M€ do IRS (-5,8%), que contrasta com um aumento de 619,7 M€ do IRC (6,1%). No que toca aos impostos indiretos, regista os aumentos mais significativos do IVA, em 1.546,5 M€ (6,4%), do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), em 752,5 M€ (21,9%), do Imposto de Selo, em 111 M€ (5,2%), e do Imposto sobre o Consumo de Tabaco, em 63,7 M€ (4%).

O CES regista que, apesar de uma redução mais expressiva ao nível do IRS, a carga fiscal, medida pela receita das contribuições sociais efetivas e impostos, representará 37,6% do PIB em 2025, muito próxima da observada em 2024 (37,7%). Sublinha ainda com preocupação o aumento dos impostos indiretos em percentagem do PIB, que, pela forma como são aplicados, são socialmente mais injustos.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A despesa pública total, por seu turno, deverá aumentar 6,6% em 2025, também acima do PIB nominal, traduzindo-se num peso deste agregado no PIB de 45,2%, 0,8 p.p. acima do valor projetado para 2024. Em termos nominais, o valor da despesa deverá ascender a 132.899 M€, traduzindo um aumento de 8.286 M€. O CES sublinha o aumento continuado da percentagem da despesa pública total no PIB, que em 2025 se irá cifrar 2,8 p.p. acima do valor registado em 2023.¹⁶ Importa salientar que nos anos mais recentes e, em 2025, o saldo da Segurança Social teve e terá um contributo decisivo para o alcance de excedentes orçamentais, dado que ao nível da Administração Central se continuará a registar um défice. Em 2025, prevê-se um défice da Administração Central de 1,8% do PIB, enquanto na Segurança Social e na Administração Regional e Local se projetam superávits de 2,0% e 0,1%, respetivamente. O CES assinala que estes saldos são particularmente suscetíveis às flutuações do ciclo económico e se comportam de forma cíclica, razão pela qual se recomenda precaução na evolução da despesa pública total em percentagem do PIB.

No que toca aos contributos para o aumento da despesa, a POE sublinha que o crescimento das prestações sociais (4,0%) reflete a atualização regular das pensões e o reforço do complemento solidário para idosos; o aumento da formação bruta de capital fixo (16,7%) visa o reforço do financiamento nacional na execução de investimentos estruturantes; o aumento das despesas com pessoal (5,6%) enquadra-se no âmbito de políticas de valorização do emprego público e de acordos celebrados para devolução do tempo de serviço dos professores e reforço dos suplementos das carreiras dos militares, forças de segurança, funcionários judiciais e enfermeiros; e que o aumento dos juros

¹⁶ Fonte: Eurostat. [Total general government expenditure](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

(10,4%) decorrem da subida das taxas de juros e consequente impacto no serviço da dívida pública.

O CES regista com preocupação a política de cativações contidas na POE e reitera a posição assumida em anteriores Pareceres de que o recurso a cativações significativas tem um impacto negativo no normal funcionamento dos serviços públicos e pode desvirtuar o Orçamento do Estado, tal como aprovado pela Assembleia da República.

O CES regista que para 2025 volta a estar previsto um exercício de revisão de despesa, com uma poupança esperada de 84,7 M€, um valor praticamente idêntico ao estimado para 2024 (84 M€). Elaborado em 2023 e alinhado com o Orçamento do Estado para 2024, o primeiro exercício de revisão de despesas incidiu sobre áreas da Saúde e o Programa ECO.AP 2030, enquanto este segundo, alinhado com o ciclo orçamental de 2025, pretende rever a despesa em três domínios: subvenções públicas de origem nacional; despesas de funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira; e encargos com juros associados ao pagamento de Recursos Próprios Tradicionais à UE.

O CES sublinha que poderia haver maior ambição na poupança anual esperada com este processo de revisão de despesa. Regista também que o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2023 concluiu que *“após mais de dez anos após a primeira experiência com revisão da despesa, este tipo de exercício não registou um nível de desenvolvimento que permita utilizá-lo como um instrumento significativo de apoio à gestão financeira pública”*. Todavia, o CES assinala positivamente as recentes melhorias neste processo que, como refere a POE, foram reconhecidas por instituições independentes e externas como a Comissão Europeia.



O CES considera positiva a evolução dos pagamentos em atraso, concentrados essencialmente no setor da saúde, que transitaram de 670,9 M€ em agosto de 2023 para 427,4 M€ um ano depois, traduzindo-se numa redução de 243,5 M€. No entanto, o CES sublinha que no setor da saúde se mantém a prática recorrente de acumulação de défices correntes, seguida de transferências extraordinárias, em especial no final do ano, para colmatar a sistemática suborçamentação do SNS.

No que se refere aos passivos das empresas do setor empresarial do Estado com origem em financiamentos concedidos pelo Estado, o CES regista positivamente a redução de 15.433 M€ em junho de 2023 para 9.912 M€ em junho de 2024.¹⁷ Assinale-se que do montante em dívida em 2024, 94,2% está concentrado em três entidades reclassificadas (Parvalorem, Infraestruturas de Portugal e Metropolitano de Lisboa) e diz respeito essencialmente ao financiamento de investimento público.

O CES regista as projeções do rácio da dívida pública em percentagem do PIB, que se deverá situar em 95,9% em 2024 e 93,3% em 2025, mantendo-se, assim, a trajetória decrescente deste indicador, que atingiu o seu valor máximo em 2020 (134,1%). Em 2021 e 2022, Portugal era o país da UE com o terceiro maior rácio de dívida pública em percentagem do PIB (à sua frente, só a Grécia e a Itália), descendo para sexto lugar em 2023.¹⁸ Refere a POE que a descida observada é explicada pelo crescimento do PIB e pelo excedente primário. Em sentido contrário, o ajustamento défice-dívida e a despesa com juros contribuem no sentido do aumento do rácio, não sendo, no entanto, suficientemente expressivos para inviabilizar a sua descida. O CES salienta que a projeção de

¹⁷ Fonte: POE 2024 e 2025.

¹⁸ Fonte: Eurostat. [Government deficit/surplus, debt and associated data](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

redução da dívida pública em 2025 (-2,6 p.p.) assegura a salvaguarda da sustentabilidade da dívida, dado que de acordo com a reforma do Quadro de Governação Económica Europeia, assegura “a redução dos níveis de dívida num valor mínimo, médio e anual de 1 p.p. do PIB para níveis de dívida superiores a 90% do PIB”.

O CES regista que, apesar da política monetária mais restritiva do Banco Central Europeu (BCE), a POE não antecipa um aumento expressivo da despesa com juros no PIB. À semelhança de 2023, este indicador manter-se-á fixado em 2,1% em 2024 e, em 2025, terá uma variação de apenas 0,1 p.p., situando-se em 2,2%. Salaria ainda que o PO-ENMP 2025-2028 prevê um abrandamento do ritmo de redução do rácio de dívida pública no PIB entre 2025 e 2028, por comparação com as projeções que constavam do PE 2024-2028, compatibilizando a continuação da trajetória descendente da dívida pública com o objetivo do crescimento sustentado da economia.¹⁹

O CES sublinha que o CFP, no relatório Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2025, considera que “as previsões da POE/2025 para o saldo e dívida pública em rácio do PIB revelam-se plausíveis”.

Por fim, o CES destaca que o contributo do Orçamento do Estado para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ascende a 64.974 M€, um aumento de 8,1% face ao valor alocado em 2024. O ODS 3 – Saúde de Qualidade é o objetivo com maior valor afetado (25% do montante referido). Segue-se o ODS 4 – Educação de Qualidade (18%), o ODS 1 – Erradicar a pobreza (16%) e o ODS 16 – Paz, justiça e instituições (16%).

¹⁹ Para o intervalo de tempo compreendido entre os anos de 2025 e 2028, o PO-ENMP 2025-2028 prevê uma redução do rácio de dívida pública no PIB de 10,1 p.p., enquanto o PE 2024-2028 previa uma redução de 11,6 p.p..



3. SEGURANÇA SOCIAL

Relativamente ao orçamento da Segurança Social para 2025, o CES destaca a previsão de melhoria do saldo orçamental na ótica da contabilidade pública, em 1.246,7 M€ (+28,3%), devendo ascender a 5.659,0 M€. Este saldo reflete a projeção de um aumento da receita na ordem dos 7,2% (3.038,4 M€), acima do aumento previsto na despesa, cerca de 4,8% (1.791,7 M€). Em termos absolutos, prevê-se, em 2025, uma receita global de 45.045,7 M€ face a uma despesa que não deverá atingir os 40 mil milhões de euros (de 39.386,8 M€).

Para o aumento do nível da receita contribui a variação positiva das contribuições e das quotizações, que deverão atingir os 29.460,5 M€ em 2025, mais 7,2% do que a verba arrecadada em 2024. Refere a POE que, para este crescimento, contribuem decisivamente os efeitos da recuperação ao nível do enquadramento macroeconómico considerado, nomeadamente o abrandamento da taxa de desemprego (para 6,5%), o crescimento do emprego em 0,7%, bem como a previsão de crescimento real do PIB (2,1%) e das remunerações por trabalhador (4,7%).

De notar que as transferências do Orçamento do Estado para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, segunda rubrica da receita com maior expressão, deverão aumentar acima desta ordem de grandeza (+7,9%), para 9.214,3 M€.

Relativamente à despesa, as verbas despendidas com pensões deverão subir para 23.947,4 M€, refletindo um aumento de 783,7 M€ (3,4%). A variação da despesa afeta às prestações sociais é a seguinte: o abono de família deverá crescer 4,1%, o complemento solidário para idosos 3,3%, a prestação social para a inclusão 10,8%, o rendimento social de inserção 3,4%, as prestações de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

parentalidade 8%, o subsídio e complemento por doença 7,1% e as outras prestações 3,0%.

Importa sublinhar que alguns destes aumentos não decorrem exclusivamente da atualização dos valores de referência, via IAS. Refere a POE que, relativamente ao abono de família, o aumento decorre da variação da inflação, uniforme para todos os escalões de rendimento do agregado familiar e idade do descendente/titular. Quanto às prestações de parentalidade, o crescimento resulta do aumento do número de beneficiários e da remuneração por trabalhador, nomeadamente na principal componente das prestações de parentalidade, o subsídio parental inicial. Na prestação social para a inclusão, o aumento traduz a expectativa do crescimento do número de beneficiários e o efeito da atualização do montante atribuído por beneficiário, que, por sua vez, está indexado à inflação.

No âmbito da ação social (programas e prestações) prevê-se que a despesa cresça 367,7 M€ em 2025 (+11%), totalizando 3.697,3 M€, refletindo o alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), bem como o reforço da verba para acordos de cooperação com o terceiro setor. As despesas de administração deverão aumentar 46,1 M€ (10,7%), atingindo os 477,2 M€.

O CES regista que, na análise à sustentabilidade financeira da Segurança Social, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), cuja carteira de ativos deverá atingir 35,4 mil M€ no final de 2024 (cerca de 12,6% do PIB), deverá crescer para 33% do PIB em 2040, situando-se em 32,5% do PIB em 2070. Em 2025, a carteira de ativos do FEFSS deverá corresponder a 207,4% dos gastos anuais com pensões. O CES regista que, no horizonte de projeção 2025-2070, a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

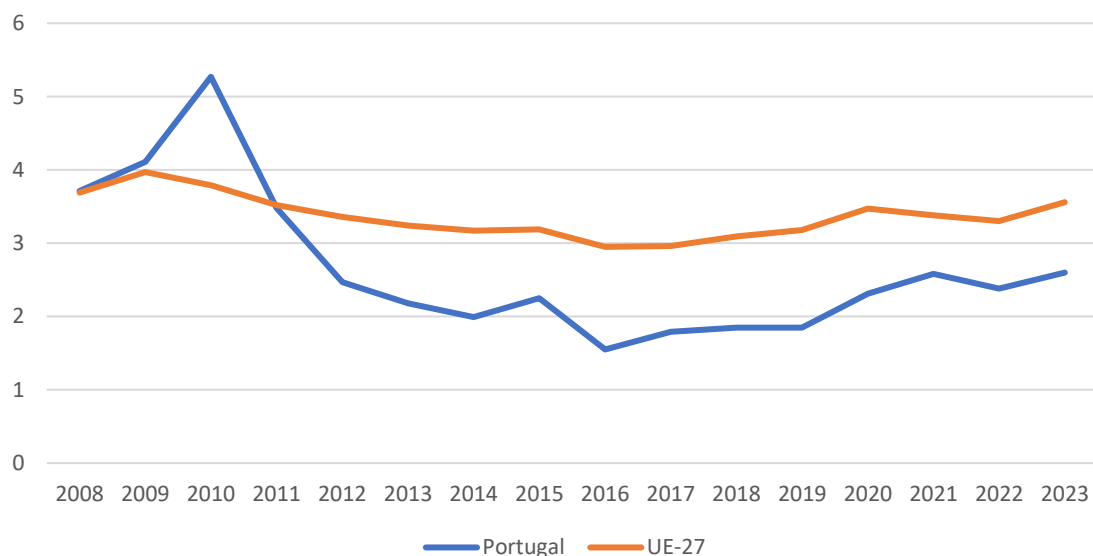
carteira de ativos do FEFSS deverá atingir uma rentabilidade média anual de 4,12%.



4. INVESTIMENTO PÚBLICO

O CES assinala o objetivo de se atingir em 2025 uma representatividade de 3,5% do investimento público no PIB. Este será o valor mais alto desde 2011 (3,48%), embora ainda distante do valor registado em 2010 (5,27%), tal como evidencia a Figura 2. Sublinhe-se que, desde 2011, Portugal regista um nível de investimento público em percentagem do PIB abaixo da média da UE-27. De 2016 a 2023, o investimento público em Portugal representou, em média, 2,1% do PIB (na UE-27 situou-se nos 3,2%).²⁰

FIGURA 2 – Evolução do Investimento Público em Portugal e na UE-27 (% PIB)



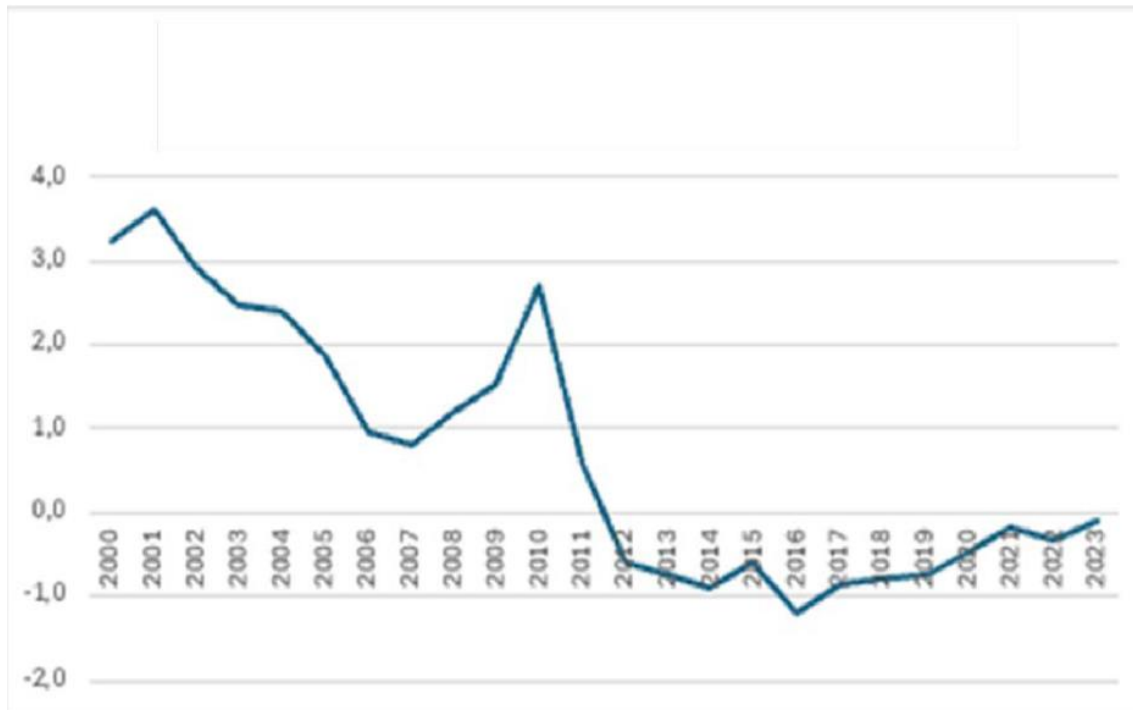
Fonte: Eurostat. [Investment share of GDP by institutional sectors – Government investment](#).

No que respeita ao nível de desgaste de *stock* de capital, na POE é possível constatar que este, desde 2012, suplanta a despesa nominal em investimento, tal como ilustrado na Figura 3.

²⁰ O ano de 2016 regista a menor percentagem de investimento público no PIB, em Portugal, desde a crise financeira internacional de 2008.



FIGURA 3 – Investimento público corrigido de depreciações e deflacionado



Fonte: Relatório da POE 2025: Gráfico 2.5, com base no INE.

Para o crescimento do investimento público contribuem vários investimentos estruturantes – investimentos que ultrapassam 0,01% da despesa das Administrações Públicas. Do total de 17.671 M€ projetados para os investimentos estruturantes no período 2023-2025, prevê-se que 4.529 M€ sejam executados em 2025. Estes são promovidos em grande parte pelo PRR e incidem sobre as áreas da mobilidade, infraestruturas e comunicações, habitação e defesa nacional. O CES alerta para a excessiva dependência do investimento público de fundos da União Europeia, nomeadamente ao nível do PRR.

O CES já alertou em anteriores Pareceres para o histórico de uma baixa execução do plano de investimentos, pelo que reitera o possível risco desta execução no próximo ano, que pode condicionar negativamente o



desenvolvimento da economia e o crescimento do PIB. O CES alerta para a necessidade de executar o investimento público previsto, não só para desenvolver o país, como para suportar a procura interna, considerando que a insuficiência de investimento público condiciona a qualidade dos serviços públicos.

O CES regista o compromisso expresso na POE de se acelerar a execução criteriosa do PRR, bem como de garantir a implementação do PT2030 e do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC). Ao nível do PRR, os dados mais recentes apontam para uma percentagem de reformas e investimentos executados em Portugal de 23%, que compara com a média da UE de 24%.²¹ No que se refere ao PT2030, o CES alerta para a necessidade de assegurar a conclusão atempada de todos os processos relativos ao Plano Anual de Avisos, tendo em vista assegurar a execução atempada deste PT2030. O ano de 2025 será também o ano das tarefas de encerramento do Portugal2020, incluindo as últimas auditorias de operações e a elaboração dos relatórios finais dos programas.

O CES sublinha que a POE não inclui a nota metodológica sobre a quantificação dos impactos macro do PRR no crescimento e no emprego, pelo que se destaca a importância de serem calculadas e divulgadas as estimativas destes impactos macro, bem como ser efetuada uma análise *ex-post* sobre os reais impactos de cada um dos investimentos estruturantes do PRR, assegurando, assim, a transparência das decisões de seleção e o escrutínio dos resultados alcançados.

O CES recorda que o Regulamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência prevê especificamente que a igualdade de género e a igualdade

²¹ Fonte: Comissão Europeia. [Milestones and targets](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de oportunidades e a integração desses objetivos deverão ser tidos em consideração e promovidas ao longo da preparação e da execução do PRR. O CES enfatiza, portanto, a importância de tornar evidente de que forma estas prioridades são implementadas, monitorizadas e comunicadas à população, designadamente na sua expressão orçamental no portal Recuperar Portugal.



5. MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL

O CES regista que a POE elenca como objetivos subjacentes à estratégia macroeconómica e à política orçamental: recuperar as funções sociais do Estado; potenciar a trajetória de ganhos de produtividade e de competitividade; reforçar o crescimento económico; manter o pressuposto de equilíbrio orçamental; investir crescentemente nas funções do Estado; reduzir a carga fiscal; e promover a coesão e reduzir as assimetrias regionais.

Neste capítulo pretende-se analisar e avaliar as medidas de política orçamental presentes na POE que o CES considera mais relevantes. Para facilitar esta análise, apresenta-se no Quadro 3 as principais medidas de política orçamental com impacto em 2025, segundo a POE, que ascendem a 2.684 M€. Além de englobar as medidas novas que a POE dá a conhecer, este valor também comporta as medidas em políticas invariantes decididas anteriormente e que produzem efeitos no ano de 2025.

Relativamente à política fiscal, a POE contempla o alargamento do IRS Jovem, ampliando o regime a todos os jovens até aos 35 anos (independentemente do grau de escolaridade) e não fazendo depender a sua aplicação das habilitações académicas; alargando a aplicação de tal regime de isenção, que passa a ter uma duração de 10 anos (ao invés dos cinco anos atualmente em vigor); e aumentando o limite máximo do rendimento até ao qual se aplicam as isenções (que passa dos atuais 10/20 ou 40 IAS – Indexante dos Apoios Sociais – para 55 IAS). Prevê-se que em 2025 este alargamento tenha um impacto orçamental de 525 M€, a que se soma o impacto de 250 M€ do IRS Jovem resultante do Orçamento do Estado de 2024. Ao nível de medidas de política orçamental, o alargamento do IRS Jovem é, a par da atualização da taxa de carbono, a medida com maior impacto orçamental na receita em 2025



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

e a segunda maior no total do saldo, só suplantada pela valorização salarial na Administração Pública (AP), que apresenta um impacto orçamental de 597 M€.

QUADRO 3 – Principais medidas de política orçamental com impacto em 2025

Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2025	Incremental
	2025
Receita	-973
IVA	-60
Redução IVA eletricidade (i)	-110
Combate à fraude e evasão fiscal	50
ISP	650
Fim de isenção biocombustíveis avançados (i)	100
Fim da vigência do mecanismo de gasóleo profissional extraordinário (i)	25
Atualização da taxa de carbono	525
Outros impostos indiretos	-60
Isenção IMT e Imp. Selo para jovens até 35 anos (i)	-60
IRS	-1265
IRS Jovem (OE 2024) (i)	-250
Redução adicional do IRS (Parlamento) (i)	-450
Aumento da consignação do IRS (i)	-40
Alargamento do IRS Jovem (OE 2025)	-525
IRC	-58
SIFIDE, RFAI, ICE e outros (OE 2024) (i)	-108
Combate à fraude e evasão fiscal	50
Isenção portagens ex-SCUT (i)	-180
Despesa	1711
Despesas com pessoal	1568
Valorização salarial de 52,63€, com mínimo de 2% (i)	597
Progressões e promoções e RMMG (i)	448
Recuperação integral do tempo de serviço dos Professores (i)	177
Revisão do suplemento de missão das Forças de Segurança (i)	125
Revisão do suplemento de recuperação processual dos Funcionários Judiciais (i)	4
Revisão do suplemento de missão dos guardas prisionais (i)	18
Acordo com Forças Armadas (i)	83
Revisão do regime da carreira de enfermagem (i)	116
Prestações sociais	215
Reforço Complemento Solidário para Idosos (CSI) (ii)	120
Comparticipação medicamentos Antigos Combatentes (i)	10
Programa Cuida-te + (i)	17
Pacote Mobilidade Verde (i)	68
Outra despesa	28
Bonificação juros crédito à habitação (i)	-32
Apoios aos regimes ecológicos na agricultura (i)	60
Revisão da despesa pública (i)	-100
Total de medidas (impacto no saldo)	-2684

Fonte: Relatório da POE 2025: Quadro 3.,2. Nota: (i) invariante; (ii) parcialmente invariante.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Apesar de esta medida ser distinta da proposta contida nas Grandes Opções para 2024-2028, que se proponha reduzir em 2/3 as taxas atualmente aplicadas, com uma taxa máxima de 15% a todos os jovens até aos 35 anos, com a exceção do último escalão de rendimentos, o reforço do IRS Jovem é apresentado na POE 2025 como uma medida que permitirá o aumento dos salários líquidos dos jovens e que poderá contribuir para a sua retenção em Portugal. O CES sublinha que deve haver um acompanhamento e ser realizada uma avaliação do sucesso da medida introduzida, nomeadamente quanto ao impacto da mesma para a retenção de jovens no nosso país.

Tal como salientado no Parecer sobre as Grandes Opções para 2024-2028, o CES considera positivas medidas que contribuam para a retenção e regresso de jovens a Portugal, incluindo o desagravamento fiscal para os jovens, desde que sejam construídas com base em princípios de equidade, justiça social e solidariedade. O CES regista o facto de a aplicação do IRS Jovem não depender do grau de escolaridade e das habilitações académicas e destaca ainda a necessidade de políticas que prossigam tais objetivos de forma transversal e integrada, não se esgotando na área fiscal.

O CES assinala a proposta de atualização dos limites dos escalões de IRS à taxa de 4,6%, em linha com a taxa de atualização que resulta da fórmula estabelecida no artigo 68.º do Código do IRS, aprovada pela Assembleia da República em julho de 2024 e que considera a evolução dos preços e o crescimento da produtividade do trabalho. Esta atualização corresponde ao dobro do valor previsto para a taxa de inflação em 2025, quando medida pela variação média do IHPC, mas ligeiramente abaixo do referencial de valorização de 4,7% do salário médio que consta do Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028. Esta proposta de atualização,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

ainda que não perfeitamente alinhada com a valorização acordada para o salário médio, traduz-se numa maior justiça fiscal face às atualizações ocorridas nos últimos 3 anos, dado que em 2022 e 2023 as atualizações ficaram aquém da taxa de inflação (atualizações dos limites dos escalões de IRS de 0% e 5,1%, quando comparadas com taxas de inflação de 8,1% e 5,3%, respetivamente) e em 2024 a atualização se fixou apenas 0,7 p.p. acima da taxa de inflação (atualização dos limites dos escalões de IRS de 3% versus taxa de inflação estimada na POE de 2,3%).

O CES considera positiva a proposta de atualização das deduções específicas das categorias A (rendimentos do trabalho dependente) e H (pensões) em linha com a atualização do indexante dos apoios sociais, prevendo-se que estas deduções passem a estar indexadas ao valor do IAS. Tal como referido na POE, estas alterações correspondem a uma redução do imposto devido, para o mesmo nível de rendimento nominal, que será refletida nas tabelas de retenção na fonte a vigorar a partir de janeiro de 2025. Todavia, esta atualização fica muito distante da reposição das atualizações dos últimos anos.

O CES considera que os produtos de aforro deveriam receber um tratamento fiscal mais favorável, de claro incentivo à poupança por parte das famílias.

O CES releva a proposta de atualização do valor do mínimo de existência, garantindo que o salário mínimo nacional continua isento de IRS, face ao aumento acordado em concertação social de 820 para 870 euros.

Em matéria de fiscalidade sobre as empresas, o CES regista a proposta de descida de 21% para 20% da taxa nominal de IRC e, no caso de Pequenas e Médias Empresas (PMEs), de 17% para 16%, aplicável aos primeiros 50.000€ de matéria coletável.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES regista o reforço dos incentivos à capitalização das empresas, com benefícios quer em sede de IRS, quer em sede de IRC. Em sede de IRS, as pessoas singulares passam a poder deduzir 20% das entradas de capital em dinheiro a favor de uma sociedade na qual detenham uma participação social ou, no caso de alienação dessa participação, ao saldo apurado entre as mais-valias e menos-valias realizadas. Em sede de IRC, é alargada a taxa de benefício, que passa a ser aplicada tendo por base a taxa Euribor a 12 meses acrescida de um *spread* de 2 p.p. em vez dos atuais 1,5 p.p., e majorado o benefício em 50% em 2025, ao invés de 30%, independentemente da dimensão da empresa.

O CES realça ainda a redução das taxas de tributação autónomas e o reforço do sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial, sendo que este reforço atinge os 41,7 M€ em 2025.

De realçar que a implementação destas medidas está alinhada com o Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028. O CES constata, no entanto, que a POE não integra, ainda, a medida prevista neste Acordo, de isentar de IRS e TSU as contribuições voluntárias de empregadores e trabalhadores para instrumentos complementares de reforma.

Ao nível do IVA, o CES sublinha que em 2025 o impacto orçamental da redução do IVA da eletricidade ascenderá a 110 M€. Considera o CES que seria importante analisar-se a possibilidade da redução para a taxa reduzida do IVA em todas as componentes da fatura de energia.

O CES sublinha o aumento muito expressivo previsto para a receita do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) em 2025, estimando-se que atinja os 752,5 M€, o que corresponde a uma subida de 21,9%. A POE prevê que as medidas de política orçamental relativas ao ISP, onde se inclui a atualização



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

da taxa de carbono, têm um impacto orçamental de 650 M€ de aumento da receita fiscal. O CES revela alguma preocupação com o impacto que poderá advir para o rendimento disponível das famílias e para a rentabilidade das empresas do aumento tão expressivo deste imposto.

Nas medidas de política orçamental, a POE prevê 100 M€ adicionais de receita fiscal por via do combate à fraude e evasão fiscal, repartidos de forma igual entre o IVA e o IRC. Apesar deste registo e da publicação periódica do Relatório de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, o CES lamenta a falta de informação da POE sobre os resultados do combate à fraude, evasão fiscal e utilização de *offshores*. O combate à fraude e evasão fiscais podem ser um instrumento importante para o equilíbrio das finanças públicas e a divulgação dos seus resultados é fundamental para a perceção pública sobre a justiça e equidade fiscal. As distorções e injustiças geradas no sistema fiscal condicionam a cobrança de receitas que, ficando aquém do potencial, limitam a evolução das despesas e investimentos públicos e, por conseguinte, o bem-estar das pessoas e o desenvolvimento do país. Importa assegurar o alargamento da base tributária, trazendo para o sistema contribuintes que se têm mantido afastados/as, permitindo assim reduzir a incidência fiscal que recai desajustadamente sobre os/as contribuintes.

Reconhecendo o impacto que estas medidas terão sobre a economia, o CES considera que a POE ainda está longe de refletir uma alteração na política fiscal suficientemente ambiciosa face ao imperativo de promover uma justa tributação dos rendimentos e melhorar a atratividade do investimento (interno e externo), promovendo uma melhor distribuição da riqueza e contribuindo para a transformação do perfil de crescimento económico de Portugal.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em matéria de rendimentos, a POE prevê 1.568 M€ afetos a medidas de política orçamental relativas a despesas com pessoal, destacando-se 597 M€ de valorização salarial na Administração Pública, 448 M€ de progressões e promoções e aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG), 177 M€ de recuperação integral do tempo de serviço dos Professores, 177 M€ de revisão do suplemento de missão das Forças de Segurança, 116 M€ de revisão do regime de carreira de enfermagem, 83 M€ de acordo das Forças Armadas, 18 M€ de revisão do suplemento dos guardas prisionais e 4 M€ de revisão do suplemento de recuperação processual dos Funcionários Judiciais.

O CES assinala que a atualização salarial proposta para a AP poderá conduzir à perda de poder de compra de vários trabalhadores.²² O CES entende que esta proposta de valorização salarial deveria evitar esta perda de poder de compra e reitera que a valorização dos salários e carreiras é um dos fatores fundamentais para a melhoria dos serviços públicos, permitindo a atração e a retenção dos profissionais necessários à modernização dos serviços.

A POE refere que, no âmbito da valorização das carreiras da Administração Pública, o Governo chegou a acordo com Professores, Forças de Segurança, Guardas Prisionais, Oficiais de justiça, Forças Armadas e os Enfermeiros, estando a decorrer negociações com os médicos e farmacêuticos.

O CES regista que a POE incorpora ainda medidas do Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028 relativas aos incentivos fiscais à valorização salarial e ao estabelecimento de prémios de produtividade, de desempenho e de participação nos lucros das empresas com isenção de

²² A proposta de atualização salarial constante da POE é de 52,63€, com mínimo de 2% (Quadro 3.2 do Relatório da POE 2025), sendo que a inflação subjacente ao documento é 2,3%, quando medida pelo IHPC.



TSU e IRS, sendo que estes prémios se encontram condicionados à aplicação das condições previstas para a aplicação do incentivo fiscal à valorização salarial.

No que se refere à habitação, a POE prossegue com a execução do Programa Construir Portugal. O CES destaca a continuação dos apoios à compra da primeira habitação para os jovens até aos 35 anos, com a isenção do Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas (IMT), do Imposto de Selo (IS) e de emolumentos, com um impacto orçamental de 60 M€. A POE refere que já usufruíram destes apoios mais de 4.000 jovens. Também se mantém a garantia pública no crédito à habitação para a compra de habitação própria e permanente que potencia o financiamento a 100%. Todavia, o CES salienta que pode esta medida revelar-se insuficiente como garante de acesso dos jovens à compra de habitação própria, atendendo aos seus baixos rendimentos, em média, e ao elevado custo da habitação.

Considera o CES que, neste âmbito, seria também importante prorrogar a medida de isenção do pagamento da comissão por amortização antecipada de crédito à habitação com taxa variável. A promoção da dedução de juros do crédito em sede de IRS é ainda uma medida importante que beneficiaria em geral as famílias que têm crédito à habitação, com impacto positivo a médio e longo prazo. Assinala-se a ausência na POE de medidas em matéria de revisão dos requisitos (e respetivos valores) para benefício de isenção automática de IMI.

Ao nível do arrendamento, a POE contempla uma reformulação e alargamento do Programa Porta 65 Jovem, embora o CES considere que deve haver um reforço da sua dotação orçamental, de forma a garantir que todas as candidaturas que reúnam os critérios de elegibilidade são apoiadas. O CES



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

registra igualmente a execução nos próximos anos, e com impactos imediatos em 2025, do Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES), apesar de entender que a sua mera execução não é suficiente, devendo haver um reforço deste programa para fazer face à falta de alojamento estudantil aos dias de hoje.

No âmbito da oferta de habitação pública, para além do compromisso de execução das 26 mil habitações previstas no PRR, até junho de 2026, estão previstas 33 mil habitações até 2030 com financiamento via Orçamento do Estado. Refere a POE que, no total, o esforço definido pelo Governo português passa por aumentar o parque público em 59 mil habitações, com um investimento anual médio de 665 M€.

A POE prevê o reforço de financiamento no âmbito do Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, de modo a duplicar o número de fogos inicialmente previstos, tendo por objetivo o financiamento de 58.993 habitações. A dotação total prevista para este Programa em 2025 é de 360 M€. O CES considera que seria importante que, deste reforço, resultasse a preocupação de reabilitação de edifícios. Para além disso, numa aposta orientada para a eficiência energética, seria importante que fossem criadas condições de alargamento das comunidades de energia integradas no âmbito do Programa 1.º Direito.

Ainda no âmbito da execução do Programa Construir Portugal, a POE destaca as seguintes medidas de promoção do aumento da oferta de habitação acessível: possibilidade de reclassificação de solo rústico como urbano e majorações de aproveitamento urbanístico para estas finalidades; consolidação das reformas de simplificação e desburocratização do controlo prévio de operações urbanísticas; revisão da regulamentação da edificação;



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

adaptação dos regimes de habitação de custos controlados e do Programa de Arrendamento Acessível; criação de um novo regime de investimento em habitação acessível para venda, com taxa reduzida de IVA; criação do contrato de investimento para arrendamento (BTR); lançamento de Parcerias Público-Privadas com privados para construção de habitação acessível em terrenos do Estado; criação de novas soluções para alojamento temporário de trabalhadores deslocados; e adoção de mecanismos de financiamento de habitação acessível para cooperativas e promotores privados, incluindo a criação de um quadro fiscal adequado para o investimento institucional de longo prazo em projetos de arrendamento acessível.

Numa avaliação global das medidas de promoção da nova construção, pública e privada, o CES destaca que estas poderão ser insuficientes face às necessidades efetivas de habitação em Portugal. Também salienta que o problema do acesso à habitação, em particular dos jovens, tende a subsistir em contextos de baixos rendimentos, desemprego e precariedade laboral, sendo importante a implementação de políticas de combate a tais fatores e a prossecução de um modelo económico que promova o aumento da produtividade e dos rendimentos.

O CES assinala a referência na POE à necessidade de tomar as medidas adequadas para a conclusão dos processos de transição dos contratos de arrendamento habitacional anteriores a 1990 e alerta para a importância de promover a oferta habitacional no mercado de arrendamento, garantindo previsibilidade e estabilidade a senhorios/as. Alerta ainda para a necessidade de serem tomadas medidas de proteção dos arrendatários mais vulneráveis.

Ainda ao nível da habitação, o CES destaca a proposta de simplificação de licenciamentos ao nível da construção, que permitirá reduzir custos de contexto.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES assinala que da POE não parece decorrer qualquer prazo para a conclusão da análise sobre a legislação do arrendamento, com propostas concretas para o seu ajustamento, para efeitos da estabilização do regime do arrendamento urbano suscetível de melhorar a proteção dos arrendatários. Destaca ainda a necessidade de uma eventual alteração ao regime de arrendamento ser articulada com a Diretiva do Desempenho Energético dos Edifícios recentemente aprovada.

Ao nível da proteção social, a POE prevê atualização das pensões segundo as regras em vigor, não havendo garantia de que as mesmas não continuarão a perder poder de compra. O CES sublinha que o sistema de atualização das pensões continua a penalizar os/as pensionistas, nomeadamente os/as que têm maiores valores de pensão, geralmente os/as que têm maior carreira contributiva e defende a valorização de todas as pensões.

O CES sublinha o reforço do complemento solidário para idosos, uma medida com impacto orçamental de 120 M€ na POE, prevendo-se que atinja os 820 euros no final da legislatura, e assinala positivamente a medida de conferir a gratuitidade dos medicamentos a este grupo de idosos, mantendo a eliminação da condição de recurso do rendimento dos seus filhos, iniciada em 2024.

A POE prevê ainda a regulamentação das normas do Estatuto da Pessoa Idosa, já aprovado pelo Governo, nomeadamente nas áreas do apoio domiciliário, do voluntariado e do turismo sénior.

O CES regista a atualização do indexante de apoios sociais de acordo com a fórmula legal. De salientar que o IAS é o valor de referência para a determinação de diversos apoios sociais, como a prestação social para a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

inclusão, o rendimento social de inserção, entre outros, e dos limites do subsídio de desemprego. O CES chama a atenção para o baixo valor destas e de outras prestações sociais, que não são suficientes, em muitos casos, para retirar as pessoas da situação de pobreza, alertando para a necessidade do seu aumento.

O CES assinala o reforço da gratuitidade da frequência de creche e implementação da gratuitidade no pré-escolar. Neste âmbito, a POE prevê a combinação da oferta do setor público com os setores social, cooperativo e privado. O CES destaca a importância da gratuitidade das creches, que é uma das recomendações do seu Parecer de iniciativa A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social.²³ Pese embora a medida seja bastante importante para apoiar as famílias, o CES reforça a necessidade de ser atribuído um maior apoio às creches, principalmente às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades equiparadas, em particular, às Cooperativas de Solidariedade Social, devendo ainda ser reforçada a cooperação destas com o Instituto da Segurança Social. O CES considera ainda fundamental que esta medida seja acompanhada de uma monitorização e avaliação contínuas, bem como de uma preocupação com a qualidade do serviço prestado, e chama a atenção para a necessidade de reforçar a rede pública de creches, garantindo uma verdadeira eficácia na oferta e no acesso universal a todas as crianças ao ensino pré-escolar. Reforça, ainda, a importância de investimento em equipamentos de apoio a pessoas idosas, a pessoas com deficiência e em situação de dependência.

O CES destaca a continuação da medida de definição de um limite de 1% na consignação da receita de IRS a favor de uma pessoa coletiva de utilidade

²³ Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social. Consulta [aqui](#).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

pública que desenvolva atividades de natureza e interesse cultural, juvenil ou desportivo, quando anteriormente a 2024 este limite era de 0,5%.

Ainda no âmbito da solidariedade e segurança social, o CES regista as propostas de continuação do processo de simplificação e unificação das prestações sociais, nomeadamente através da criação da prestação social única, por tipologia, mas alerta para a necessidade de não configurar qualquer situação de retirada de direitos; a continuação do processo de transformação digital do sistema de Segurança Social, com o objetivo de implementar um modelo de interação *online* da Segurança Social, com as pessoas e as empresas; e a implementação de um plano de combate à fraude e de redução de pagamentos indevidos.

No que respeita à possibilidade de os serviços da Segurança Social ficarem autorizados a efetuar comunicações, através do sistema de notificações eletrónicas da segurança social, entende o CES que esta autorização deverá depender sempre de prévio e exposto consentimento por parte do beneficiário, alertando-se para os níveis de iliteracia digital de alguns grupos da população, em particular os mais idosos.

Na saúde, o CES evidencia a definição de um Plano Plurianual de Investimentos para o SNS, que visa modernizar tecnologicamente as unidades e qualificar as infraestruturas, com o objetivo de reforçar a capacidade de resposta do SNS nas suas valências fundamentais e contribuir para a motivação dos profissionais e humanização dos cuidados de saúde. Regista, ainda, a prossecução de várias medidas do Plano de Emergência e Transformação do SNS, destacando-se a regularização das listas de espera para cirurgia, bem como a criação de uma nova prioridade clínica para os utentes oncológicos; a promoção da monitorização do doente crónico à distância; o reforço da uniformização dos



sistemas de informação; o reforço dos acordos com os setores social e privado; a implementação de programa de rastreios oncológicos e não oncológicos de proximidade; a criação da Agência Nacional de Saúde Digital, cujo escopo, todavia, importa clarificar; entre outras medidas. Assinala ainda a construção e equipamentos de várias unidades de saúde. O CES manifesta a sua preocupação pelo facto de não se perspetivarem metas concretas de redução do número de portugueses sem médico de família que, segundo a POE, tem vindo a aumentar desde 2018 (subiu de 690.232 portugueses, em 2018, para 1.724.859, em 2023), alertando para a necessidade de reforço do SNS, com a valorização dos profissionais. O CES reitera ainda que, para além de uma orçamentação adequada, urge reforçar os meios próprios do SNS, nomeadamente ao nível da prevenção e dos cuidados primários de saúde.

Na educação, embora a POE preveja um aumento da dotação orçamental, o valor representa apenas 3,8% do PIB, abaixo do valor de referência internacional apontado pela UNESCO (pelo menos 4% do PIB), considerando o CES que devia ser mais elevado, salientando a necessidade de dar resposta à crescente falta de pessoal não docente e de professores, valorizando a carreira docente e conferindo-lhe estabilidade.²⁴

Em matéria de ensino superior e ciência, o CES sublinha a intenção de apresentação na Assembleia da República de uma proposta de revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, que reforce a sua autonomia administrativa e financeira, assim como a elaboração de um novo regulamento para a ação social no ensino superior, com previsão de implementação no ano letivo 2025/26.

²⁴ Fonte: UNESCO (2024), Global Education Monitoring Report 2024/5: Leadership in education – Lead for learning, Paris, <https://doi.org/10.54676/EFLH5184>.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES considera que a POE poderia conter um reforço mais expressivo do orçamento para o sistema de ensino superior, atendendo a que o investimento público por estudante de ensino superior em Portugal é cerca de um terço inferior à média da OCDE, sendo importante atenuar esta diferença.²⁵

A POE prevê a conclusão de 62 projetos de residências para o alojamento de estudantes universitários, com um investimento total de 284 M€, dos quais 240 M€ serão financiados pelo PRR, ficando o restante a cargo dos promotores. Apesar de registar o reforço de verbas da ação social no ensino superior, designadamente da ação social indireta, como o alojamento, o CES assinala que a falta de alojamento ou a exorbitância do valor deste alojamento em algumas regiões do país ainda condiciona o acesso e a frequência de muitos estudantes.

Em anteriores Pareceres, o CES reafirmou que a melhoria das qualificações e a aposta na inovação e ciência são determinantes para a mudança de perfil económico do país, devendo assumir-se como uma prioridade transversal. O aumento de diplomados/as registado nos últimos anos permitiu recuperar parte do atraso de décadas. Todavia, o CES destaca a importância da aposta em formatos de aprendizagem ao longo da vida para dar resposta aos crescentes desafios da sociedade e cumprir as metas europeias.

O CES sublinha, igualmente, que o modelo de desenvolvimento ambicionado para o país passa por alcançar uma economia e uma sociedade assentes no conhecimento, apostando no crescimento da produtividade baseada na qualificação e inovação, traduzindo-se na produção de bens e serviços com maior valor acrescentado nacional, permitindo ao país uma melhor integração

²⁵ Fonte: OECD (2022), "Portugal", in Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/75a5b3e9-en>.



nas cadeias globais de produção, acentuando a transição de uma economia baseada na competitividade-custo para uma economia orientada para o valor criado.

O CES destaca a recomendação feita no seu Parecer A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social para a implementação de medidas no domínio do mercado de trabalho e do combate à precariedade, da valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres, da importância de licenças parentais de duração equitativa, exclusivas e não transferíveis para mães e pais, da promoção da igualdade entre mulheres e homens na repartição do cuidado e das políticas sociais de combate à pobreza.

No que se refere à mobilidade, o CES destaca as medidas constantes do Pacote Mobilidade Verde, todavia, manifesta preocupação relativamente à capacidade e qualidade de resposta da rede de transportes públicos de passageiros e lembra que o transporte de passageiros é um serviço público essencial e que a todos deve ser garantido, recomendando maior investimento na infraestrutura, no material circulante e na valorização dos trabalhadores. Neste âmbito, realça a importância de assegurar, também, o investimento necessário à adaptação dos transportes públicos às pessoas com deficiência, seja ao nível das infraestruturas, seja em termos de apoio financeiro às Autoridades de Transporte. Ainda no âmbito do Pacote Mobilidade Verde, o CES regista que o acesso, por parte dos cidadãos, aos incentivos para aquisição de veículos ligeiros de passageiros de emissões nulas será mais difícil, ao contrário do que seria desejável.

O CES destaca a proposta de duas medidas essenciais para os direitos dos utentes do transporte de passageiros: a revisão do regime jurídico do TVDE



(transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica) e a revisão dos direitos dos passageiros dos transportes rodoviário, ferroviário, fluvial e marítimo.

O CES considera que a POE deveria adotar um enfoque estratégico na Transição 5.0, promovendo uma abordagem integrada que contemplasse três áreas essenciais: sustentabilidade e transição energética (*green*), inovação e transformação digital (*digital*) e capacitação e inclusão social (*people*). Ao nível da sustentabilidade e transição energética, o CES recomenda o reforço do apoio à descarbonização e a promoção da economia circular. Em matéria de inovação e transformação digital, o CES sublinha a necessidade de reforçar o apoio à inteligência artificial e automação, bem como de acelerar a digitalização dos serviços públicos. No que se refere à capacitação e inclusão social, o CES recomenda o aumento de iniciativas de requalificação e formação profissional e o reforço de programas para a inclusão digital e redução de desigualdades.

Em matéria de coesão territorial, o CES regista a proposta de várias medidas relacionadas com o reforço de competências para entidades de desenvolvimento regional e local, mas revela a sua preocupação quanto à eficácia das mesmas na promoção da coesão económica, social e territorial do país. Por exemplo, ao nível do PIB *per capita*, expresso em paridade de poder de compra, ainda se verifica uma significativa heterogeneidade regional. Em 2022, último ano com dados disponíveis por regiões NUTS 2, quatro regiões tinham um PIB *per capita* inferior a 75% da média da UE, designadamente o Centro (67%), o Norte (67%), os Açores (71%) e o Alentejo (73%).²⁶ Também ao nível do risco de pobreza e exclusão social se verifica uma significativa

²⁶ Fonte: Eurostat. [Gross domestic product \(GDP\) at current market prices by NUTS 2 region.](#)



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

diversidade regional, com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a registarem, em 2023, níveis muito preocupantes de 31,4% e 28,1%, respetivamente, acima da média nacional de 20,1%.²⁷

No que se refere especificamente às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o CES considera importante o processo de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, com impacto direto nas transferências previstas no Orçamento do Estado para as duas Regiões, tal como tem sido assinalado, por exemplo, em diversos pareceres do Conselho Económico e Social dos Açores.²⁸

O CES destaca positivamente a intenção expressa na POE de prosseguir com a reforma da estratégia, da gestão e da operação do Fundo Ambiental, de forma a garantir mais eficiência, impacto e transparência do financiamento da política ambiental, em particular mediante o reforço da equipa técnica, com vista a evitar atrasos nos processos de atribuição dos apoios.

²⁷ Fonte: Eurostat. No país - [Persons at risk of poverty or social exclusion](#). Por regiões - [Persons at risk of poverty or social exclusion by NUTS 2 regions](#).

²⁸ Por exemplo, no [Parecer do Conselho Económico e Social dos Açores sobre as Antepropostas do Plano Regional Anual e do Orçamento da Região Autónoma dos Açores de 2025](#).



6. SÍNTESE CONCLUSIVA

- 6.1. O CES destaca três dimensões presentes na POE que acompanham as melhores práticas, nomeadamente a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a orçamentação verde e a orçamentação com perspetiva de género, importando alargar e aprofundar esta última no futuro.
- 6.2. O CES regista a assinatura, no dia 1 de outubro, do Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028, cujas medidas devem começar a ser implementadas já em 2025, com destaque para o objetivo de se promoverem as condições para sustentar o aumento do salário médio e do salário mínimo para 1.890 euros e 1.020 euros em 2028, respetivamente.
- 6.3. O CES sublinha a previsão de crescimento real de 2,1% do PIB em 2025, acima do estimado para 2024 (1,8%) e do crescimento projetado para o PIB da área do euro (1,5%), permitindo acentuar o processo de convergência com a economia europeia.
- 6.4. O CES considera importante a aceleração do crescimento da FBCF, uma vez que esta potencia a convergência à média da UE-27 ao nível da sua expressão no PIB.
- 6.5. O CES considera positivo o crescimento previsto das exportações acima do PIB, mas manifesta a sua preocupação pelo facto de, em 2024 e 2025, não se projetar um contributo líquido positivo da procura externa no crescimento do PIB (-0,2% em 2024 e 0,0% em 2025).
- 6.6. O CES regista a projeção de crescimentos reais das remunerações por trabalhador de 3,3% e 2,3% em 2024 e 2025, respetivamente.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.7. O CES sublinha a previsão de um saldo orçamental das Administrações Públicas de 0,3% do PIB em 2025, permitindo a Portugal cumprir com as novas regras do Quadro de Governação Económica Europeia.
- 6.8. O CES regista que, apesar de uma redução mais expressiva ao nível do IRS, a carga fiscal representará 37,6% do PIB em 2025, muito próxima da observada em 2024 (37,7%), e sublinha a sua preocupação com o aumento dos impostos indiretos em percentagem do PIB, que, pela forma como são aplicados, são socialmente mais injustos.
- 6.9. O CES regista as projeções do rácio da dívida pública em percentagem do PIB, que se deverá situar em 95,9% em 2024 e 93,3% em 2025, mantendo-se, assim, a trajetória decrescente deste indicador, que atingiu o seu valor máximo em 2020 (134,1%), assegurando-se a sustentabilidade da dívida pública à luz das novas regras do Quadro de Governação Económica Europeia.
- 6.10. O CES regista com preocupação a política de cativações contidas na POE e reitera a posição assumida em anteriores Pareceres de que o recurso a cativações significativas tem um impacto negativo no normal funcionamento dos serviços públicos e pode desvirtuar o Orçamento do Estado, tal como aprovado pela Assembleia da República.
- 6.11. O CES destaca a melhoria do saldo da Segurança Social em contabilidade pública de 1.246,7 M€ (+28,3%), que ascenderá a 5.659,0 M€.
- 6.12. O CES assinala o objetivo de se atingir em 2025 um peso de 3,5% do investimento público no PIB, o que representará o valor mais alto desde 2011 (3,48%), embora ainda distante do valor registado em 2010 (5,27%).
- 6.13. O CES alerta para a necessidade de executar o investimento público previsto, não só para desenvolver o país, como para suportar a procura



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- interna, considerando que a insuficiência de investimento público condiciona a qualidade dos serviços públicos.
- 6.14. O CES destaca que ao nível de medidas de política orçamental, o alargamento do IRS Jovem é, a par da atualização da taxa de carbono, a medida com maior impacto orçamental na receita em 2025 e a segunda maior no total do saldo, só suplantada pela valorização salarial na Administração Pública.
- 6.15. O CES assinala, a nível fiscal, as propostas de atualização dos limites dos escalões de IRS, de atualização das deduções específicas das categorias A (rendimentos do trabalho dependente) e H (pensões) e de atualização do valor do mínimo de existência, garantindo, neste último caso, que o salário mínimo nacional continua isento de IRS, face ao aumento acordado em concertação social de 820 para 870 euros.
- 6.16. O CES realça ainda, a nível fiscal, a proposta de descida de 21% para 20% da taxa nominal de IRC e, no caso de Pequenas e Médias Empresas (PMEs), de 17% para 16%, aplicável aos primeiros 50.000€ de matéria coletável; o reforço dos incentivos à capitalização das empresas, com benefícios quer em sede de IRS, quer em sede de IRC e a redução das taxas de tributação autónomas e o reforço do sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial.
- 6.17. O CES sublinha o aumento muito expressivo previsto para a receita do ISP em 2025, estimando-se que atinja os 752,5 M€, o que corresponde a uma subida de 21,9%, e revela alguma preocupação com o impacto que poderá advir para o rendimento disponível das famílias e para a rentabilidade das empresas.
- 6.18. O CES destaca a continuação dos apoios à compra da primeira habitação para os jovens até aos 35 anos, com a isenção do Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas (IMT), do Imposto de Selo (IS) e



- de emolumentos, sem prejuízo de ter de haver uma aposta do lado da oferta.
- 6.19. O CES destaca que as medidas de promoção da nova construção, pública e privada, poderão ser insuficientes face às necessidades efetivas de habitação em Portugal, salientando que o problema do acesso à habitação, em particular dos jovens, tende a subsistir em contextos de baixos rendimentos, desemprego e precariedade laboral, sendo importante a implementação de políticas de combate a tais fatores e a prossecução de um modelo económico que promova o aumento da produtividade e dos rendimentos.
- 6.20. O CES sublinha o reforço do complemento solidário para idosos, prevendo-se que atinja os 820 euros no final da legislatura, e assinala positivamente a medida de conferir a gratuitidade dos medicamentos a este grupo de idosos.
- 6.21. O CES assinala o reforço da gratuitidade da frequência de creche e implementação da gratuitidade no pré-escolar, sem prejuízo de entender que há uma necessidade de aumento da rede pública de creches e de monitorização próxima e eficaz da capacidade de oferta das IPSS e entidades equiparadas, em particular, as Cooperativas de Solidariedade Social.
- 6.22. O CES regista a definição de um Plano Plurianual de Investimentos para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e a prossecução de várias medidas do Plano de Emergência e Transformação do SNS, contudo, manifesta a sua preocupação pelo facto de não se perspectivarem metas concretas de redução do número de portugueses sem médico de família, alertando para a necessidade de reforço do SNS, com a valorização dos profissionais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- 6.23. O CES sublinha que, na educação, embora a POE preveja um aumento da dotação orçamental, o valor representa apenas 3,8% do PIB, salientando a necessidade de dar resposta à crescente falta de pessoal não docente e de professores, valorizando a carreira docente e conferindo-lhe estabilidade.
- 6.24. O CES regista, em matéria de ensino superior e ciência, a intenção de apresentação de uma proposta de revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, e sublinha que a POE poderia conter um reforço mais expressivo do orçamento para o sistema de ensino superior, atendendo a que o investimento público por estudante de ensino superior em Portugal é cerca de um terço inferior à média da OCDE, sendo importante atenuar esta diferença.
- 6.25. O CES destaca, ao nível da mobilidade, as medidas constantes do Pacote Mobilidade Verde, manifestando preocupação relativamente à capacidade e qualidade de resposta da rede de transportes públicos de passageiros e relembra que o transporte de passageiros é um serviço público essencial e que a todos deve ser garantido.
- 6.26. O CES considera que a POE deveria adotar um enfoque estratégico na Transição 5.0, promovendo uma abordagem integrada que contemplasse três áreas essenciais: sustentabilidade e transição energética (*green*), inovação e transformação digital (*digital*) e capacitação e inclusão social (*peças*).
- 6.27. O CES considera importante o processo de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, com impacto direto nas transferências previstas no Orçamento do Estado para as duas Regiões.
- 6.28. O CES destaca positivamente a intenção expressa na POE de prosseguir com a reforma da estratégia, da gestão e da operação do Fundo Ambiental, de forma a garantir mais eficiência, impacto e transparência



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

do financiamento da política ambiental, em particular mediante o reforço da equipa técnica, com vista a evitar atrasos nos processos de atribuição dos apoios.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

7. DECLARAÇÃO DE VOTO



Parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2025

Declaração de voto da CGTP-IN

A CGTP-IN começa por registar negativamente o pouco tempo disponibilizado para apreciação e discussão do Parecer, com a realização de apenas uma reunião do Grupo de Trabalho, o que prejudicou o rigor, o debate e o alcance de consensos. Esta situação que se está a tornar recorrente, agravou-se neste parecer com o atraso na disponibilização da versão para discussão na CEPES. Sem prejuízo do calendário que sempre se coloca para a elaboração do Parecer à Proposta de Orçamento do Estado (POE), a CGTP-IN considera essencial que o CES garanta o tempo necessário à discussão.

A CGTP-IN destaca e valoriza a abordagem a matérias como o insuficiente investimento público e a sua excessiva dependência dos fundos europeus, nomeadamente do PRR, a necessidade de valorização dos salários e carreiras dos trabalhadores da Administração Pública, a elevada taxa de pobreza e exclusão social, a sistemática suborçamentação do SNS ou, ainda, a referência à crescente injustiça na fiscalidade, cada vez mais alicerçada em receita proveniente dos impostos indirectos.

No entanto, e em sentido contrário, em relação à evolução dos salários, das dinâmicas necessárias para impulsionar a produtividade ou mesmo em matéria de Benefícios Fiscais, o Parecer está amarrado às linhas e objectivos definidos nos últimos acordos celebrados em sede de Comissão Permanente de Concertação Social.

Assim, sob a égide dos acordos, o Parecer refere-se à necessidade de aumento do salário médio, mas negligencia a omissão, em tais documentos, da necessária revogação das normas gravosas da legislação laboral, nomeadamente da norma da caducidade, bem como da reintrodução plena do princípio do tratamento mais favorável ao trabalhador, medidas essenciais para desbloquear e dinamizar verdadeiramente a contratação colectiva, instrumento central para a fixação de salários no sector privado.

Na mesma linha vai a referência à evolução da produtividade, onde se recuperam os objectivos de crescimento previstos nos acordos, quando estes falham nas medidas necessárias para tal evolução, desde logo ao nível da urgência de uma subida geral e significativa de todos os salários que, ao contrário do tantas vezes repetido, não só é consequência, como causa de um modelo económico assente nos baixos salários e na precariedade.

Também no plano da fiscalidade, o Parecer analisa a POE à luz das medidas presentes nos últimos acordos, o que representa, desde logo e em algumas áreas, uma inversão da abordagem do CES. Os Benefícios Fiscais em sede de IRC, que vêm merecendo um olhar crítico por parte do CES, aparecem agora com elementos valorativos, quando os aspectos mais negativos que vêm sendo criticados são agravados na POE.

Estes são alguns exemplos, entre outros, que levam CGTP-IN a votar contra o Parecer do CES sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2025.

Lisboa, 12.11.2024

Os representantes da CGTP-IN