



Lisbon School  
of Economics  
& Management  
Universidade de Lisboa

**MESTRADO**  
**EM**  
**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO**

**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS ADMINISTRAÇÕES  
PÚBLICAS EM PORTUGAL: 1986 A 2023**

**VITOR FILIPE NUNES CANARIAS**

**ORIENTADOR:**  
**PROFESSOR RICARDO CABRAL**

**OUTUBRO - 2024**



## GLOSSÁRIO

ADSE, I.P.	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P
AP	Administrações Públicas/ Administração Pública
BCE/ <i>ECB</i>	Banco Central Europeu / <i>European Central Bank</i>
BRAP	Base Remuneratória da Administração Pública
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CESRFP	Comissão Para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública
CRSCR	Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações
CSM	Conselho Superior de Magistratura
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
EM	Estados-Membros
FMI/ <i>IMF</i>	Fundo Monetário Internacional / <i>International Monetary Fund</i>
GNR	Guarda Nacional Republicana
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<i>JEL</i>	<i>Journal of Economic Literature</i>
MF	Ministério das Finanças
<i>MLSA</i>	<i>Minimum Linear Structural Adjustment</i>
NSR	Novo Sistema Retributivo
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento
OMP	Objetivo de Médio Prazo
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira

PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na AP
PSP	Polícia de Segurança Pública
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
SEC2010	Sistema europeu de contas nacionais e regionais da União Europeia (2010, base 2021)
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

## RESUMO

Esta dissertação caracteriza, analisa e identifica os principais factores e legislação que explicam a evolução das despesas com pessoal das Administrações Públicas portuguesas entre 1986 e 2023. Constata-se que a evolução desta rubrica foi volátil com a introdução da tributação do rendimento dos funcionários públicos em 1988 e 1989 e a reforma do sistema de remunerações de 1989 a traduzir-se numa taxa de crescimento nominal das despesas com pessoal muito elevada colocando-a em 2005 ao nível mais elevado da área do euro. Posteriormente, sucessivas reformas do sistema de remunerações das Administrações Públicas e sucessivas medidas excepcionais, como congelamento dos salários nominais, cortes dos salários nominais, suspensão das progressões nas carreiras e restrições às contratações de novos funcionários públicos, resultaram numa redução sem precedentes do peso das despesas com pessoal entre 2005 e 2023, com a política de controlo das despesas com pessoal a desempenhar um papel destacado na consolidação orçamental que ocorreu nesse período.

Por último, esta dissertação argumenta que o peso das despesas com pessoal em 2023 (10,4% do PIB) será provavelmente inferior ao peso das despesas com pessoal em 1986 (9,4% do PIB), se corrigido das alterações contabilísticas acima referidas que ocorreram nesse período. Este facto é tanto mais relevante considerando que as Administrações Públicas portuguesas em 2023 contam com 745 mil funcionários públicos, mais 281 mil em termos absolutos e mais 327 mil com qualificações iguais ou superiores a licenciatura, em comparação com os níveis de 1986.

**PALAVRAS CHAVE:** Despesas com pessoal, Administrações Públicas, massa salarial, política salarial da função pública, despesa permanente, consolidação orçamental, despesa líquida com pessoal, redução das despesas com pessoal.

**CÓDIGOS DE CLASSIFICAÇÃO JEL:** H00; H50, H59, H83; J38; J45

## ABSTRACT

This dissertation characterizes, analyses, and identifies the key factors and legislation that explain the evolution of the wage bill in the Portuguese General Government between 1986 and 2023. Total public wage bill varied significantly, with the introduction of income taxation for public servants in 1988 and 1989, and the 1989 remuneration system reform leading to a very high nominal growth rate in the compensation of employees, placing it at the highest level in the Euro Area by 2005. Subsequently, successive reforms of the public sector remuneration system and exceptional measures, such as nominal wage freezes, nominal wage cuts, suspension of career progression, and restrictions on the hiring of new public servants, resulted in an unprecedented reduction in the General Government wage bill between 2005 and 2023. The policy of controlling public wage expenditure played a central role in the fiscal consolidation achieved during this period.

Finally, this dissertation argues that the weight of the public wage bill in 2023 (10.4% of GDP) is likely to be lower than it was in 1986 (9.4% of GDP), if adjusted for the aforementioned accounting changes that occurred during this period. This fact is even more significant when considering that, in 2023, Portugal's General Government employed 745 thousand public servants—281 thousand more in absolute terms and 327 thousand more with qualifications equal to or higher than a university degree compared to 1986 levels.

**KEYWORDS:** Compensation of employees, General Government, wage bill, public sector wage policy, permanent expenditure, fiscal consolidation, net expenditure on compensation of employees, reduction of compensation of employees.

**JEL CODES:** H00; H50, H59, H83; J38; J45

## ÍNDICE

Glossário .....	i
Resumo .....	iii
Abstract.....	iv
Índice .....	v
Índice de Figuras .....	vi
Índice de Tabelas .....	vii
Índice de Caixas .....	vii
Agradecimentos .....	viii
1. Introdução .....	1
2. Política orçamental e despesas com pessoal na área do euro e em Portugal .....	6
3. Enquadramento e evolução das despesas com pessoal entre 1986 e 1995 .....	10
4. Análise à evolução das despesas com pessoal das AP portuguesas: 1995 a 2023	16
4.1 Despesas com pessoal na área do euro .....	16
4.2. Despesas com pessoal entre 1995 e 2007 .....	18
4.3. Despesas com pessoal entre 2007 a 2023 .....	22
4.4. Despesa permanente e despesa líquida com pessoal das AP .....	29
5. Análise agregada .....	32
6. Perspetivas e recomendações para a evolução das despesas com pessoal .....	34
7. Conclusão.....	37
Referências .....	39
Anexos .....	44

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – Evolução de 1986 a 1995: Inflação, despesa total nas AP, PIB e despesas com pessoal das AP – (índices de preços e de despesas nominais, 1986=100).....	10
FIGURA 2 – Evolução número de funcionários públicos em Portugal: 1986 a 1995 – (valor absoluto e percentagem) .....	12
FIGURA 3 – Despesas com pessoal ( <i>D11:wages and salaries</i> ) das AP na Zona Euro: 1995, 2007 e 2022 .....	16
FIGURA 4 – Despesas com pessoal das AP na Zona Euro: 2007 vs 1995 .....	17
FIGURA 5 – Despesas com pessoal das AP na Zona Euro: 2023 vs 2007 .....	17
FIGURA 6 – Evolução das despesas com pessoal na 1995 a 2007: Inflação, despesa total nas AP, PIB e despesas com pessoal das AP – (índices de preços e de despesas nominais, 1995=100).....	18
FIGURA 7 – Evolução número de funcionários públicos em Portugal: 1995 a 2007 – (valor absoluto e percentagem) .....	19
FIGURA 8 – Evolução das despesas com pessoal na AP de 2007 a 2023: Inflação, PIB, despesa total e despesas com pessoal da AP – (índices de preços e de despesas nominais, 2007=100).....	23
FIGURA 9 – Evolução nominal (M€) das despesas com pessoal na AP de 2007 a 2023 .....	24
FIGURA 10 – Evolução número de funcionários públicos em Portugal: 2007 a 2023 – (valor absoluto e percentagem) .....	25
FIGURA 11 – Despesas com pessoal das AP: despesa bruta e despesa líquida .....	30
FIGURA 12 – Evolução de 1986 a 1995: saldo orçamental e despesas com pessoal .	44
FIGURA 13 – Evolução de 1995 a 2007: saldo orçamental e despesas com pessoal .	46
FIGURA 14 – Evolução de 2007 a 2023: saldo orçamental e despesas com pessoal .	48
FIGURA 15 – Estrutura habilitacional nas AP: 1986, 1996, 2005, 2011 e 2023 .....	53

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I - Despesa das Administrações Públicas: 1995 vs 1986 .....	44
Tabela II - Taxas de variação nas despesas com pessoal nas AP: 1995 vs 1986.....	45
Tabela III - Despesa das Administrações Públicas: 2007 vs 1995.....	45
Tabela IV - Taxas de variação nas despesas com pessoal nas AP: 2007 vs 1995 ....	46
Tabela V - Evolução dos principais fatores determinantes nas despesas com pessoal nas AP: 1995 a 2007 .....	47
Tabela VI- Despesa das Administrações Públicas: 2023 vs 2007 .....	48
Tabela VII - Taxas de variação nas despesas com pessoal nas AP: 2023 vs 2007 ...	49
Tabela VIII - Evolução dos principais fatores determinantes nas despesas com pessoal nas AP: 2008 a 2023 .....	50
Tabela IX.- Desagregação por cargo/carreira/grupo de trabalhadores nas AP: 2011 a 2023.....	51
Tabela X - Desagregação por cargo/carreira/grupo da remuneração e ganho médio mensal nas AP: 2011 a 2023.....	52
Tabela XI – Evolução etária dos trabalhadores das AP de 2011 a 2023: superior a 5 anos e idade média estimada .....	53
Tabela XII - Legislação relevante: 1988 a 1992.....	54
Tabela XIII - Legislação relevante: 1995 a 2024.....	55
Tabela XIV - Legislação relevante: ADSE .....	59

## ÍNDICE DE CAIXAS

Caixa 1 – Regras orçamentais da Vertente Preventiva do Pacto Estabilidade e Crescimento até 2024 (suspensas em março de 2020) .....	60
---	----

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não teria sido possível sem o apoio e a colaboração de diversas pessoas, às quais desejo expressar a minha mais profunda gratidão.

Em primeiro lugar, gostaria de manifestar o meu agradecimento ao meu orientador, Professor Ricardo Cabral, pela confiança inabalável e pela orientação essencial ao longo deste percurso. O seu acompanhamento atento e a sua constante motivação foram cruciais para o desenvolvimento desta tese, bem como para o meu crescimento académico.

Aos Professores do programa de Mestrado, com uma palavra especial ao Professor Carlos Farinha, expresso o meu reconhecimento pelos conhecimentos transmitidos, os quais desempenharam um papel fundamental no alargamento dos meus horizontes intelectuais. Agradeço também aos meus colegas (*meppies*), pela troca de ideias, pelo apoio mútuo, e pelos laços construídos, que certamente perdurarão no futuro.

Adicionalmente, gostaria de expressar o meu agradecimento à UTAO, na pessoa do seu Coordenador, o Professor Rui Nuno Baleiras, pela confiança depositada ao permitir-me conciliar os desafios profissionais e académicos com autonomia.

Por fim, mas não menos importante, quero expressar a minha mais profunda gratidão à minha família, em particular à minha esposa e aos meus filhos, pela paciência, compreensão e apoio incondicional ao longo desta jornada. A vossa presença e a vossa confiança em mim foram fundamentais para que, mesmo nos momentos mais difíceis, eu encontrasse sempre motivação para seguir em frente.

## A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (AP) EM PORTUGAL: 1986 A 2023

Por Vítor Canarias

A ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NAS AP EM PORTUGAL AO LONGO DE UM AMPLO HORIZONTE TEMPORAL, BEM COMO DOS FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA ESSA TRAJETÓRIA, PERMITE COMPREENDER O PRESENTE E APRESENTAR SUGESTÕES PARA O FUTURO.

### 1. INTRODUÇÃO

O crescimento da despesa das Administrações Públicas portuguesas em percentagem do PIB, em resultado do aumento dos serviços públicos sobretudo na sua componente social, acentuou-se nas últimas duas décadas do século XX e manteve-se na primeira década do século XXI (Afonso & Jalles, 2014; European Central Bank (ECB), 2006, p. 62; Tanzi & Schuknecht, 2000). Esse crescimento da despesa pública foi acompanhado por um aumento do peso da dívida pública em relação ao PIB, que se agrava de 62,2% do PIB em 1995 (sempre em ótica de Maastricht) para picos de 132,8 e 134,1 % do PIB em 2014 e 2020; respetivamente. Sobretudo a partir de 2011 sucessivos governos empreendem uma política orçamental de austeridade, segundo uns, ou de consolidação orçamental, segundo outros, que resulta numa melhoria do saldo orçamental primário e uma significativa redução do peso da dívida pública, que cai para 97,9% do PIB em 2023.

Uma das componentes importantes da evolução da despesa pública (e da dívida pública) é a rubrica despesas com pessoal.

Esta dissertação tem como objetivo analisar a evolução da rubrica despesas com pessoal das Administrações Públicas (AP) portuguesas, identificar os principais fatores e políticas públicas que contribuíram para essa evolução e retirar ensinamentos para a política orçamental e política salarial das AP. Este trabalho também visa compilar uma nova base de dados sobre os diferentes fatores que influenciam as despesas com pessoal das Administrações Públicas portuguesas entre 1986 e 2023. Finalmente, pretende-se analisar em que medida a evolução dessa rúbrica da despesa pública foi determinante para o processo consolidação orçamental.

Essa base de dados inclui elementos sobre número e composição dos funcionários das AP, taxa de atualização salarial anual, taxa de crescimento massa salarial e do salário

médio, respetiva legislação, e outras variáveis que explicam a evolução da despesa pública com pessoal.

Por fim, esta análise reúne num único tomo, os dados, a legislação e a escassa e dispersa literatura recente sobre a realidade portuguesa desta componente da despesa pública ao longo de quase quatro décadas.

Este é o primeiro e mais abrangente estudo da evolução das despesas com pessoal entre 1986 e 2023, tanto quanto é do nosso conhecimento (CRSCR, 2006; da Cunha & Braz, 2012; Lira & Rosa, 2013; Rocha, 2021).<sup>1</sup> Por conseguinte, o estudo contribui, por um lado, para o registo e compreensão histórica da evolução desta importante componente da despesa pública e política económica do Governo. Por outro lado, este estudo enquadra e permite compreender melhor o contexto e as implicações sobre a sustentabilidade das finanças públicas do incremento permanente nas despesas com pessoal associado a pressões remuneratórias ao nível de reposição de tempo de serviço, suplementos remuneratórios e reivindicações de outras classes profissionais das AP, na sequência de um período de mais de uma década em que, por questões orçamentais, se recorreram a medidas de carácter excecional e extraordinário para limitar o crescimento da despesa pública com pessoal.

A análise inicia-se com uma contextualização que recua ao ano de 1986, período de introdução de um sistema remuneratório que resultou num crescimento mais rápido das despesas com pessoal, e abrange igualmente sucessivas reformas entre 2005 e 2014 que visaram e resultaram numa forte redução da taxa de crescimento dessa rubrica da despesa pública. Este estudo beneficia igualmente da última atualização da série de contas nacionais, realizada pelo INE em setembro de 2024, que está isenta de questões de comparabilidade na rubrica de despesas com pessoal existentes em anteriores séries, por via da exclusão/inclusão no perímetro das AP dos efeitos da empresarialização de hospitais (2002/2011).

---

<sup>1</sup> Numa revisão da literatura existente, não foi possível ao autor identificar na literatura qualquer estudo anterior sobre a evolução das despesas com pessoal das AP portuguesas no período de 1986 a 2023. A maior parte literatura analisada e aqui citada investiga a evolução da despesa pública ou, em alternativa, a gestão de recursos humanos na função pública portuguesa.

Finalmente, esta análise caracteriza o efeito da progressão da remuneração média em carreiras da função pública e investiga o conceito de despesa líquida da rubrica despesas com pessoal e o seu impacto no saldo orçamental.

Esta dissertação segue e utiliza o conceito definido pelas autoridades estatísticas europeias e nacionais (Eurostat e INE) para a rubrica despesas com pessoal, até porque recorre às respetivas séries estatísticas longas publicadas pelo INE.

Note-se que a definição de despesas com pessoal utilizado na análise de contas públicas pelas principais instituições internacionais (FMI, OCDE e União Europeia) tem sido gradualmente uniformizado na sequência de trabalhos de harmonização pelas autoridades estatísticas competentes (e.g., Nações Unidas e Eurostat). Assim, despesas com pessoal, remunerações dos empregados ou *compensation of employees* corresponde ao total das remunerações, em dinheiro ou em espécie, a pagar pelos empregadores aos empregados como retribuição pelo trabalho prestado por estes últimos num período contabilístico. Esta rubrica inclui encargos com ordenados e salários, atualizações salariais, progressões e promoções e contribuições sociais dos empregadores (União Europeia, 2013, p. 121).

No entanto, a comparabilidade internacional de estatísticas sobre a despesa pública com pessoal apresenta várias limitações, nomeadamente, quanto à qualidade e contabilização da totalidade dos dados, a ótica contabilística que é utilizada (contas nacionais vs sistema de caixa), à isenção ou não da tributação dos rendimentos dos funcionários públicos e ao tratamento das contribuições sociais da responsabilidade do empregador Estado. Adicionalmente, os dados refletem diferentes formas do Estado fornecer serviços públicos (Estado vs *out-sourcing*), com impactos distintos na dimensão das despesas com pessoal (International Monetary Fund (IMF), 2016a; Lira & Rosa, 2013), Clements *et al.* (2010).

Tendo em conta a ressalva do parágrafo anterior, as despesas com pessoal nas AP, em 2015, variava entre os 10% do PIB nas economias mais avançadas, 7,5% do PIB em países com baixo rendimento e as economias de mercado emergentes entre esses valores, com uma tendência ascendente nas economias menos desenvolvidas. Nas economias mais avançadas o aumento do número de funcionários públicos foi acompanhado por uma

diminuição do rácio entre a remuneração média e o PIB *per capita* (International Monetary Fund (IMF), 2016b).

A evolução e o nível das despesas com pessoal nas AP são distintos entre os países. Em percentagem do PIB, no agregado, o peso diminuiu entre 2007 e 2011, com maior impacto nos países sujeitos a programas de ajustamento do FMI e da UE (OECD, 2012). Em particular, verifica-se que países que solicitaram um resgate e um programa de ajustamento económico e financeiro financiado através de empréstimos do FMI são aqueles em que se registam menores taxas de crescimento das despesas com pessoal (International Monetary Fund (IMF), 2016b, p. 13).

A rubrica despesas com pessoal — por via do peso que tem na despesa pública total e o maior controle e “facilidade” de realizar cortes face a outras rubricas de despesa (juros, pensões e despesas com saúde) — é, geralmente, uma das rubricas mais afetadas em processos/programas de consolidação orçamental (Forni & Novta, 2014, p. 4). Através de “episódios de consolidação por via da despesa com pessoal”, ou seja, medidas de política orçamental discricionárias, adotadas pelo governo visando diminuir o peso desta rubrica, é possível avaliar se estas tiveram um impacto efetivo (Forni & Novta, 2014, p. 8).

Na gestão e na consolidação das despesas com pessoal podem ser adotadas medidas que visam controlar a remuneração dos funcionários públicos, o nível de emprego ou uma combinação da remuneração e do nível de emprego. As medidas relacionadas com a remuneração podem traduzir-se em, por exemplo, reduções da taxa de crescimento dos salários, “congelamento” nominal dos salários, cortes salariais nominais, alteração do modelo de negociação e de atualização salarial, alterações das tabela de remunerações, indexação salarial à inflação e à taxa de crescimento da produtividade, introdução de regras de remuneração por desempenho, alteração das regras para progressão na carreira, e limitação à indexação dos salários nominais ao tempo de serviço. As medidas relativas ao nível de emprego assentam, por exemplo, em regras que limitam novas contratações em termos líquidos (entradas menos saídas de pessoal) ou em termos absolutos (proibição de novas contratações), eliminação de lugares de quadro e/ou o encerramento organismos públicos (Forni & Novta, 2014; International Monetary Fund (IMF), 2016b).

Esta dissertação está organizada da seguinte forma:

No capítulo 2 analisa-se o contexto histórico recente da política orçamental e da rubrica despesas com pessoal da área do euro e de Portugal. O capítulo 3 caracteriza os determinantes da evolução das despesas com pessoal das AP entre 1986 e 1995. O capítulo 4 caracteriza e analisa em maior detalhe os determinantes das despesas com pessoal entre 1995 e 2023. A secção 4.1 é orientada para a comparação na zona Euro. A secção 4.2 é dedicada a período de 1995 a 2007 e a secção 4.3 aborda a evolução das despesas com pessoal entre 2007 e 2023. A secção 4.4 introduz o conceito de despesa líquida com pessoal. O capítulo 5 resume os fatores que determinaram a evolução das despesas com pessoal registada entre 1986 e 2023. Por fim, o capítulo 6 procura tecer considerações sobre as perspetivas futuras de evolução das despesas com pessoal. A conclusão resume os resultados desta dissertação.

## 2. POLÍTICA ORÇAMENTAL E DESPESAS COM PESSOAL NA ÁREA DO EURO E EM PORTUGAL

Portugal foi um dos membros fundador da área do euro a 1 de janeiro de 1999. A área do euro é uma união económica e monetária com moeda e política monetária comum e uma única autoridade monetária (Banco Central Europeu), mas não preenche a totalidade dos critérios relatados na teoria de uma Zona Monetária Ótima (“*Optimum Currency Area*”) (Mundell, 1961). A UEM da área do euro não possui um orçamento comum, ou seja, cada país dispõe de autonomia orçamental, sendo que não se encontram previstas transferências orçamentais significativas entre países para compensar choques económicos adversos. Segundo Larch *et al.* (2021), face a estas limitações as autoridades europeias definiram critérios de convergência e regras orçamentais de modo a promover a consolidação das finanças públicas dos Estados-Membros.

As regras orçamentais (suspensas entre 2020 e 2023) têm a sua origem no Tratado de Maastricht (1992), sendo que em 2013, após a crise de dívidas soberanas, foram adicionados objetivos mais exigentes de consolidação orçamental, que se traduzem numa política orçamental mais restritiva (Cabral, 2023).

No período de 1995 a 2023 decorreram "eventos" económicos com impacto, nomeadamente: i) crise financeira de 2008; ii) crise das dívidas soberanas de 2010-2012; iii) pandemia COVID-19 (2020 e 2021); e iv) o elevado nível de inflação (2022 e 2023). Segundo Larch *et al.* (2021, p. 2), alguns destes eventos, em conjugação com o cumprimento das regras orçamentais, condicionaram os Estados-Membros a adotarem estratégias de política orçamental contra cíclicas. Contudo, durante grande parte do período analisado, a política orçamental implementada foi predominantemente pró-cíclica ou, no melhor dos casos, essencialmente neutra.

Neste contexto, foram adotadas medidas de política discricionárias de redução ou estagnação das despesas com pessoal com base em determinados conceitos. Um destes conceitos, “*Fiscal Expansionary Consolidation*”, consiste na possibilidade de se registarem efeitos não-*keynesianos* na economia por via da consolidação orçamental assente na diminuição da despesa pública (Giavazzi & Pagano, 1990). De acordo com Alesina & Ardagna (1998; 2010) a moderação na despesa de salários do setor público serve de exemplo ao setor privado, incrementando, assim a competitividade, investimento privado e o crescimento económico. Contudo, alguma literatura com ascendência na

década passada argumenta que estes efeitos expansionistas podem ocorrer durante a consolidação orçamental, quando acompanhada por expansões monetárias (Afonso & Martins, 2016).

Sem uma política salarial comum, a Comissão Europeia introduziu a “Regra de Ouro da Negociação Salarial”, na qual os salários nas AP devem refletir a meta de inflação do BCE mais a produtividade média. Para evitar impactos negativos na competitividade e nos equilíbrios comerciais, é essencial minimizar discrepâncias nas políticas salariais públicas entre os países da área do euro (Di Carlo, 2018).

No entanto, Glassner & Watt (2010) são muito críticos e afirmam que os argumentos da Comissão Europeia e do BCE, que sustentam reduções salariais como principal instrumento para reduzir défices, são parciais e, em muitos casos, pouco convincentes.

No contexto de inflação elevada, sobretudo em 2022 e 2023, surgiram pressões adicionais sobre as despesas com pessoal nas AP, apesar da indexação automática de salários públicos aos níveis de inflação ser relativamente limitada na área do euro (cerca de 20% do total desta despesa) (Checherita-Westphal & Vlad, 2023).

A despesa com pessoal das AP dos países da área do euro, no período de 1995 a 2023, foi afetada por diversos choques económicos e pela alteração muito substantiva das regras orçamentais da Área do Euro entre 2010 e 2012. Além desse efeito, Portugal solicitou um empréstimo com condicionalidade estrita ao FMI e à UE, estando sujeito a um programa de ajustamento económico-financeiro que consubstanciou uma política orçamental muito restritiva (que ficou conhecida como “estratégia de austeridade”). Nesse enquadramento a política orçamental relativa à componente da despesa com pessoal traduziu-se em aumento do imposto sobre o rendimento, aumento das contribuições sociais (ADSE) e em cortes reais e, em alguns casos, cortes nominais dos salários dos funcionários públicos.

De acordo com Pereira *et al.* (2022, p. 191) o peso no PIB da despesa com funcionários públicos em Portugal atingiu, em 2020, um nível muito superior ao existente em 1970, revelando um crescimento acentuado face a outros países da União Europeia. As conclusões sobre a evolução das despesas com pessoal variam conforme o período analisado. Entre 1977 a 2008, representou a segunda rubrica da despesa total com mais incremento (Pereira, 2009, p. 7). No período entre 1995 a 2011, observou-se um crescimento acentuado até 2005, seguido de estabilização e redução até 2011 (da Cunha

& Braz, 2012, p. 31; International Monetary Fund (IMF), 2016a). Contudo, se este período for prolongado até 2017, a interpretação difere por via das medidas de austeridade adotadas a partir de 2010 (Madureira, 2020).

A atualização da tabela salarial das AP em Portugal é definida anualmente pelo Governo. A contenção foi notória na primeira década do século XXI (da Cunha & Braz, 2012, p. 31). Entre 2010 e 2019 não foram realizadas quaisquer atualizações salariais, sendo esta uma das medidas de austeridade de consolidação orçamental que visaram a compressão salarial em resultado de, por um lado, ganhos de produtividade e, por outro lado, perdas de poder compra em resultado do aumento do índice de preços ao consumidor (Costa & Caldas, 2014). A partir de 2010, no âmbito dos Programas Estabilidade e Crescimento (PEC) e do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), foram adotadas amplas medidas de cortes salariais e congelamento das progressões e promoções na Função Pública com impacto imediato na redução na rubrica despesas com pessoal (Costa & Caldas, 2014; International Monetary Fund (IMF), 2016a; Leite, Costa, & Carvalho, 2013). As progressões foram descongeladas gradualmente a partir de 2018. Entre 2011 e 2014, a RMMG permaneceu inalterada, sendo objeto de atualizações expressivas nos anos seguintes (Rocha, 2021).

Uma das principais alterações com impacto na evolução das despesas com pessoal ocorreu através do processo iniciado em 2004, culminando na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro que criou o Sistema Integrado de gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). As progressões de carreira tornaram-se mais lentas e passaram a depender, predominantemente, da avaliação de desempenho dos trabalhadores, reduzindo expressivamente as progressões (automáticas) com base na antiguidade do trabalhador, atingindo assim, simultaneamente, o objetivo de reduzir pressão no crescimento da massa salarial (da Cunha & Braz, 2012; Rocha, 2021).

O número de funcionários públicos em Portugal aumentou consideravelmente na década de 80 e de 90 do século XX, impulsionado pelo crescimento dos serviços públicos (Lira & Rosa, 2013, p. 558 e 565). Entre 2000 e 2011 o ritmo de crescimento foi inferior, registando-se uma certa estabilização (da Cunha & Braz, 2012, p. 31). No período de 2011 a 2015, registou-se uma diminuição devido à suspensão de admissões nas AP. A partir de 2015 a tendência foi invertida, com crescimentos anuais, destacando-se, entre

outros, o contributo da regularização extraordinária dos vínculos do precários nas AP (Rocha, 2021, p. 74 e 97).

Dar nota, ainda, na evolução da rubrica despesas com pessoal, o tratamento da Caixa Geral de Aposentações em Contas Nacionais antes e pós 2005 e das alterações na Tabela Remuneratória Única (da Cunha & Braz, 2012; International Monetary Fund (IMF), 2016a).

### 3. ENQUADRAMENTO E EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 1986 E 1995

O foco principal desta dissertação assenta no período temporal entre 1995 e 2023. No entanto, é relevante uma prévia contextualização da evolução das despesas com pessoal das AP portuguesas entre 1986 e 1995, período que se inicia com o momento de entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), e permite identificar as medidas de políticas públicas, que contribuíram para o incremento expressivo das despesas com pessoal.

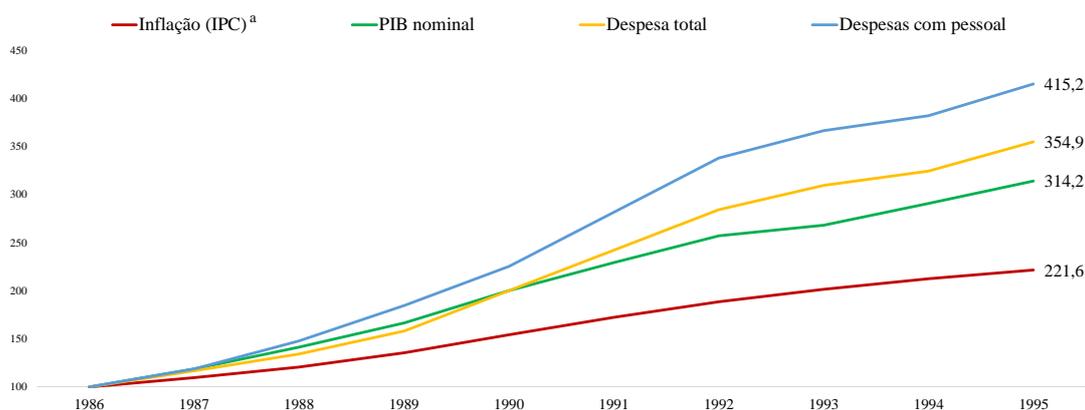


FIGURA 1 – Evolução de 1986 a 1995: Inflação, despesa total nas AP, PIB e despesas com pessoal das AP – (índices de preços e de despesas nominais, 1986=100).

(a) A utilização do Índice de Preços do Consumidor resulta em alternativa à inexistência, no período em análise, de dados referentes a Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC).

Fonte: (INE, 2024b), (INE, 2024e)

Entre 1986 e 1995 as despesas com pessoal na conta das AP aumentou 315,2% em termos nominais, ou seja, um crescimento nominal médio de 17,1% por ano. Esta taxa de crescimento anual média foi muito superior às taxas de crescimento nominal anual das outras variáveis relevantes: i) despesa total (15,1%); ii) PIB nominal (13,6%); iii) inflação ao consumidor (9,2%) – ver FIGURA 1. Note-se que parte desse aumento resulta da introdução de tributação do rendimento dos funcionários públicos em 1988 e 1989 (e.g., Decreto-Lei n.º 415/87), que se traduz num aumento dos salários brutos dos funcionários públicos, mas não dos seus salários líquidos (*vide* discussão abaixo).

Em resultado dessa evolução, em 1995 as despesas com pessoal (12,5% do PIB) correspondiam a 29,2% da totalidade da despesa pública, um acréscimo de 4,2 p.p. da despesa pública total (mais 3,0 p.p. do PIB) em relação ao nível registado em 1986. Só a

despesa com as prestações sociais cresce mais em termos absolutos (mais 3,5 p.p. do PIB) (FIGURA 1 e Tabela I em anexo).

A partir do ano 1989 acentua-se o diferencial de crescimento das despesas com pessoal face ao crescimento do PIB nominal, inflação e despesa pública total (FIGURA 1), em resultado de um conjunto de medidas de política económica adotadas nos finais dos anos 80 do século passado.

Note-se que a evolução da rubrica despesas com pessoal depende da dinâmica das variáveis preço (remuneração) e volume (número de funcionários). A remuneração salarial dos funcionários públicos é determinada fundamentalmente pelo efeito preço/salário – i.e., pelas atualizações salariais anuais, pelo sistema de progressões e promoções carreira vigentes e por eventuais cortes, congelamentos salariais, atualização anual da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) e pela alteração de salário médio por via da alteração da composição do funcionalismo público em resultado entradas vs saídas (para aposentação) – e pelo efeito quantidade – o número total de trabalhadores depende, essencialmente, de medidas de contenção a novas contratações e o nível de serviços públicos prestados (da Cunha & Braz, 2012, p. 31).

O incremento nas despesas com pessoal de 315,2% registado em 1995, face a 1986, é explicado em 65,1% pelo aumento da despesa média por trabalhador e em 34,9% pelo aumento do número de trabalhadores na AP (Anexos - Tabela II). Por sua vez, o aumento da despesa média por trabalhador depende, por um lado, da evolução do salário médio e, por outro lado, da composição das qualificações dos trabalhadores do Estado, nomeadamente do ingresso na AP de um número crescente de trabalhadores com qualificações superiores iguais ou superiores a licenciatura, que passa de 15,6% do total em 1986 para 31,3% do total em 1996, 41,8% em 2005 e 53,6% em 2023 (FIGURA 15 em anexo).

O número de funcionários públicos nas AP cresceu 36,1% entre 1986 e 1995, sendo este crescimento mais acentuado no início dos anos 90 do século passado (FIGURA 2).

O aumento do peso do Estado através do alargamento de serviços públicos é determinante na trajetória da despesa pública com pessoal (Afonso & Jalles, 2014; European Central Bank (ECB), 2006, p. 62; Tanzi & Schuknecht, 2000). De acordo com Lira & Rosa (2013), em desalinhamento com o ocorrido na grande maioria dos países

ocidentais, o número de funcionários públicos em Portugal cresceu na década de 80 e de 90 do século XX, sendo que esta situação é justificada por via das nacionalizações e da expansão (tardia) do Estado Providência em Portugal, com incidência nos setores da saúde e do ensino, em reflexo do incremento da abrangência do ensino público e da assistência à saúde garantida a todos (Rocha, 2021, p. 72 e 73). Entre 1988 e 1995, a Administração Central absorvia mais de três quartos dos funcionários da AP, sendo que os efetivos dos sectores da Educação, Ensino Superior e Saúde, representavam 55,1% do total em 1988, tendo incrementado o seu peso para 60,8% em 1995 (CRSCR, 2006; Rocha, 2021).<sup>2</sup>

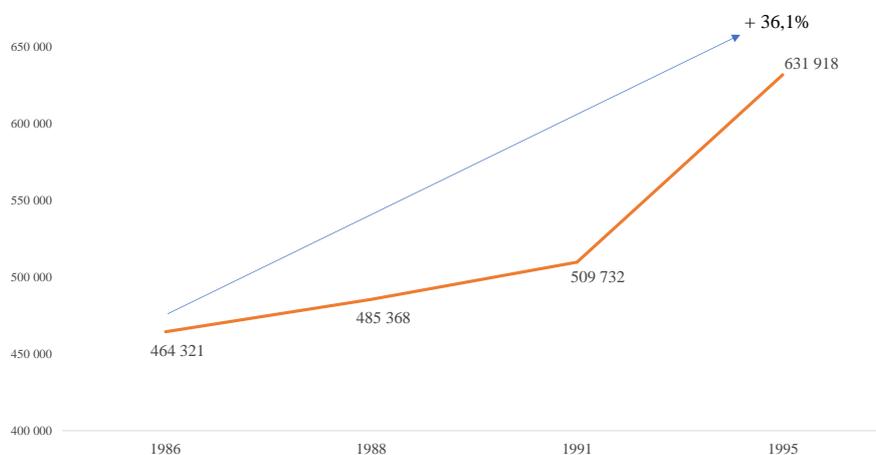


FIGURA 2 – Evolução número de funcionários públicos em Portugal: 1986 a 1995 – (valor absoluto e percentagem)

Fonte: (Lira & Rosa, 2013, p. 558), (INE, 2024d)

A despesa média anual por trabalhador cresceu de 5 754,4€ em 1986 para 17 554,3€ em 1995. Corrigido do efeito do aumento do número de funcionários, a despesa média por funcionário em 1995 representava um incremento de 205,1% face a 1986, ou seja, uma taxa de crescimento nominal média anual de 13,2%, ligeiramente inferior à taxa de crescimento do PIB nominal (13,6%), mas largamente superior ao nível da inflação (9,2%) – FIGURA 1 e Tabela II em anexo.

A evolução da despesa média por trabalhador (excluindo o efeito quantidade), neste período, é explicada como já referido acima por efeitos da introdução da tributação do

<sup>2</sup> Note-se que esses sectores também representam o grosso do emprego público nas Administrações Regionais dos Açores e da Madeira, por via do modelo de regionalização existente no país.

rendimento dos salários dos funcionários públicos, de atualizações salariais anuais significativas, de revisões extraordinárias de remunerações, pela implementação de um novo sistema retributivo, que incorporou um modelo inovador de evolução na carreira assente em promoções e progressões baseado no tempo de serviço e por uma alteração da composição dos quadros das AP, com um aumento do número de funcionários com formação no ensino superior (FIGURA 15).

Entre 1988 e 1990, período caracterizado por níveis de inflação entre os 10% e os 13,6%, registaram-se atualizações salariais significativas, mas abaixo da taxa de inflação: i) em 1988, duas atualizações de remunerações (7,5% e 1,5% adicional); ii) em 1989, aumento de 8%, sendo que, em 1990, o valor da atualização foi de 12% com efeito retroativo a 01/10/1989. (Anexos - Tabela XII).

Adicionalmente e cumulativamente, neste período, as remunerações na AP foram incrementadas devido a fatores extraordinários. Em 1988, com a sujeição destes rendimentos a imposto profissional aos funcionários e agentes das AP — isentos até então — a remuneração foi ajustada para que a respetiva sujeição não reduzisse o vencimento líquido. No entanto, a isenção sobre o imposto complementar-secção A, manteve-se. Em 1989, estes impostos foram substituídos e os rendimentos passaram a estarem sujeitos a tributação de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), resultando num novo acréscimo dos vencimentos nominais para compensar a tributação de rendimento que anteriormente estava isento (Anexos - Tabela XII).<sup>3</sup>

Em 1989, face ao relatório da Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública (CESRFP), o Governo criou um Novo Sistema Retributivo (NSR) que foi formalizado no Decreto-Lei n.º 353-A de 16 de outubro (Tabela XII em anexo).

O sistema remuneratório em vigor até 1989 remontava, na sua essência, a 1935 e era baseado em dois componentes principais: as letras como forma de categorizar níveis de remuneração (indo da letra de A à U) e as diuturnidades (geralmente de cinco em cinco anos de serviços, o funcionário público recebia um acréscimo salarial fixo, valorizando a experiência acumulada).

---

<sup>3</sup> A compensação nas tabelas de remuneração, por via do fim da isenção da tributação do imposto profissional terá atingindo incrementos até 27,7% e até 19,4% no que concerne à compensação resultante do imposto complementar, tendo por base a evolução na remuneração do cargo de Presidente de República (tabelas de remuneração anexas de legislação -Tabela XII).

O NSR introduziu alterações estruturais: i) o sistema de letras foi substituído por uma escala de índices a iniciar-se no índice 100 (nível de salário mínimo nacional da função pública e indo até ao índice 900), alargando o leque salarial, ii) a retribuição passou a ser composta por remuneração base, suplementos, subsídio de refeição e prestações sociais; iii) A estrutura de evolução das carreiras determinada por progressões (incremento salarial sem mudança de categoria, condicionada pelo tempo de serviço e mérito profissional) e a promoção (alteração de categoria) que comporta aumento salarial e de responsabilidades e condicionada a tempo mínimo na categoria e processo de seleção (Rocha, 2021).

Adicionalmente, o NSR reconheceu realidades funcionais específicas, traduzidas na criação de soluções retributivas autónomas para os corpos especiais na saúde, ensino e investigação, defesa e representação exterior do Estado (militares, forças de segurança, diplomatas) e magistrados judiciais (CRSCR, 2006; Rocha, 2021).

O reposicionamento dos funcionários para os novos escalões obedeceu a regras de transição, tendo as progressões sido, na sua generalidade, gradualmente descongeladas em três momentos (entre dezembro de 1990 e outubro de 1992) (Tabela XII). Os dois primeiros descongelamentos visaram a progressão a partir do escalão em que o funcionário estava integrado em função da antiguidade na carreira ou categoria. No terceiro, o funcionário foi posicionado em escalão análogo à antiguidade na categoria ou carreira segundo módulos de tempo (4 e 5 anos ou 3 e 4 anos).

De acordo com Pereira (2012, p. 39) a aplicação do NSR, concluída em 1992, é um exemplo da gestão política do ciclo eleitoral, onde se adotam medidas populistas antes da eleições e duras posteriormente. Ao longo desta análise serão identificadas decisões que coincidem com o ciclo eleitoral.

O NSR resultou num aumento da taxa de crescimento das despesas com pessoal, face ao sistema anterior, criando mecanismos (progressões) que resultaram automaticamente em acréscimos remuneratórios reais, substancialmente superiores aos que resultavam das atualizações salariais (CRSCR, 2006). Adicionalmente, ao reconhecer-se os corpos especiais e o alargamento a outras profissões (e.g. docentes não universitários, médicos), aumentou-se a probabilidade de reivindicações salariais que não dependem da eficiência

dos serviços, mas da capacidade de mobilização e pressão sobre o poder político (Rocha, 2021, p. 253).

O aumento contínuo das habilitações, do número de funcionários, e a implementação do NSR, que incluiu a nova estrutura de evolução de carreiras nas AP, foram determinantes para o crescimento rápido das despesas com pessoal e da despesa pública permanente entre 1989 e 1995, com efeitos incrementais na década seguinte.

#### 4. ANÁLISE À EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL DAS AP PORTUGUESAS: 1995 A 2023

A análise da evolução das despesas com pessoal das AP entre 1995 e 2023 está desagregada em dois períodos: i) de 1995 a 2007 ii) de 2007 a 2023.

##### 4.1 Despesas com pessoal na área do euro

De uma forma resumida importa compreender o peso das despesas com pessoal das AP em Portugal com as AP de outros Estados-Membros da área do euro. No entanto, como referido no capítulo 1, a forma como o Estado fornece serviços públicos (Estado vs *outsourcing*) afeta as despesas com pessoal dos Estados-Membros da área do euro. Adicionalmente, o nível de contribuições sociais varia entre países. Considerando as despesas com pessoal excluindo as contribuições sociais, ou seja, contabilizando apenas os salários, Portugal, segundo os dados mais recentes (de 2022), é o oitavo país na zona euro com menor encargo em percentagem do PIB (FIGURA 3). Considerando as despesas com pessoal na totalidade, Portugal em 2022 seria o décimo segundo.

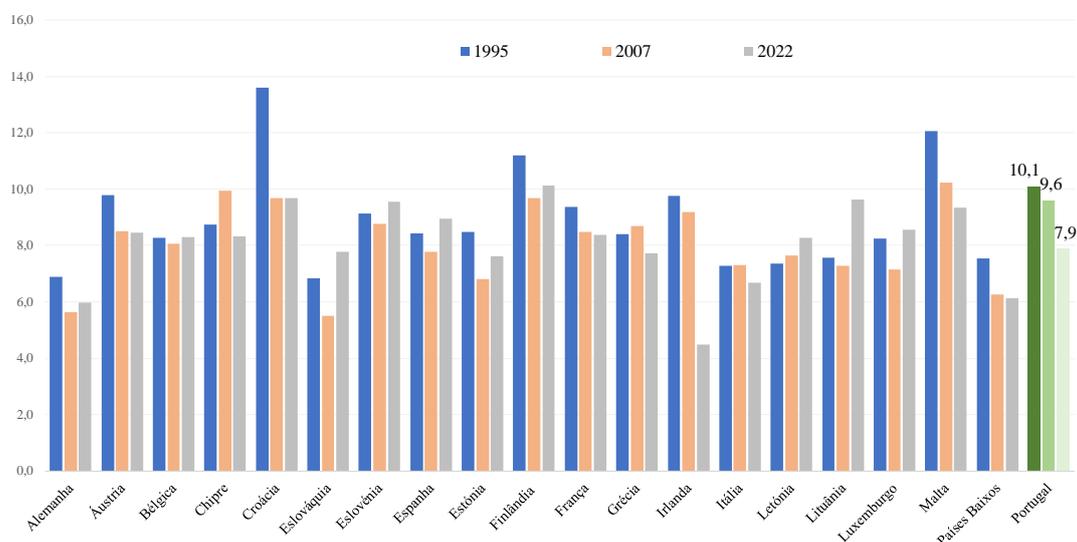


FIGURA 3 – Despesas com pessoal (*D11:wages and salaries*) das AP na Zona Euro: 1995, 2007 e 2022

Fonte: (EUROSTAT, 2024)

A análise comparativa permite analisar tendências, variações, convergências na evolução desta rubrica de despesa. Assim, entre 1995 e 2007, enquanto a maioria dos Estados-Membros da área do euro reduziu o peso das despesas com pessoal em relação

ao PIB, Portugal aumentou esta despesa para 13,1% do PIB em 2007, tornando-se o segundo país da área do euro em que a “*compensation of employees*” tinha maior peso (FIGURA 4 e FIGURA 13 em anexo).

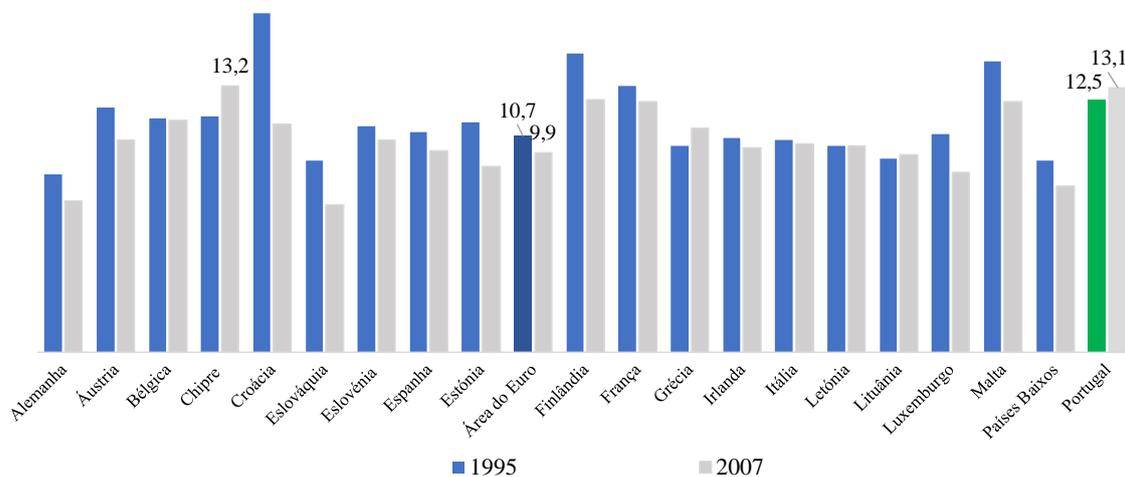


FIGURA 4 – Despesas com pessoal das AP na Zona Euro: 2007 vs 1995

Fonte: (Comissão Europeia, 2024), (INE, 2024e)

Em 2023, face a 2007, na maioria dos países da Zona Euro, o peso das despesas públicas com pessoal no PIB não registou alterações significativas, refletindo-se na ligeira redução (0,1 p.p.). Já a trajetória de redução das despesas com pessoal em Portugal, foi a segunda mais acentuada. Em consequência, o peso das despesas com pessoal das AP portuguesas (10,4% do PIB) aproximou-se da média da Zona Euro (9,8% do PIB) (FIGURA 5).

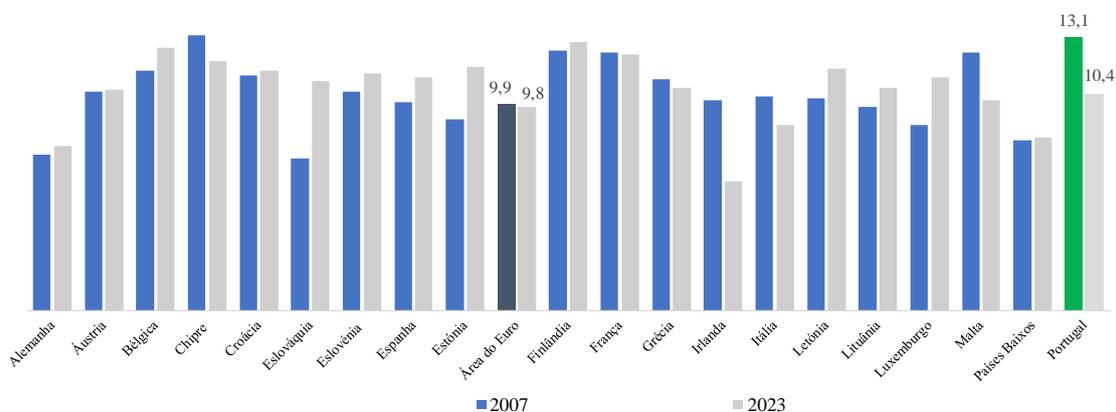


FIGURA 5 – Despesas com pessoal das AP na Zona Euro: 2023 vs 2007

Fonte: (Comissão Europeia, 2024), (INE, 2024e).

#### 4.2. Despesas com pessoal entre 1995 e 2007

O período de 1995 a 2007 é caracterizado pelo forte abrandamento da taxa de crescimento nominal das despesas com pessoal, em comparação com o período 1986-1994. Este intervalo abrange o período anterior à adesão de Portugal ao Euro e os primeiros anos subsequentes, durante os quais a evolução das contas públicas passou a estar condicionada por critérios e regras orçamentais definidos pelos tratados europeus (Caixa 1 em anexo).

De facto, entre 1995 e 2007 a rubrica de despesas com pessoal da AP registou um aumento cumulativo de 107,1% em termos nominais, ou seja, uma taxa de crescimento nominal média de 6,3% por ano, ligeiramente superior à taxa de crescimento nominal despesa pública total (6,2% por ano) e à taxa de crescimento do PIB nominal (5,8% por ano). Contudo, as despesas com pessoal crescem a uma taxa que é 2,25 vezes a taxa de inflação no consumidor (2,8%) – FIGURA 6. Assim, as despesas com pessoal crescem a uma taxa real de 3,5% por ano.

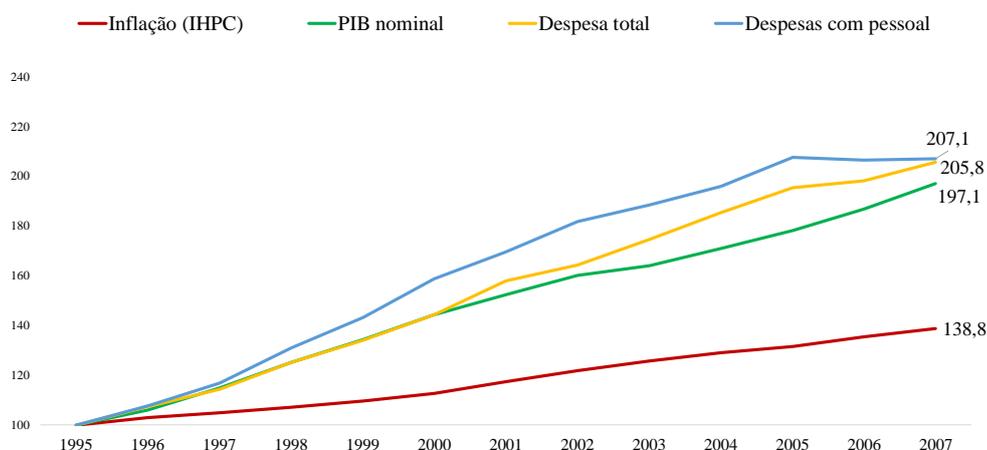


FIGURA 6 – Evolução das despesas com pessoal na 1995 a 2007: Inflação, despesa total nas AP, PIB e despesas com pessoal das AP – (índices de preços e de despesas nominais, 1995=100)

Fonte: (INE, 2024e)

As despesas com pessoal em 2007 ascendiam a 29,4% da totalidade da despesa pública, um ligeiro acréscimo de 0,2 p.p. face a 1995, refletindo uma trajetória inicial de crescimento até 2002 (32,3% da despesa total), seguindo-se uma redução gradual até 2007 (FIGURA 13 em anexo). De notar que neste período a evolução do peso das despesas com

peçoal foi muito inferior ao aumento de 4,0 p.p. do PIB do peso da rubrica prestações sociais (FIGURA 6 e Tabela III em anexo).

Assim, o peso da rubrica de despesas com pessoal situou-se em 13,1% do PIB em 2007, um acréscimo de 0,6 p.p. face a 1995 (FIGURA 4). Note-se, no entanto, que o pico foi atingido em 2005, em que as despesas com pessoal representaram 14,5% do PIB. Em 2007, em resultado das primeiras medidas já direcionadas para redução da taxa de crescimento das despesas com pessoal, o peso dos salários dos funcionários públicos no PIB já tinha iniciado uma longa tendência de diminuição que se agrava no período 2008-2019, como se verá abaixo.

A evolução das despesas com pessoal tem sido condicionada pelo cumprimento das regras orçamentais da UEM. Após a entrada na UEM, os saldos orçamentais negativos de Portugal excederam o limite de 3% do PIB em todos os anos entre 2000 e 2007— FIGURA 13 em anexo. Por conseguinte, entre 2002 e 2004 e entre 2006 e 2008, Portugal foi sujeito a dois procedimentos por défice excessivo ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento e foi compelido a adotar medidas de contenção orçamental (Lourtie, 2011).

O crescimento nominal das despesas com pessoal de 107,1% entre 1995 e 2007 é explicado em 73,2% pelo aumento da despesa média por trabalhador e em 26,8% pelo crescimento do número de trabalhadores na AP (Anexos -Tabela IV).

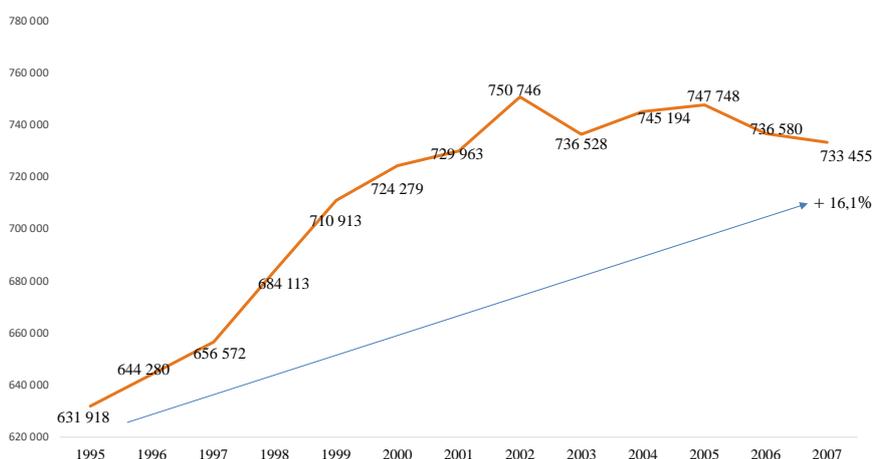


FIGURA 7 – Evolução número de funcionários públicos em Portugal: 1995 a 2007 – (valor absoluto e percentagem)

Fonte: (INE, 2024d)

O número de trabalhadores da AP cresceu 16,1% entre 1995 e 2007. Esta evolução é repartida por uma trajetória de crescimento contínuo até 2002, seguindo-se uma ligeira

redução do número de trabalhadores no período subsequente de 2003 a 2007 (FIGURA 7).

Entre 1997 e 1999, cerca de quarenta e um mil indivíduos foram integrados nos quadros da AP, de modo a satisfazer a necessidades permanentes, através da “regularização de situações de trabalho precário” (CRSCR, 2006; de Carvalho, 2007), (coluna entrada/saídas na Tabela XIII em anexo). No entanto, a maior parte do aumento do número de funcionários públicos entre 1995 e 2002 resulta fundamentalmente do crescimento das necessidades de pessoal nos setores da saúde e do ensino, com a melhoria da cobertura e do acesso a esses serviços públicos, à semelhança do que ocorre entre 1986 e 1995. Em 2005, 63,3% dos efetivos da Administração Central e das Autarquias estavam afetos aos setores da Educação, Ensino Superior e Saúde (CRSCR, 2006, p. 19).

Em 2001, em particular a partir de 2002, devido à situação de défice orçamental excessivo, foram adotadas medidas de racionalização e contenção do aumento do número de funcionários, nomeadamente: i) introdução do rácio de uma entrada por cada duas saídas (por aposentação); ii) congelamento de admissões; iii) suspensão de concursos de acesso; iv) prioridade à mobilidade interna de recursos humanos; v) limitação de novas contratações à aprovação do MF. (coluna entradas/saídas de 2001 a 2007, na Tabela XIII em anexo).

A despesa média anual por trabalhador cresceu de 17 554,3€ em 1995 para 31 325,6€ em 2007. Corrigindo do efeito quantidade, a despesa média por funcionário em 2007 representava um incremento de 78,4% face a 1995, ou seja, um crescimento nominal médio anual de 4,9%, inferior à taxa de crescimento média anual do PIB nominal (Anexos -Tabela IV).

O incremento da massa salarial pela variável preço (i.e. remuneração), refletiu, nomeadamente o contributo das atualizações salariais, incrementos na RMMG, efeito da evolução de carreiras nas AP (progressões e promoções) e o aumento do nível de qualificações dos novos funcionários públicos contratados (ou dos funcionários públicos em funções).

As atualizações salariais anuais até 2002 (excetuando os anos de 1995 e 1996) situaram-se entre os 2,5% e os 3,71%, e no período de 2003 a 2007 assiste-se a uma contenção no nível de atualização salarial, sendo que em 2003 e 2004, as taxas de atualização salarial anual de 1,5% e 2% incidiram apenas nas remunerações base até

1008,57€ e 1024,1€; respetivamente (Tabela V em anexo). A RMMG registou, no período de 1995 a 2007, uma taxa de crescimento médio anual de 3,7%, sendo que o incremento desta variável afecta diretamente no valor da base remuneratória da AP (BRAP).

O efeito decorrente das progressões contribuiu para o crescimento da despesa média por funcionário (excluindo efeito quantidade) acima do nível médio anual das atualizações salariais. A origem desta situação advém da aplicação do NSR, em que o fator determinante de progressão nas carreiras era a passagem de tempo, sendo que este efeito, por si só, resultou num aumento do nível da despesa anual permanente com pessoal na AP (CRSCR, 2006). Adicionalmente, entre 1995 a 2007, revisões extraordinárias de carreiras resultaram em acréscimos remuneratórios. Dois exemplos ocorreram em 1999 e 2001, nas carreiras do regime geral, com novas escalas indiciárias e atribuição adicional de pontos indiciários (Tabela V e coluna promoções e progressões na Tabela XIII em anexo). Importa salientar o contributo das carreiras do regime especial e corpos especiais para a evolução da despesa (componente preço), por via de regimes de progressão específicos, índices remuneratórios mais elevados, suplementos adicionais e revisões de carreiras assentes em processos reivindicativos (CRSCR, 2006; Rocha, 2021). Por exemplo, o regime remuneratório da carreira do pessoal docente não universitário sofreu várias alterações entre 1996 e 1999, sendo que, segundo a CRSCR (2006), a estrutura e regime desta carreira, vigente em 2006, potenciava a ascensão rápida às posições remuneratórias superiores.

As progressões nas carreiras e os suplementos remuneratórios da AP foram congelados de 30 de agosto de 2005 a 31 de dezembro de 2006, com prorrogação até 31 de dezembro de 2007. Esta medida, juntamente com outras iniciativas de contenção orçamental, permitiu “travar” o crescimento e estabilizar o nível das despesas com pessoal entre 2005 e 2007 (FIGURA 6, Tabela V e Tabela XIII em anexo). Esta decisão adotada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, foi justificada pela necessidade de diminuir a dimensão da despesa corrente enquanto se procedia à revisão do sistema de carreiras e remunerações, considerado desadequado, complexo e insuficiente articulação com a avaliação e o reconhecimento do mérito. Para esta revisão foi constituída a CRSCR, com objetivo de avaliar a situação vigente, desenvolver os princípios e legislação para um novo sistema.

Uma das principais alterações iniciou-se em 2004, culminando na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que criou o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) que visava introduzir no sistema de avaliação dos funcionários públicos critérios de avaliação como a gestão por objetivos, á semelhança de instrumentos de instituições do setor privado (Madureira & Ferraz, 2010; Lira & Rosa, 2013). Este sistema de avaliação definiu quotas para classificações elevadas (excelente e muito bom), procurando modificar a prática de avaliações uniformes no topo da escala (Rocha, 2021). As categorias e carreiras foram reduzidas, as progressões tornaram-se mais lentas e passaram a depender da avaliação de desempenho, mitigando a ligação entre tempo de serviço e progressão na carreira. Desse processo resultou uma forte redução da taxa de crescimento das despesas com pessoal (da Cunha & Braz, 2012; Rocha, 2021) (legislação na Tabela XIII em anexo). No entanto, nas carreiras dos corpos especiais, as adaptações ao modelo de avaliação de desempenho, não permitem uma aferição da eficiência desta medida (Rocha, 2021, p. 253).

De salientar, com impacto na rubrica de despesas com pessoal a partir de 2005, sem retropolação, a alteração do tratamento metodológico por parte do INE nas Contas Nacionais, relativamente às contribuições patronais associadas aos funcionários públicos subscritores da CGA no período anterior a 2005, que era determinado com base no valor necessário para equilibrar o sistema de pensões em cada ano. Com o encerramento da CGA a novos subscritores, foi estabelecida, para o futuro, uma taxa de contribuição das AP para a CGA de 23,75% da remuneração base dos subscritores (UTAO, 2010), que foi implementada, gradualmente, ao longo de vários anos entre 2007 e 2014.

#### *4.3. Despesas com pessoal entre 2007 a 2023*

No período de 2007 a 2023, uma série de choques económicos e medidas específicas de política orçamental, enquadradas por novas regras orçamentais da UE, determinaram a trajetória de evolução das despesas com pessoal nas AP em Portugal. De facto, a partir de 2008, com a crise financeira internacional e mais tarde com a crise de dívidas soberanas, há uma inflexão da trajetória de crescimento de longo prazo da economia portuguesa, com impacto na tendência de crescimento da receita fiscal.

A evolução das despesas com pessoal no período de 2007 a 2015 inverte a tendência de crescimento atingindo níveis bastante inferiores ao registado anteriormente, sendo que a partir de 2016 se assiste a uma nova inversão pautada por incrementos graduais.

Em 2023, o montante da rubrica de despesas com pessoal representou um incremento de 21,5% face a 2007, ou seja, uma taxa de crescimento nominal média de 1,2% por ano. Este incremento médio anual foi inferior em cerca de 50% à evolução da despesa pública total (2,4% por ano, em média) e do PIB nominal (2,7% por ano, em média), e 71% do ritmo de crescimento da inflação, medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHCP) (1,7%). Assim, as despesas com pessoal registaram, neste período, um crescimento real negativo de 0,5% ao ano – FIGURA 8.

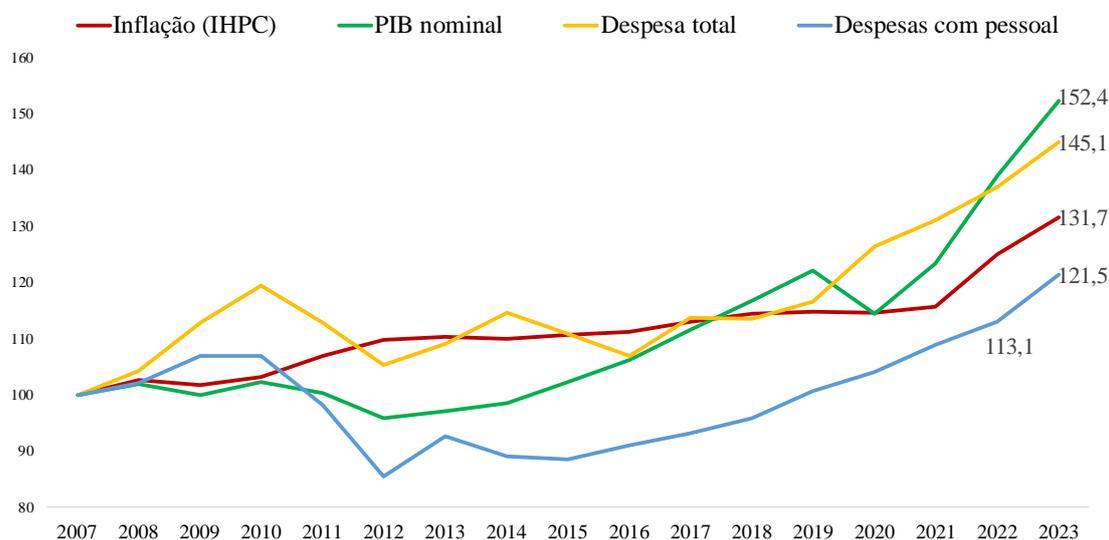


FIGURA 8 – Evolução das despesas com pessoal na AP de 2007 a 2023: Inflação, PIB, despesa total e despesas com pessoal da AP – (índices de preços e de despesas nominais, 2007=100)

Fonte: (INE, 2024e)

Em 2023, o montante de despesas com pessoal correspondia a 24,6% da totalidade da despesa pública, uma diminuição significativa de 4,8 p.p. face a 2007, refletindo uma trajetória inicial acentuada de decréscimo até 2014 (22,9% da despesa total), seguindo-se um ligeiro incremento até 2023 (FIGURA 14 em anexo). A variação acumulada da rubrica das despesas com pessoal foi a mais baixa a seguir à rubrica de juros (FIGURA 14 e Tabela VI em anexo). O peso da rubrica de despesas com pessoal situou-se em 10,4% do PIB em 2023, reduzindo 2,7 p.p. (face a 2007), sendo este o menor rácio desde 1989 (possivelmente desde 1986, se ajustado das alterações introduzidas no sistema

remuneratório dos funcionários em 1988 e 1989) (FIGURA 12, FIGURA 13 e FIGURA 14 em anexo).

O incremento nas despesas com pessoal de 21,5% registado em 2023, face a 2007, é explicado em 90,9% pelo aumento da despesa média e em 9,1% pelo crescimento do número de trabalhadores na AP (Anexos -Tabela VII).



FIGURA 9 – Evolução nominal (M€) das despesas com pessoal na AP de 2007 a 2023

Fonte: (INE, 2024e)

No entanto, a análise detalhada da evolução desta rubrica deve levar em conta três momentos distintos: i) o período de 2007 a 2010, que antecedeu a crise das dívidas soberanas da Zona Euro; ii) o período de 2011 a 2015, em que Portugal esteve sob o cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)<sup>4</sup>; iii) o período de 2016 a 2023 que comportou a crise causada pela pandemia COVID-19 em 2020 e 2021, e a crise geopolítica aliada a níveis elevados de inflação, com impacto em 2022 e 2023 (FIGURA 9).

O número de trabalhadores da AP cresceu 1,6% entre 2007 e 2023. Esta evolução divide-se em duas trajetórias opostas. Entre 2007 e 2014 o número de trabalhadores das AP em Portugal diminuiu 10,5%. Contudo, até 2010 (inclusive) ainda se registou um aumento. Esta tendência inverteu-se drasticamente, atingindo, em 2014, o nível mais

<sup>4</sup> "O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado, em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o FMI (...), assentou em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa. O pacote de assistência financeira previa, para o período de 2011 a 2014, um total de 78 mil milhões de euros" (Banco de Portugal (BdP), 2024).

baixo no período de 2007 a 2023 (FIGURA 10). Foram adotadas medidas adicionais de consolidação orçamental, incluindo o congelamento (quase) total nas admissões na função pública (coluna entrada/saídas na Tabela XIII em anexo) e, simultaneamente, cumprir o objetivo, previsto no memorando de entendimento com a *Troika*, de decréscimos anuais entre 2012 e 2014 (Lira & Rosa, 2013). Adicionalmente, foram lançados programas de rescisões amigáveis: i) carreiras de assistente técnico e operacional; ii) educadores de infância e docentes no ensino básico e secundário; iii) na Administração Local (coluna entrada/saídas na Tabela XIII em anexo). Estas carreiras (i e ii) registaram um decréscimo, expressivo, de número de profissionais entre 2011 e 2016 (Tabela IX). O congelamento de novas entradas e o fluxo de saídas para aposentação impulsionou a redução do número de trabalhadores e da massa salarial da AP.

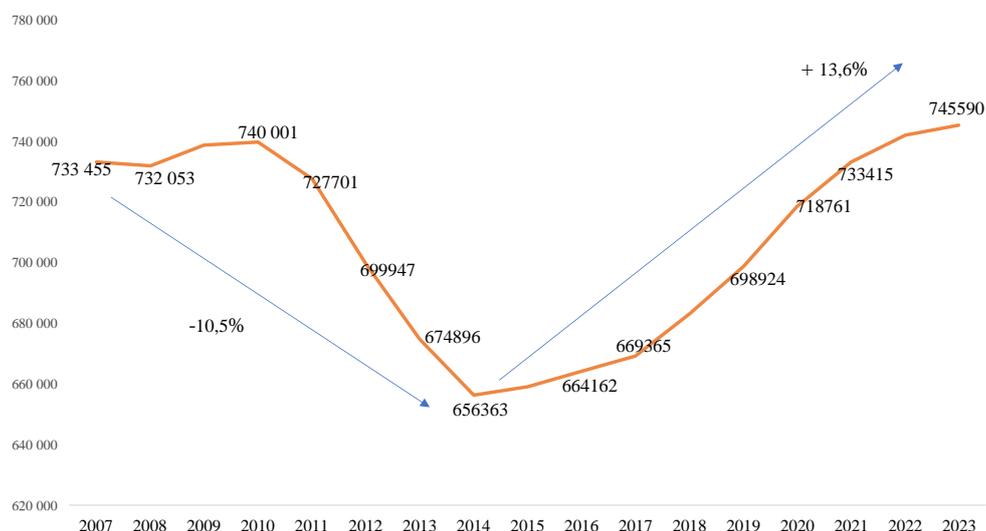


FIGURA 10 – Evolução número de funcionários públicos em Portugal: 2007 a 2023 – (valor absoluto e percentagem)

Fonte: (DGAEP, 2024c), (INE, 2024d)

A partir de 2016, verifica-se uma inversão na tendência, com o número de trabalhadores na AP a crescer 13,6% até 2023, apesar de inicialmente terem sido mantidas medidas de contenção (FIGURA 10).

A rigidez na proibição de novas contratações foi atenuada, sujeita a autorizações a nível ministerial, e o novo Governo (XXI) não cumpriu o compromisso, junto da CE, da implementação da regra de uma entrada por cada duas saídas (*vide* coluna entrada/saídas na Tabela XIII em anexo, 2015 a 2023). Para este crescimento terá contribuído o restabelecimento das 35 horas como período normal de trabalho na Função Pública e a

operacionalização, em 2017, do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na AP (PREVPAP), com a regularização de 17.800 trabalhadores da Administração Central e do Setor Empresarial do Estado (XXIII Governo Constitucional, 2024).

A partir de 2018, acentuou-se a contratação de trabalhadores para colmatar as necessidades permanentes nos serviços públicos, algumas das quais evidenciadas durante e após a pandemia de COVID-19. Importa salientar que, entre 2016 e 2023, as carreiras que registaram o maior crescimento absoluto no número de profissionais foram as de técnico superior, assistente operacional, enfermeiro, médico e docentes do ensino não superior (Tabela IX).

A despesa média anual por trabalhador cresceu de 31 325,6€ em 2007 para 37 454,8€ em 2023. Ao excluir o efeito de volume, a despesa média por funcionário em 2023 representava um incremento de 19,6% face a 2007, ou seja, um crescimento médio anual de 1,0% (Anexos -Tabela VII). Apesar da crise financeira global de 2008, as despesas com pessoal cresceu em 2008 e 2009 (ano de eleições legislativas), influenciada por duas atualizações, aprovação da tabela remuneratória única, evolução remuneratória por via das progressões e promoções e aumento do salário mínimo. Em 2010, registou-se uma estabilização devido às medidas de contenção orçamental adotadas pelo Governo (Tabela VIII e Tabela XIII em anexo).

Em 2010-2012, a crise do euro levou a um aumento das taxas de juro da dívida soberana da República e levou o XX Governo Constitucional a solicitar um resgate ao FMI e à União Europeia, consubstanciado em empréstimos com condicionalidade estrita designado PAEF, como acima referido. Este programa tinha como um dos principais objetivos a diminuição do défice das AP e a inversão da trajetória de crescimento do rácio da dívida pública e ainda a redução do défice da balança corrente do país.<sup>5</sup> Assente nas “virtudes” das teorias expansionistas da consolidação orçamental— e.g. (Alesina & Ardagna, 2010) — o PAEF visava a compatibilização entre consolidação orçamental e

---

<sup>5</sup> Em março de 2010, o Governo aprovou o Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 que haveria de ficar conhecido como PEC I. O PEC II decorre das medidas contidas no Decreto-Lei 12-A/2010, de 30 junho e o PEC III decorre de medidas adotadas no âmbito do OE/2011 e do Decreto-Lei 137/2010, de 28 dezembro. Legislação na Tabela XIII em anexo.

crescimento através da desvalorização interna, nomeadamente pela redução dos salários nominais (Costa & Caldas, 2014; Blanchard, 2007).

Além da redução do número de funcionários públicos, as medidas de consolidação ou austeridade orçamental visaram diminuir a remuneração média. Entre 2010 e 2015, não houve atualizações salariais, as promoções e progressões foram "congeladas" e a RMMG foi atualizada apenas em 2015 (Tabela VIII e Tabela XIII). As reduções salariais mais impactantes desenvolveram-se em 2011, com cortes entre 3,5% a 10% para remunerações acima de 1500€. Em 2012, foram suprimidos os subsídios de férias e Natal dos funcionários públicos. A redução salarial instituída em 2011 foi, na sua generalidade, reproduzida anualmente, até que em 2015, após a conclusão do PAEF e em ano eleitoral, XX Governo, decidiu a reversão parcial de 20% dos cortes implementados (Tabela VIII e Tabela XIII). Os acréscimos remuneratórios que não foram pagos e as reduções salariais nominais executadas entre 2011 e o final de 2017 foram perdidas para sempre pelos trabalhadores em todas as carreiras das AP.

Adicionalmente, duas medidas contribuíram para a redução adicional da remuneração líquida: i) incremento da taxa de imposto IRS preconizada em 2013 que se traduziu numa redução de escalões, no aumento de taxas marginais sobretudo para os escalões de rendimento coletável mais elevado (entre 1,5 p.p. e 7,0 p.p., dependendo do escalão) e no aumento da taxa de solidariedade para rendimentos mais elevados; ii) em 2015, o Estado deixou de financiar o “seguro de saúde” ADSE e a contribuição dos funcionários públicos passou de 1,5% (2011) para 3,5% (2014), resultando numa redução adicional da remuneração líquida (Tabela XIV em anexo). Em resultado da globalidade das medidas adotadas, o valor nominal das despesas com pessoal diminuiu 17,3% entre 2010 e 2015 (FIGURA 9).

No período de 2016 a 2023 a rubrica de despesas com pessoal das AP registou um aumento acumulado de 33,5%, ou seja, 9,9 p.p. abaixo do crescimento acumulado do PIB nominal de 43,4%, a um ritmo. Somente em 2019, as despesas com pessoal superaram, em termos nominais, o montante registado em 2007 (FIGURA 9).

Apesar do aumento das despesas com pessoal, as várias decisões políticas sobre a evolução da massa salarial foram adotadas tendo a contenção e a consolidação orçamental como eixo orientador, motivada pela trajetória de redução do défice das AP e do rácio da

dívida pública imposta pelas regras orçamentais europeias (suspensas entre 2020 e 2023 inclusive) – Caixa 1 em anexo.<sup>6</sup>

Esta estratégia é visível nas diminutas ou nulas atualizações salariais adotadas apenas a partir de 2020 (0,3%, 0,0% e 0,9% em 2020, 2021 e 2022, respetivamente) Adicionalmente, em 2016, foi concluída a reposição dos restantes 80% do corte de remunerações introduzido em 2011. Por último, na fase final do mandato, o XXI Governo Constitucional decidiu descongelar as progressões, promoções, graduações e nomeações com efeitos remuneratórios a partir do exercício de 2018, e de modo gradual até 2022 (Tabela VIII e Tabela XIII em anexo).

Contudo, é de assinalar dois fatores que contribuíram para que o incremento na rubrica "despesas com pessoal" não fosse menor entre 2016 e 2023. O primeiro decorre do aumento de 43,4% da remuneração mínima garantida, ou seja, um incremento médio anual de 5,3% (espelhado no crescimento da Base Remuneratória da Administração Pública). Em segundo lugar, a inflação em 2022 e 2023 (8,1% e 5,4%) foi a mais elevada desde 1995. Em resposta à alta de preços o Governo, em 2023, atualizou o salário do funcionários públicos duas vezes: a primeira, em consonância com o acordo de rendimentos<sup>7</sup> e com incidência maior nas remunerações mais baixas (52,11€ até 2612,03€, e 2% para valores superiores). A segunda, intercalar, com retroativos a 1 de janeiro, atualizou adicionalmente as remunerações em 1% (Tabela VIII e Tabela XIII em anexo).

A partir de 2016 o crescimento das despesas com pessoal das AP é afetada pelo aumento do salário mínimo, comprimindo a distribuição salarial, nomeadamente entre estas e certas carreiras como a de técnico superior e da maior parte das carreiras especiais (Tabela X em anexo). Entre 2011 e 2023, ao comparar a evolução do ganho médio mensal, os aumentos salariais das carreiras especiais (Magistrados, Forças Armadas,

---

<sup>6</sup> Em 2020, em resposta aos efeitos económicos da pandemia COVID-19, a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, designada como cláusula de salvaguarda, suspendeu temporariamente o funcionamento das regras de supervisão orçamental instituídas na União Europeia, sendo que em 30 de abril de 2024, entraram em vigor novas regras de supervisão orçamental.

<sup>7</sup> Assinado a 9 de outubro de 2022, entre o Governo e parceiros sociais, e reformulado em 2023, o acordo de médio-prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade prevê medidas fiscais, para os trabalhadores e para as empresas, em troca de aumentos salariais no sector privado e de uma subida do salário mínimo progressiva até 2026. O Governo compromete-se, na função pública, a acompanhar os aumentos anuais previstos no sector privado.

Polícia Judiciária, PSP, GNR) registaram aumentos acumulados entre 28% e 39%, superiores à média de 23%, tal como ocorreu com as carreiras de assistente operacional, operário e auxiliar, cuja base remuneratória é mais baixa. No entanto, neste período, o incremento no ganho médio mensal de algumas carreiras (e.g. médico e técnico superior) foi apenas de 8% e 9%; respetivamente. O XXIII Governo adotou medidas, em 2022 e 2023 — algumas com impacto apenas nos anos seguintes — no sentido de melhorar a atratividade e valorizar as carreiras mais qualificadas. Alguns exemplos são as medidas “acelerador na progressão de carreiras”, revisão da grelha salarial dos médicos, reposicionamento na TRU dos funcionários com grau de Doutor e alterações dos níveis remuneratórios das carreiras de técnico superior e assistente técnico (Tabela VIII, Tabela X e Tabela XIII em anexo).

No entanto, segundo a UTAO (2024, p. 81) as AP estão a perder competitividade no mercado de trabalho porque os salários de quadros qualificados são muito inferiores aos praticados no sector privado e são evidentes as dificuldades de captação e retenção de recursos humanos qualificados, particularmente na carreira de técnico superior e em certas carreiras especiais.

#### *4.4. Despesa permanente e despesa líquida com pessoal das AP*

As despesas permanentes das AP em Portugal traduzem-se nos gastos recorrentes que o Estado e outras entidades públicas precisam de realizar para garantir o funcionamento contínuo dos serviços públicos e a manutenção das suas obrigações regulares. A despesa permanente das AP é considerada de carácter permanente porque ocorre de forma contínua ao longo do tempo, independentemente de circunstâncias excecionais ou temporárias.

A rubrica de despesas com pessoal corresponde a uma despesa permanente e, anualmente, em cenário de políticas invariantes, pode comportar um incremento por via da aplicação de legislação em vigor, como o aumento decorrente de promoções e progressões nas carreiras dos trabalhadores. O mesmo ocorre quando o Governo decide, através de uma nova medida de política orçamental, aumentar a RMMG ou atualizar os salários dos funcionários públicos.

O valor da rubrica de despesas com pessoal das AP abarca os encargos com contribuições sociais (geralmente, 23,75% sobre a remuneração base) por parte do

empregador (AP) e a remuneração ilíquida do empregado. A remuneração ilíquida desagrega-se da seguinte forma: i) contribuições sociais do empregado (11%) e contribuição (facultativa) dos trabalhadores para o subsistema de saúde ADSE (3,5%); ii) Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS); e iii) remuneração líquida (remuneração ilíquida após a dedução dos encargos sociais, ADSE, IRS e adição do subsídio de alimentação) — ver FIGURA 11.

Estes encargos sobre a remuneração aplicam-se igualmente ao setor privado. No entanto, no âmbito das AP, os encargos sociais, a contribuição (facultativa) dos trabalhadores para o subsistema de saúde ADSE e os descontos de IRS correspondem a uma parte das despesas com pessoal e, simultaneamente, de forma automática, constituem uma receita das AP com impacto direto no saldo orçamental. É importante reter que o saldo orçamental das AP agrega e consolida os subsectores, Administração Central, Fundos de Segurança Social e da Administração Regional e Local.

O conceito de despesa líquida com pessoal nas AP, que se introduz aqui, corresponde à despesa com remunerações e encargos da entidade patronal com proteção social, deduzindo a receita das AP com IRS, proteção social e ADSE (MF, 2017; UTAO, 2020; UTAO, 2024).

	Empregador	Empregado (remuneração ilíquida)		
	Contribuições sociais	Remuneração líquida	Contribuições sociais + ADSE	Imposto sobre Rendimento (IRS)
Despesa bruta	✓	✓	✓	✓
Receita decorrente de despesas com pessoal	✓		✓	✓
Despesa líquida		✓		

FIGURA 11 – Despesas com pessoal das AP: despesa bruta e despesa líquida

Nota: Esta tabela não tem em conta outros potenciais descontos na remuneração ilíquida por decisão do empregado (e.g. quotas sindicais).

Fonte, (MF, 2017), (UTAO, 2020), (UTAO, 2024)

Assim, é possível afirmar, de forma linear, que — no âmbito das contas das AP como um todo — o montante de despesa líquida com pessoal — equivale ao somatório das remunerações líquidas dos trabalhadores da AP (FIGURA 11). O impacto orçamental direto, aferido em contas nacionais, da rubrica despesas com pessoal das AP corresponde

ao valor das despesas líquida com pessoal e como tal, o custo líquido por trabalhador é inferior quando comparado com a despesa com trabalhadores no setor privado. Neste particular, sem alterações à remuneração base, um aumento do nível de impostos e/ou contribuições contribui para diminuição da despesa líquida com pessoal e, consequentemente, um impacto positivo no saldo orçamental das AP.

A utilização deste conceito na aferição do impacto orçamental de medidas de política decorrentes de despesas com pessoal, tem sido mais frequente em documentos de programação orçamental. Alguns exemplos são os Programas de Estabilidade (2017-2021, 2019 – 2023) e POE de 2020, 2022 a 2024.

O conceito de despesa líquida, ou seja, o reconhecimento de que uma parte das despesas com pessoal corresponde automaticamente a uma receita, é útil ao analisar o impacto direto de medidas de política orçamental na despesa permanente e no saldo das AP.

Um exemplo da quantificação de encargos brutos e líquidos no saldo orçamental de uma medida de política orçamental que incide sobre a rubrica massa salarial das AP é a contagem de tempo de serviço em falta para efeitos remuneratórios dos docentes do ensino não superior das AP (UTAO, 2024).

## 5. ANÁLISE AGREGADA

Neste capítulo, o autor apresenta uma análise sucinta da evolução da rubrica despesas com pessoal entre 1986 e 2023. Esta evolução é marcada por uma grande volatilidade, refletindo a utilização frequente desta rubrica como instrumento nos processos de consolidação orçamental.

A partir de 1989, a reforma promovida pelo Novo Sistema Retributivo (NSR) aprovada nesse ano e o aumento significativo do número de funcionários públicos resultaram em taxas de crescimento nominal e real muito elevadas. Como resultado, o peso das despesas com pessoal atinge o nível mais alto da Área do Euro no período de 2002 a 2006.

Perante a necessidade de cumprir as regras orçamentais europeias e no contexto do PAEF, sucessivos Governos implementaram um conjunto diversificado de medidas de contenção da massa salarial, sobretudo entre 2008 e 2019. Estas medidas incluíram congelamentos de atualizações salariais nominais; alterações no modelo de progressão na carreira, substituindo as progressões automáticas por tempo de serviço por um sistema que privilegia o mérito, resultando numa desaceleração do crescimento da massa salarial; congelamento de novas contratações; suspensão temporária das progressões na carreira, e redução na remuneração líquida através de aumento de impostos e cortes de salários nominais.

O peso das despesas com pessoal em 2023 será provavelmente inferior ao registado em 1986, se corrigido de alterações contabilísticas que ocorreram nesse período, sendo relevante visto que as AP, em 2023, contam com um aumento de 60,5% no número de funcionários e o número de trabalhadores com qualificações iguais ou superiores à licenciatura mais do que quintuplicou em comparação com os níveis de 1986.<sup>8</sup>

Apesar de algumas medidas de reversão adotadas recentemente, o processo recorrente de contenção orçamental ao longo dos anos— impulsionado por regras orçamentais

---

<sup>8</sup> Tendo por base o aumento de 327 364 funcionários com qualificações iguais ou superiores ao nível de licenciatura em 2023, comparativamente com os níveis de 1986. Os dados referentes a 1986 foram estimados através da aplicação do rácio (15,6%) obtido a partir do número de funcionários da Administração Central, que em 1986 representava 82,8% do total de funcionários da Administração Pública.

européias rigorosas— aliado a uma estratégia de aumento substancial do Salário Mínimo Nacional (a partir de 2016), resultou numa compressão dos salários na AP.

Consequentemente, em 2023, a AP enfrenta um quadro de envelhecimento dos seus recursos humanos, perda de competitividade no mercado de trabalho e dificuldades na captação e retenção de talento qualificado. Esta situação tem gerado tensões nas negociações com os sindicatos, conduzindo a aumentos salariais *ad hoc*, dependendo da força reivindicativa de cada carreira especial.

## 6. PERSPETIVAS E RECOMENDAÇÕES PARA A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

Em 2023, o saldo orçamental das AP foi excedentário em 1,2% do PIB e as previsões até 2028 não indicam défices.<sup>9</sup> A execução orçamental de 2023 e do OE/2024 (a confirmar-se) mostram o maior crescimento anual da rubrica de despesas com pessoal desde o início do século, influenciado pela inflação e traduzido em: i) atualização salarial alinhada com o acordo de rendimentos; ii) medidas adotadas em 2023 e 2024 com impacto nos anos seguintes, incluindo a criação de novas carreiras especiais, "aceleradores de carreiras" para progressão mais rápida, valorização da carreira geral de técnico superior e suplemento especial na Polícia Judiciária — ver Tabela XIII em anexo. Além disso, o novo Governo (XXIV) implementou medidas de valorização salarial em resposta a pressões, impactando a massa salarial nos próximos anos, especialmente em carreiras especiais (docentes não universitários, médicos, forças de segurança e militares).

A 30 de abril de 2024 entraram em vigor as novas regras orçamentais da UE. Portugal — com um rácio de dívida de *Maastricht* acima do limite dos 60% do PIB (97,9% em 2023) — tem gradualmente de reduzir este rácio seguindo uma trajetória de referência para as contas públicas, na qual o crescimento da despesa estrutural é condicionado e monitorizado.<sup>10</sup> Segundo *Darvas et al.* (2024), a conjugação do cumprimento de todos os critérios impõe a Portugal objetivos em termos de saldo estrutural superiores aos das regras revogadas e “obriga” a manutenção de saldos orçamentais equilibrados.

Perante os “ensinamentos” decorrentes da análise realizada nos capítulos anteriores e o atual contexto das finanças públicas em Portugal é objetivo deste capítulo, tendo por base um cenário de políticas invariantes, apresentar algumas sugestões de medidas de política orçamental. Estas são direcionadas para mitigar a compressão salarial, promover o desenvolvimento e progressão nas carreiras, assegurar a atração e retenção de recursos humanos qualificados e simultaneamente, permitam conciliar uma evolução sustentável das despesas com pessoal e da despesa pública nas AP num contexto de cumprimento de equilíbrio orçamental.

---

<sup>9</sup> Programa de Estabilidade 2024/2028, apresentado pelo MF em abril de 2024, em cenário de políticas invariantes, ou seja, não incluindo novas medidas discricionárias adotadas pelo Governo empossado após as eleições de 10 de março de 2024.

<sup>10</sup> [Regulamento \(UE\) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024](#), relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

Uma primeira sugestão propõe que as valorizações salariais sejam realizadas tendo em conta a produtividade e a inflação, permitindo assim ganhos reais, que têm sido inexistentes, salvo raras exceções, desde o início do século. Esta solução proporcionaria poder de compra aos funcionários públicos, sem criar pressões inflacionárias adicionais.

Qualquer medida de política adicional de valorização remuneratória deve ser implementada de forma gradual e incremental de modo a fasear ao longo dos anos o impacto na dimensão da massa salarial (despesa permanente) e no saldo orçamental. Este escalonamento foi adotado nas medidas de recuperação do tempo de serviços dos docentes nos períodos 2019 a 2022 e de 2024 a 2027 (UTAO, 2024).

São várias as situações, desde 1986, de incrementos remuneratórios adotadas em resposta a reivindicações de corpos especiais. É crucial adotar uma abordagem mais equilibrada, evitando aumentos desproporcionais para grupos específicos. No entanto, em 2024, os esforços mais acentuados para melhorar o quadro remuneratório incidiram sobre carreiras especiais.

A revisão do SIADAP adotada em 2024 pelo XXIII Governo, e com efeitos a partir de 2025, introduz medidas positivas que visam valorizar e promover a progressão nas carreiras, como o aumento das percentagens para diferenciação de desempenhos de 25% para 60% e a redução do número de pontos necessários para alteração de posicionamento remuneratório. A progressão na carreira nas AP deve basear-se no tempo de serviço e num sistema de avaliação que garanta uma progressão uniforme entre as várias carreiras, evitando, repetir situações de progressão automática essencialmente pela acumulação de tempo de serviço ou uma evolução residual decorrente de um processo de avaliação excessivamente restritivo.

Em 2023, a idade média estimada de um trabalhador das AP é de 48,3 anos, um incremento de 4,7 anos face a 2011, sendo que cerca de 33% dos trabalhadores tem 55 ou mais anos, um aumento de 91% face ao observado em 2011 (Tabela XI em anexo). Nos próximos anos, o efeito “*replacement*”, por si só, permitirá mitigar os incrementos na massa salarial resultantes de medidas adotadas para inverter a dificuldade de contratar e reter talento. Um estudo recente concluiu que a substituição de 17470 docentes aposentados por docentes posicionados no 1.º escalão da carreira resultará numa

contração das despesas bruta e líquida com docentes, estimada em 556,3 M€ e 242,7 M€ entre 2024 e 2027 (UTAO, 2024, p. 74).

Uma outra medida para aumentar o rendimento disponível dos funcionários (potencialmente nas carreiras com maior remuneração) seria a redução da incidência das taxas de IRS. Esta medida teria um efeito neutro na massa salarial (despesa bruta), mas impactaria o saldo orçamental (pela redução da receita de IRS), aumentando a despesa líquida e, consequentemente, o custo líquido por trabalhador das AP.

A evolução das despesas com pessoal deve refletir a análise contínua das necessidades e da eficiência dos serviços públicos. A modernização da AP, através da digitalização e otimização de processos, contribuirá para melhorar os serviços prestados e reduzir custos, contendo o incremento do número de trabalhadores aplicando um rácio de “*replacement*” inferior a 1.

Por fim, as carreiras na AP podem tornar-se mais apelativas com medidas, praticamente, neutras em termos orçamentais. A expansão do teletrabalho e a implementação gradual da semana de quatro dias nas carreiras da AP (sem diminuição da carga horária) são exemplos de medidas que permitem a conciliação profissional com a vida pessoal.

## 7. CONCLUSÃO

Esta dissertação desenvolve a mais abrangente caracterização e análise da evolução das despesas com pessoal das Administrações Públicas portuguesas entre 1986 e 2023, que se conhece, recolhendo num único tomo informação sobre os diferentes factores que influenciaram a evolução desta importante componente da despesa pública e do sistema de remunerações do sector público.

Para o efeito, a dissertação caracteriza, recolhe dados e identifica a respetiva legislação, quando aplicável, sobre, entre outras medidas:

- o aumento da despesa nominal com pessoal;
- o número de funcionários públicos;
- o nível de qualificações dos funcionários públicos;
- a taxa de atualização anuais dos salários nominais dos funcionários públicos;
- as medidas extraordinárias de contenção da taxa da massa salarial como cortes salariais, suspensão das progressões nas carreiras e restrições à contratação de novos funcionários públicos;
- a introdução de tributação sobre o rendimento dos funcionários públicos;
- as alterações ao sistema remuneratório dos funcionários públicos;
- o aumento das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações e para a Segurança Social pelos empregadores públicos;
- e o aumento das contribuições pelos funcionários para a ADSE.

Entre 1986 (1995) e 2023 a despesa nominal com pessoal das Administrações Públicas portuguesas aumentou 6,5% (3,4%) por ano, em média, num período em que o PIB nominal cresceu 6,3% (4,0%) por ano, em média. Entre 1986 (1995) e 2023 o índice de preços médio anual no consumidor cresceu 3,9% (2,2%) por ano, em média.

Essa evolução da despesa bruta, que sugere um crescimento acelerado das despesas com pessoal das Administrações Públicas esconde nuances que, ao invés, indiciam um crescimento significativamente mais moderado dessa rubrica. Entre esses factores incluem-se, por exemplo, a introdução da tributação do rendimento dos funcionários públicos em 1988 e 1989, a introdução das contribuições obrigatórias para o regime de proteção social da responsabilidade do empregador público entre 2008 e 2015, o aumento

do número de funcionários públicos e o aumento das qualificações dos funcionários públicos, mas também "*insourcing*" e "*outsourcing*" de funções dessas Administrações Públicas e a expansão das funções do Estado Social em particular na saúde e na educação, entre outros factores.

De salientar ainda que a rubrica despesas com pessoal apresentou grande volatilidade nesse período em resultado de alterações profundas da política de gestão do pessoal das Administrações Públicas e de alterações da estratégia de política orçamental, particularmente a partir de 2007 e de 2011.

De notar também que, embora não inteiramente comparáveis, o peso das despesas com pessoal aumenta de 9,4% do PIB em 1986 atingindo um pico de 14,5% do PIB em 2005, para posteriormente ter vindo progressivamente a diminuir para 10,4% do PIB em 2023. Saliente-se ainda que, se ajustado das alterações introduzidas no sistema remuneratório dos funcionários públicos e do aumento das contribuições dos empregadores públicos para a Caixa Geral de Aposentações, o peso das despesas com pessoal no PIB é provavelmente inferior em 2023 ao registado em 1986, facto tanto mais relevante porquanto as Administrações Públicas portuguesas de 2023 contam com 745 mil funcionários públicos, mais 281 mil em termos absolutos e mais 327 mil com qualificações iguais ou superiores a licenciatura em comparação com os níveis de 1986.

Esta dissertação destaca a relevância desta rúbrica de despesa no processo de consolidação orçamental, traduzindo-se numa redução de 4,1 pontos percentuais do PIB entre 2005 e 2023. Esta diminuição constituiu o maior contributo de uma única rubrica para a redução de 4,4 p.p. do PIB da despesa total das Administrações Públicas no mesmo período, evidenciando que sucessivos governos recorreram à política de gestão dos funcionários públicos como instrumento central para promover a consolidação orçamental.

Por fim, a análise realizada é utilizada, face ao contexto atual, para elaborar recomendações de política orçamental para a rúbrica despesas com pessoal, conciliando-as com a necessidade de assegurar uma evolução sustentável dessa rúbrica de despesas bem como da despesa pública nas Administrações Públicas, em linha com o cumprimento dos objetivos de equilíbrio orçamental.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, A., & Jalles, J. T. (2014). Fiscal composition and long-term growth. *Applied Economics*, 46(3), 349-358.
- Afonso, A., & Martins, L. (2016). Monetary developments and expansionary fiscal consolidations: evidence from the EMU. *International Journal of Finance & Economics*, 21(3), 247-265.
- Alesina, A., & Ardagna, S. (1998). Tales of fiscal adjustment. *Economic policy*, 13(27), pp. 488-545.
- Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax policy and the economy*, 24(1), 35-68.
- Banco de Portugal (BdP). (2024). *Programa de Assistência Económica e Financeira*. Obtido em 08 de junho de 2024, de Banco de Portugal.
- Blanchard, O. (2007). Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal. *Portuguese Economic Journal*, 6: 1–21.
- Cabral, R. (2023). "Uma perspetiva sobre a reforma das regras orçamentais na área do euro". Em: Catroga, E., Bastien, C., e Borges, R. (Coords.). Em *111 Anos ISEG: Por onde andou e para onde vai a economia portuguesa?* (pp. 655, 670). Coimbra: Almedina, SA.
- Checherita-Westphal, C., & Vlad, A. (2023). Inflation and the response of public wages in the euro area. *Economic Bulletin Boxes*, 5.
- Clements, B., Gupta, S., Karpowic, I., & Tareq, S. (2010). *Evaluating government employment and compensation* (Vol. 10). International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Comissão Europeia. (2024). *Ameco database*. Obtido em 24 de maio de 2024, de [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco\\_dashboard](https://ec.europa.eu/economy_finance/ameco_dashboard)
- Costa, A., & Caldas, J. C. (2014). A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas. Reis J., coordenador. Em *A economia política do retrocesso*. Coimbra: Almeida, 72-107.

- CRSCR. (2006). *Vínculos, carreiras e remunerações na Administração Pública - Diagnóstico e perspectivas de evolução*. Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações.
- da Cunha, J. C., & Braz, C. (2012). A evolução da despesa pública: Portugal no contexto da área do euro. *Boletim Económico do Banco de Portugal*, pp. 23-40.
- Darvas, Z., Welslau, L., & Zettelmeyer, J. (2024). *The implications of the European Union's new fiscal rules, Policy Brief 10/2024*. Bruegel.
- de Carvalho, E. R. (2007). *Políticas de reforma administrativa em Portugal*.
- DGAEP. (2009). *A década - Emprego público em números - 1996-2005*. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- DGAEP. (2024a). *Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 26 junho*.
- DGAEP. (2024b). *Síntese estatística do emprego público - 2. trimestre de 2024*.
- DGAEP. (2024c). *Valores da RMMG*. Obtido em 22, 31 de maio de 2024, de Direção-Geral da Administração e do Emprego.
- Di Carlo, D. (2018). The political economy of public sector wage-setting in Germany and Italy. Responses of European economic cultures to Europe's crisis politics: The example of German-Italian discrepancies. *European University Institute*, 48-62.
- Diário da República. (2024). Obtido em março a setembro de 2024, de Diário da República - Série I: <https://diariodarepublica.pt/dr/home>
- European Central Bank (ECB). (2006). The importance of public expenditure reform for economic growth and stability. *ECB Monthly Bulletin, April*, pp. 61-73.
- EUROSTAT. (2024). *Non-financial transactions - annual data [nasa\_10\_nf\_tr\_\_custom\_12043649] S13 General Government*. Obtido em 03 de julho de 2024, de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>
- Forni, L., & Novta, N. (2014). Public employment and compensation reform during times of fiscal consolidation. *International Monetary Fund*.
- Giavazzi, F., & Pagano, M. (1990). Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries. *NBER macroeconomics annual*, 5, 75-111.

- Glassner, V., & Watt, A. (2010). Cutting wages and employment in the public sector: Smarter fiscal consolidation strategies needed. *Intereconomics*, 45(4), 212-219.
- INE. (2024a). *Índice harmonizado de preços no consumidor (Taxa de variação média dos últimos 12 meses - Base 2015 - %)*. Obtido em 15 de fevereiro de 2024, de Statistics Portugal:  
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE)
- INE. (2024b). *Índice de preços no consumidor (Taxa de variação média dos últimos 12 meses - Base 2012 - %)*. Obtido em 10 de abril de 2024, de Statistics Portugal:  
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE)
- INE. (2024c). *Séries Longas para a Economia Portuguesa*. Obtido em 05 de julho de 2024, de Statistics Portugal:  
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=cn\\_quadros&boui=535773211](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=cn_quadros&boui=535773211)
- INE. (2024d). *Indivíduos totais e remunerados por setor institucional (N.º; anual)*. Obtido em 23 de setembro de 2024, de Statistics Portugal:  
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=cn\\_quadros&boui=659397350](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=cn_quadros&boui=659397350)
- INE. (2024e). *Contas Nacionais, SEC2010, base 2021*. Obtido em 24 de setembro de 2024, de Statistics Portugal:  
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_cnacionais](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais)
- International Monetary Fund (IMF). (2016a). *Case studies on managing government compensation and employment - Institutions, policies and reform challenges*. IMF Policy Papers.
- International Monetary Fund (IMF). (2016b). *Managing government compensation and employment-institutions, policies, and reform challenges*. IMF Policy Papers.
- Larch, M., Orseau, E., & Van Der Wielen, W. (2021). Do EU fiscal rules support or hinder counter-cyclical fiscal policy? *Journal of International Money and Finance*, 112, 102328.

- Leite, J., Costa, H. A., & Carvalho, M. (2013). Austeridade, reformas laborais e desvalorização do trabalho. *A anatomia da crise: identificar os problemas para construir alternativas*, 1, 108-160.
- Lira, M., & Rosa, A. (2013). A reforma da administração dos recursos humanos públicos portugueses após o fim do estado novo: uma evolução histórica. *Revista Ciências Administrativas*, 19(2).
- Lourtie, P. (2011). Portugal no contexto da crise do euro. *Relações Internacionais*, (R: I), (32), 061-105.
- Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente. (76), 179-202.
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). The need of a XXI century governance paradigm for public administration: the specific case of Portugal. *Public Policy and Administration (Viešoji Politika Ir Administravimas)*, n. 31, p. 35-48.
- MF. (2017). *Programa de Estabilidade 2017-2021*. Ministério das Finanças.
- Mundell, R. (1961). A theory of optimum currency areas. *The American economic review*, 51(4), 657-665.
- OECD. (2012). Restoring public finances: 2012 update. *OECD publications*.
- Pereira, P. T. (2009). Despesa pública, política orçamental e reforma do Estado.
- Pereira, P. T. (2012). *Portugal: Dívida Pública e o Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pereira, P. T., Afonso, A., Santos, J. C., Arcanjo, M., & Cabral, R. (2022). *Economia e Finanças Públicas* (6.<sup>a</sup> ed.). Escolar Editora.
- Rocha, J. O. (2021). *Gestão de Recursos Humanos e Direito da Função Pública*. Almedina, SA.
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge University Press.
- União Europeia. (2013). Sistema Europeu de Contas 2010. Regulamento (UE) N<sup>o</sup>, 549. *Jornal Oficial da União Europeia*, 121.

- UTAO. (2010). *Informação Técnica n.º 5/2010 -Nova base de contas nacionais*. Assembleia da República.
- UTAO. (2018). *Parecer Técnico n.º 1/2018 - Análise ao Programa de Estabilidade: 2018-2022*. Assembleia da República.
- UTAO. (2020). *Relatório n.º 2/2020-Apreciação final da proposta de Orçamento do Estado de 2020*. Assembleia da República.
- UTAO. (2024). *Relatório n.º 8/2024 - Contagem de tempo de serviço em falta para efeitos remuneratórios: docentes e demais carreiras das Administrações Públicas*. Assembleia da República.
- XXIII Governo Constitucional. (2024). *PREVPAP*. Obtido em 24 de junho de 2024, de Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública.

## ANEXOS

Período de 1986 a 1995

TABELA I

## DESPESA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: 1995 vs 1986

	1986			1995			1995 vs 1986		
	M€	% despesa total	% do PIB	M€	% despesa total	% do PIB	Variação M€	Variação em %	Variação em p.p. do PIB
<b>Despesa total</b>	<b>10 694,9</b>	<b>100,0</b>	<b>37,7</b>	<b>37 951,2</b>	<b>100,0</b>	<b>42,6</b>	<b>27 256,3</b>	<b>254,9</b>	<b>4,9</b>
Despesa corrente	9 401,1	87,9	33,2	33 322,1	87,8	37,4	23 921,0	254,4	4,2
Prestações sociais	2 505,2	23,4	8,8	10 977,2	28,9	12,3	8 472,0	338,2	3,5
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>2 671,9</b>	<b>25,0</b>	<b>9,4</b>	<b>11 092,9</b>	<b>29,2</b>	<b>12,5</b>	<b>8 421,0</b>	<b>315,2</b>	<b>3,0</b>
Juros	1 959,2	18,3	6,9	4 928,9	13,0	5,5	2 969,7	151,6	-1,4
Consumo intermédio	1 007,8	9,4	3,6	3 789,8	10,0	4,3	2 781,9	276,0	0,7
Subsídios	805,2	7,5	2,8	891,9	2,4	1,0	86,8	10,8	-1,8
Outra despesa corrente	451,8	4,2	1,6	1 641,3	4,3	1,8	1 189,5	263,3	0,2
Despesa de capital	1 293,8	12,1	4,6	4 629,2	12,2	5,2	3 335,3	257,8	0,6
Investimento	1 045,4	9,8	3,7	3 956,3	10,4	4,4	2 910,8	278,4	0,8
Outra despesa de capital	248,4	2,3	0,9	672,9	1,8	0,8	424,5	170,9	-0,1
<b>Despesa primária</b>	<b>8 735,7</b>	<b>81,7</b>	<b>30,8</b>	<b>33 022,3</b>	<b>87,0</b>	<b>37,1</b>	<b>24 286,6</b>	<b>278,0</b>	<b>6,3</b>
PIB nominal a preços de mercado	28 332,5			89 028,6			60 696,0	214,2	
Dívida pública (ótica Maastricht)	15 998,2		56,5	55 388,9		62,2	39 390,7	246,2	
Saldo orçamental (% do PIB)			-4,5			-5,2			-0,7

Fonte: (INE, 2024c), (INE, 2024e)

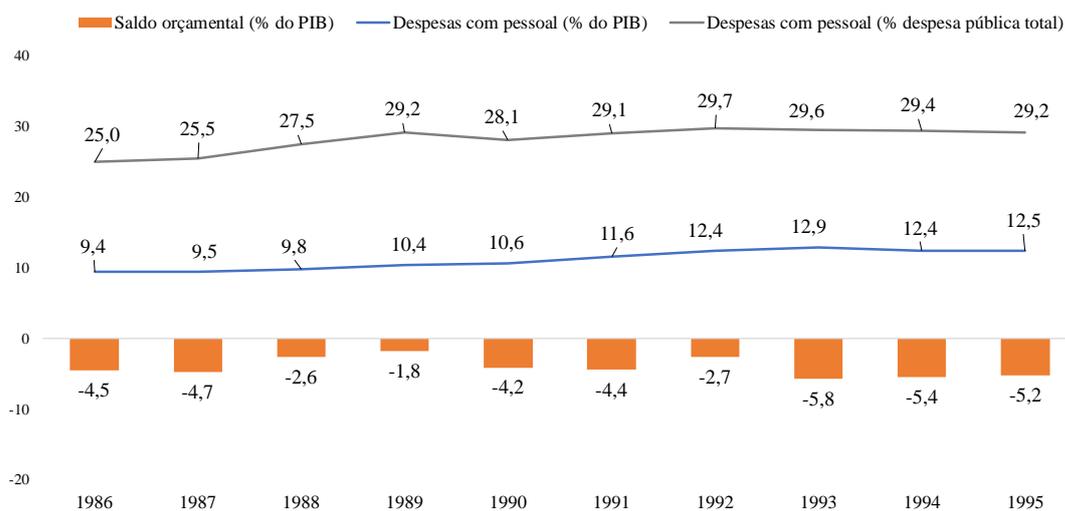


FIGURA 12 – Evolução de 1986 a 1995: saldo orçamental e despesas com pessoal

Fonte: (INE, 2024c), (INE, 2024e)

TABELA II

## TAXAS DE VARIAÇÃO NAS DESPESAS COM PESSOAL NAS AP: 1995 VS 1986

Ano	1986	1995
N.º trabalhadores	464 321	631 918
Taxa de variação n.º trabalhadores (%)		36,1%
Despesas com pessoal (M€)	2 671,9	11 092,9
Despesa média anual por funcionário (€)	5 754,4	17 554,3
Taxa de variação de despesas com pessoal		315,2%
Peso na variação da despesa com pessoal, por via da despesa média anual por funcionário		65,1%
Peso na variação da despesa com pessoal, por via do número de funcionários		34,9%
Despesa com pessoal: produto entre a despesa média anual por funcionário (M€) em 1995, mantendo o nível do número de funcionários em 1986		8 150,8
Taxa de variação da despesa com pessoal por via da despesa média anual por funcionário (excluindo variação do número de funcionários)		205,1%

Fonte: (Lira & Rosa, 2013, p. 558), (INE, 2024e)

**Período de 1995 a 2007**

TABELA III

## DESPESA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: 2007 VS 1995

	1995			2007			2007 vs 1995		
	M€	% despesa total	% do PIB	M€	% despesa total	% do PIB	Variação M€	Variação em %	Variação em p.p. do PIB
<b>Despesa total</b>	<b>37 951,2</b>	<b>100,0</b>	<b>42,6</b>	<b>78 108,6</b>	<b>100,0</b>	<b>44,5</b>	<b>40 157,4</b>	<b>105,8</b>	<b>1,9</b>
Despesa corrente	33 322,1	87,8	37,4	71 617,7	91,7	40,8	38 295,6	114,9	3,4
Prestações sociais	10 977,2	28,9	12,3	28 579,0	36,6	16,3	17 601,7	160,3	4,0
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>11 092,9</b>	<b>29,2</b>	<b>12,5</b>	<b>22 975,9</b>	<b>29,4</b>	<b>13,1</b>	<b>11 883,0</b>	<b>107,1</b>	<b>0,6</b>
Juros	4 928,9	13,0	5,5	5 205,1	6,7	3,0	276,2	5,6	-2,6
Consumo intermédio	3 789,8	10,0	4,3	9 369,3	12,0	5,3	5 579,5	147,2	1,1
Subsídios	891,9	2,4	1,0	1 337,0	1,7	0,8	445,1	49,9	-0,2
Outra despesa corrente	1 641,3	4,3	1,8	4 151,4	5,3	2,4	2 510,1	152,9	0,5
Despesa de capital	4 629,2	12,2	5,2	6 490,9	8,3	3,7	1 861,7	40,2	-1,5
Investimento	3 956,3	10,4	4,4	5 580,5	7,1	3,2	1 624,2	41,1	-1,3
Outra despesa de capital	672,9	1,8	0,8	910,4	1,2	0,5	237,5	35,3	-0,2
<b>Despesa primária</b>	<b>33 022,3</b>	<b>87,0</b>	<b>37,1</b>	<b>72 903,5</b>	<b>93,3</b>	<b>41,5</b>	<b>39 881,2</b>	<b>120,8</b>	<b>4,5</b>
PIB nominal a preços de mercado	89 028,6			175 483,4			86 454,8	97,1	
Dívida pública (ótica Maastricht)	55 388,9		62,2	127 625,5		72,7	72 236,6	130,4	
Saldo orçamental (% do PIB)			-5,2			-2,9			2,3

Fonte: (INE, 2024c), (INE, 2024e)

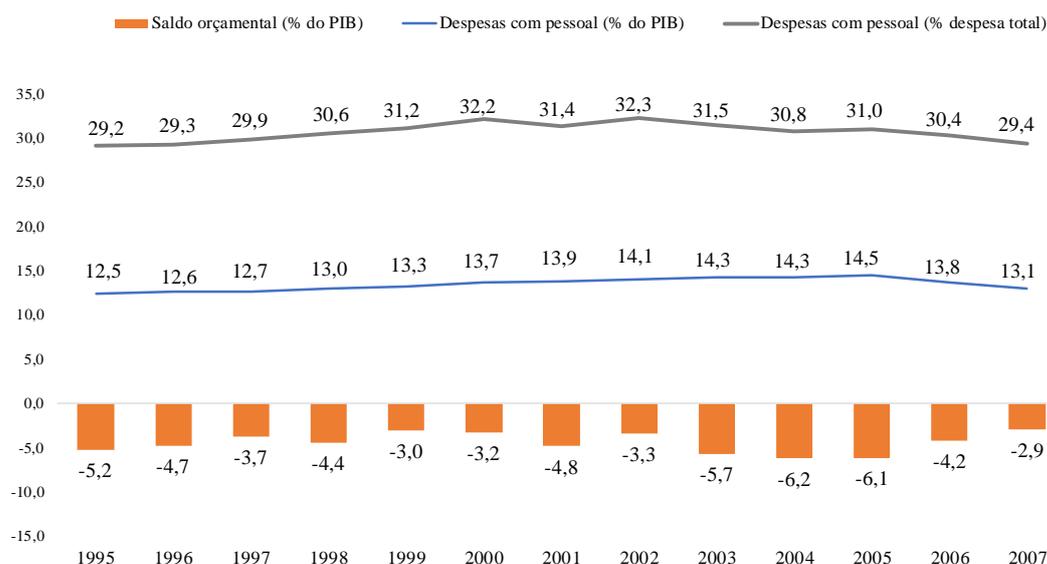


FIGURA 13 – Evolução de 1995 a 2007: saldo orçamental e despesas com pessoal

Fonte: (INE, 2024e)

TABELA IV

## TAXAS DE VARIAÇÃO NAS DESPESAS COM PESSOAL NAS AP: 2007 VS 1995

Ano	1995	2007
N.º trabalhadores	631 918	733 455
Taxa de variação n.º trabalhadores (%)		16,1%
Despesas com pessoal (M€)	11 092,9	22 975,9
Despesa média anual por funcionário (€)	17 554,3	31 325,6
Taxa de variação de despesas com pessoal		107,1%
Peso na variação da despesa com pessoal, por via da despesa média anual por funcionário		73,2%
Peso na variação da despesa com pessoal, por via do número de funcionários		26,8%
Despesa com pessoal: produto entre a despesa média anual por funcionário (M€) em 2007, mantendo o nível do número de funcionários em 1995		19 795,2
Taxa de variação da despesa com pessoal por via da despesa média anual por funcionário (excluindo variação do número de funcionários)		78,4%

Fonte: (INE, 2024e)

TABELA V

## EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS FATORES DETERMINANTES NAS DESPESAS COM PESSOAL NAS AP: 1995 A 2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Atualizações salariais	a) 1%, com efeitos desde 1 de Outubro de 1994 b) 4%, a partir de 1 de Janeiro de 1995	4,25% sobre a remuneração base	3%	2,75%	3%	2,5% mínimo de 14,96€	3,71% mínimo de 18,95€	2,75% mínimo de 17,96€	1,5% para remunerações base até 1008,57€	2%, para remunerações base até 1024,09€	2,20%	1,50%	1,50%
Progressões e promoções	Evolução <i>Carry-over</i>	Evolução <i>Carry-over</i>	Evolução <i>Carry-over</i>	Evolução <i>Carry-over</i>	Evolução <i>Carry-over</i> Transição novas escalas indiciárias regime geral	Evolução <i>Carry-over</i>	Evolução <i>Carry-over</i> Atribuição pontos indicários	Evolução <i>Carry-over</i>	Evolução <i>Carry-over</i>	Evolução <i>Carry-over</i>	Suspensão das progressões, a partir de 30 de agosto de 2005	Suspensão das progressões	Suspensão das progressões
Redução salarial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SMN/RMMG	259,37 €	272,34 €	282,82 €	293,79 €	305,76 €	318,23 €	334,19 €	348,01 €	356,60 €	365,60 €	374,70 €	385,90 €	403,00 €

Fonte: (Diário da República, 2024; DGAEP, 2024c; INE, 2024e),

**Período de 2007 a 2023**

TABELA VI

## DESPEZA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS: 2023 vs 2007

	2007			2023			2023 vs 2007		
	M€	% despesa total	% do PIB	M€	% despesa total	% do PIB	Variação M€	Variação em %	Variação em p.p. do PIB
<b>Despesa total</b>	<b>78 108,6</b>	<b>100,0</b>	<b>44,5</b>	<b>113 361,7</b>	<b>100,0</b>	<b>42,4</b>	<b>35 253,1</b>	<b>45,1</b>	<b>-2,1</b>
Despesa corrente	71 617,7	91,7	40,8	102 871,2	90,7	38,5	31 253,5	43,6	-2,3
Prestações sociais	28 579,0	36,6	16,3	46 905,6	41,4	17,5	18 326,6	64,1	1,3
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>22 975,9</b>	<b>29,4</b>	<b>13,1</b>	<b>27 919,0</b>	<b>24,6</b>	<b>10,4</b>	<b>4 943,1</b>	<b>21,5</b>	<b>-2,7</b>
Juros	5 205,1	6,7	3,0	5 526,1	4,9	2,1	321,0	6,2	-0,9
Consumo intermédio	9 369,3	12,0	5,3	13 908,2	12,3	5,2	4 538,9	48,4	-0,1
Subsídios	1 337,0	1,7	0,8	2 156,1	1,9	0,8	819,0	61,3	0,0
Outra despesa corrente	4 151,4	5,3	2,4	6 456,2	5,7	2,4	2 304,8	55,5	0,0
Despesa de capital	6 490,9	8,3	3,7	10 490,5	9,3	3,9	3 999,6	61,6	0,2
Investimento	5 580,5	7,1	3,2	7 031,4	6,2	2,6	1 451,0	26,0	-0,6
Outra despesa de capital	910,4	1,2	0,5	3 459,1	3,1	1,3	2 548,7	279,9	0,8
<b>Despesa primária</b>	<b>72 903,5</b>	<b>93,3</b>	<b>41,5</b>	<b>107 835,6</b>	<b>95,1</b>	<b>40,3</b>	<b>34 932,1</b>	<b>47,9</b>	<b>-1,2</b>
PIB nominal a preços de mercado	175 483,4			267 384,3			91 900,9	52,4	
Dívida pública (ótica Maastricht)	127 625,5		72,7	261 848,8		97,9	134 223,3	105,2	
Saldo orçamental (% do PIB)			-2,9			1,2			4,1

Fonte: (INE, 2024c), (INE, 2024e)

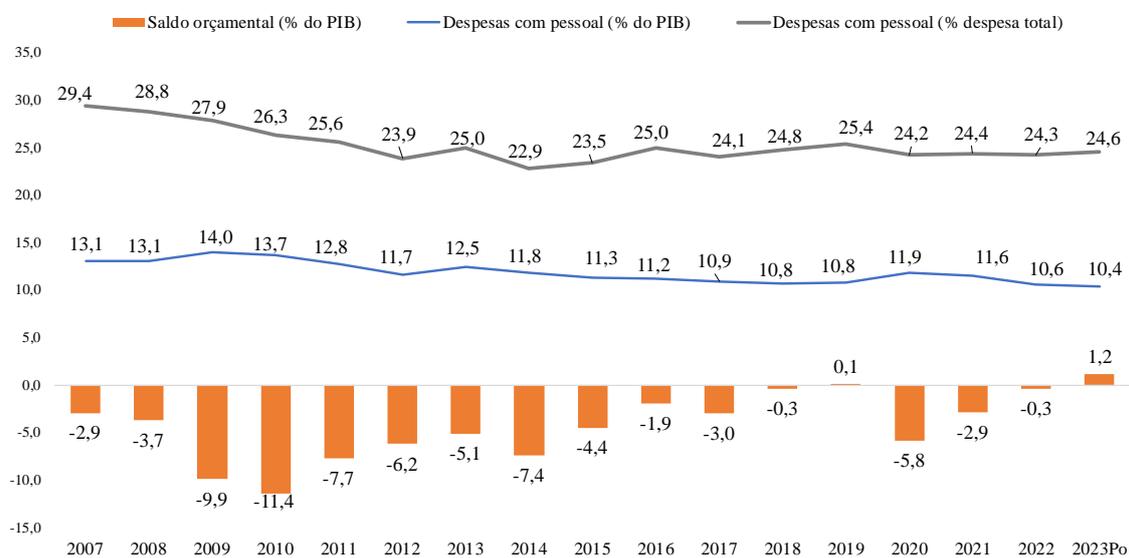


FIGURA 14 – Evolução de 2007 a 2023: saldo orçamental e despesas com pessoal

Fonte: (INE, 2024e)

TABELA VII

## TAXAS DE VARIAÇÃO NAS DESPESAS COM PESSOAL NAS AP: 2023 VS 2007

<b>Ano</b>	<b>2007</b>	<b>2023</b>
N.º trabalhadores	733 455	745 406
Taxa de variação n.º trabalhadores (%)		1,6%
Despesas com pessoal (M€)	22 975,9	27 919,0
Despesa média anual por funcionário (€)	31 325,6	37 454,8
Taxa de variação de despesas com pessoal		21,5%
Peso na variação da despesa com pessoal, por via da despesa média anual por funcionário		90,9%
Peso na variação da despesa com pessoal, por via do número de funcionários		9,1%
Despesa com pessoal: produto entre a despesa média anual por funcionário (M€) em 2023, mantendo o nível do número de funcionários em 2007		27 471,4
Taxa de variação da despesa com pessoal por via da despesa média anual por funcionário (excluindo variação do número de funcionários)		19,6%

Fonte: (INE, 2024e; DGAEP, 2024a)

TABELA VIII

EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS FATORES DETERMINANTES NAS DESPESAS COM PESSOAL NAS AP: 2008 A 2023

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Atualizações salariais	2,10%	2,90%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,3%, com um mínimo de 10€	0%	0,90%	a) 52,11€, até 2612,03€, e de 2 %, para valores superiores b) 1% - atualização intercalar (retroativos a 1 de janeiro)
Progressões e promoções	Entrada em vigor do "novo modelo" de avaliação	Evolução Carry-over	Evolução Carry-over	Progressões Promoções "Congeladas"	Progressões Promoções "Congeladas"	Progressões Promoções "Congeladas"	Progressões Promoções "Congeladas"	Progressões Promoções "Congeladas"	Progressões Promoções "Congeladas"	Progressões Promoções "Congeladas"	Progressões e promoções autorizadas a) Pagamento gradual 70% das progressões acumuladas	Evolução Carry-over. a) Pagamento gradual 70% das progressões acumuladas	Evolução Carry-over Pagamento gradual - 1/3 em junho - tempo serviço "congelado" nas carreiras especiais	Evolução Carry-over pagamento gradual - 1/3 em junho - tempo serviço "congelado" nas carreiras especiais	Evolução Carry-over. a) Reposicionamento na TRU dos funcionários com grau de Doutor b) Alteração de níveis remuneratórios da carreira geral de técnico superior e assistente técnico.	Evolução Carry-over a) Alterações a carreiras (técnico superior e assistente técnico) b) acumulação dos pontos remanescentes obtidos em sede de avaliação do desempenho
Redução salarial	-	-	Redução de 5% dos vencimentos dos titulares de cargos políticos, a partir de 1 de junho de 2010	a) Remunerações ilíquidas mensais acima de 1 500,00€, redução entre 3,5% e 10,0%. b) Redução das ajudas de custo, horas extraordinárias e acumulação de funções.	a) Remunerações ilíquidas mensais acima de 1500,00€, redução entre 3,5% e 10,0%. b) Suspensão do pagamento do subsídio de férias e natal	a) Remunerações ilíquidas mensais acima de 1 500,00€, redução entre 3,5% e 10,0%. b) Suspensão do subsídio de férias, mas foi revertida pelo Tribunal Constitucional	a) De janeiro a abril a redução remuneratória foi alargada e passou a variar entre os 2,5% e os 12% a partir de salários superiores a 675 euros, mas foi revertida pelo Tribunal Constitucional. Em outubro de 2014 encontravam-se repostas as reduções salariais implementadas entre 2011 e 2013 b) Redução do pagamento trabalho extraordinária	Reversão 20% da totalidade dos cortes registados nas remunerações ilíquidas em 2011	Reposição dos restantes 80% a um ritmo de 25% em cada trimestre, o que permitiu em outubro a eliminação completa da redução remuneração efetivada em 2011	Reposição do pagamento de trabalho suplementar ou extraordinário, de acordo com previsto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de 2014.	-	-	-	-	-	
Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG)	426,00 €	450,00 €	475,00 €	485,00 €	485,00 €	485,00 €	485,00 € e 505,00 € a partir de 1/10/2014	505,00 €	530,00 €	557,00 €	580,00 €	600,00 € BRAP 635,07 €	635,00 € BRAP 645,07 €	665,00 €	705,00 €	760,00 € BRAP 761,58 €

Fonte: (Diário da República, 2024; DGAEP, 2024c; INE, 2024e)

TABELA IX

## DESAGREGAÇÃO DO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS POR CARGO/CARREIRA/GRUPO: 2011 A 2023

CARGO / CARREIRA / GRUPO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023 vs 2011	2023 vs 2011	2016 vs 2011	2016 vs 2011	2023 vs 2016	2023 vs 2016
															%	%	%	%	
Representantes do poder legislativo (1)	3 054	2 772	2 360	2 246	2 217	2 220	2 287	2 361	2 376	2 373	2 359	3 789	4 142	1 088	36%	-834	-27%	1 922	87%
Dirigente superior	1 941	1 793	1 668	1 626	1 609	1 619	1 579	1 657	1 707	1 731	1 773	1 830	1 843	-98	-5%	-322	-17%	224	14%
Dirigente intermédio	11 021	10 331	9 848	9 347	9 387	9 675	9 933	10 479	11 136	11 762	12 164	13 019	13 487	2 466	22%	-1 346	-12%	3 812	39%
Técnico superior	58 269	57 849	56 895	57 485	58 165	59 379	61 739	65 240	68 076	71 490	75 218	76 909	79 499	21 230	36%	1 110	2%	20 120	34%
Assistente técnico/administrativo (2)	97 950	95 556	92 567	87 081	85 248	84 581	84 148	86 035	87 440	89 865	90 899	91 667	91 616	-6 334	-6%	-13 369	-14%	7 035	8%
Assist. operacional/operário/auxiliar (3)	173 601	167 054	159 169	151 888	152 638	151 050	151 137	155 332	158 391	162 628	166 689	167 618	168 115	-5 486	-3%	-22 551	-13%	17 065	11%
Informático	5 195	5 143	5 049	4 927	4 937	4 935	4 996	5 077	5 182	5 208	5 275	5 258	5 367	172	3%	-260	-5%	432	9%
Magistrado	3 804	3 884	3 866	3 850	3 866	3 887	3 748	3 844	3 801	3 953	3 956	3 961	4 062	258	7%	83	2%	175	5%
Diplomata (4)	372	353	362	355	377	356	350	382	402	387	407	419	416	44	12%	-16	-4%	60	17%
Pessoal de investigação científica	1 816	1 730	1 602	1 364	1 349	1 388	1 493	1 682	3 441	3 632	4 060	3 915	4 124	2 308	127%	-428	-24%	2 736	197%
Docente ensino universitário	13 997	13 851	13 871	13 708	13 977	14 338	14 686	14 949	15 242	15 626	16 403	17 077	17 414	3 417	24%	341	2%	3 076	21%
Docente ensino superior politécnico	9 694	9 371	8 946	8 895	8 870	9 339	9 724	10 120	10 470	10 527	10 995	11 544	11 677	1 983	20%	-355	-4%	2 338	25%
Educ. infância e doc. ens. básico/secund.	151 059	137 459	129 333	128 011	129 097	132 224	133 978	134 283	136 057	140 095	140 342	141 341	141 286	-9 773	-6%	-18 835	-12%	9 062	7%
Pessoal de inspeção	1 732	1 747	1 640	1 589	1 583	1 627	1 661	1 681	1 753	1 844	1 887	1 875	1 842	110	6%	-105	-6%	215	13%
Médico	25 050	25 313	25 830	26 017	26 743	27 657	28 647	29 235	30 569	31 114	32 152	32 874	33 106	8 056	32%	2 607	10%	5 449	20%
Enfermeiro	42 769	42 358	41 327	40 663	41 830	43 682	44 638	46 130	49 003	52 302	53 726	54 574	54 822	12 053	28%	913	2%	11 140	26%
Técnico diagnóstico e terapêutica	8 935	8 839	8 597	8 487	8 636	8 851	8 888	9 319	9 665	10 434	10 909	10 982	11 047	2 112	24%	-84	-1%	2 196	25%
Técnico superior de saúde	1 913	1 910	1 902	1 900	1 878	1 866	1 852	1 878	1 961	1 962	1 944	1 901	2 016	103	5%	-47	-2%	150	8%
Administração tributária e aduaneira	9 925	9 762	9 568	9 088	9 454	9 299	9 254	9 292	9 300	9 137	8 873	8 844	8 464	-1 461	-15%	-626	-6%	-835	-9%
Conservador e Notário	682	670	666	625	614	604	602	595	581	560	548	529	513	-169	-25%	-78	-11%	-91	-15%
Oficial dos registos e do notariado	4 568	4 417	4 375	4 130	4 046	4 032	3 995	3 938	3 826	3 771	3 658	3 536	3 384	-1 184	-26%	-536	-12%	-648	-16%
Oficial de justiça	8 095	7 863	7 568	7 171	7 634	7 437	7 708	7 798	7 767	7 665	7 518	7 353	7 334	-761	-9%	-658	-8%	-103	-1%
Forças Armadas	34 514	33 616	32 989	30 775	29 178	28 533	27 164	26 800	25 558	26 220	26 130	24 296	23 316	-11 198	-32%	-5 981	-17%	-5 217	-18%
Polícia Judiciária	2 318	2 244	2 254	2 238	2 210	2 162	2 125	2 128	2 256	2 161	2 108	2 198	2 973	655	28%	-156	-7%	811	38%
Polícia de Segurança Pública	21 934	21 553	21 140	20 935	21 406	21 045	20 320	20 196	20 373	19 965	20 140	21 068	20 923	-1 011	-5%	-889	-4%	-122	-1%
Guarda Nacional Republicana	22 899	22 351	21 649	22 441	22 781	22 728	22 553	22 483	22 158	21 687	22 472	23 014	23 004	105	0%	-171	-1%	276	1%
Serviço Estrangeiros Fronteiras (5)	756	754	756	746	742	824	816	805	974	1 058	1 035	992	0	-756	-100%	68	9%	-824	-100%
Guarda prisional	4 312	4 416	4 304	4 142	4 082	4 044	4 401	4 338	4 249	4 145	4 162	4 077	4 082	-230	-5%	-268	-6%	38	1%
Outro pessoal de segurança	1 990	1 577	1 504	1 442	1 403	1 385	1 337	1 273	1 356	1 288	1 243	1 227	1 144	-846	-43%	-605	-30%	-241	-17%
Bombeiro	2 264	2 194	2 135	2 042	2 044	2 096	2 100	2 341	2 306	2 567	2 745	2 930	3 000	736	33%	-168	-7%	904	43%
Polícia municipal (6)	1 272	1 217	1 156	1 149	1 137	1 299	1 506	1 491	1 548	1 604	1 625	1 545	1 572	300	24%	27	2%	273	21%
<b>Total</b>	<b>727 701</b>	<b>699 947</b>	<b>674 896</b>	<b>656 363</b>	<b>659 138</b>	<b>664 162</b>	<b>669 365</b>	<b>683 162</b>	<b>698 924</b>	<b>718 761</b>	<b>733 415</b>	<b>742 162</b>	<b>745 590</b>	<b>17 889</b>	<b>2,5%</b>	<b>-63 539</b>	<b>-9%</b>	<b>81 428</b>	<b>12%</b>

Notas i) A desagregação de dados apresentada só está disponível a partir do ano 2011 (inclusive). ii) Notas na tabela — (1) Inclui representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, abrangendo os membros do CSM, não magistrados, eleitos pela Assembleia da República; dados não disponíveis para a Assembleia da República e os Serviços de Apoio ao Presidente da República; (2) Inclui pessoal dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (fora do território) - assistente técnico; (3) inclui pessoal dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (fora do território) – assistente operacional; (4) inclui pessoal dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (fora do território) – diplomatas; (5) As carreiras do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras foram extintas, nos termos do Decreto-Lei n.º 40/2023, de 2 de junho; (6) inclui pessoal da carreira especial da PSP integrados na Polícia Municipal.

Fonte: (DGAEP, 2024b)

TABELA X

## DESAGREGAÇÃO DA REMUNERAÇÃO E GANHO MÉDIO MENSAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS POR CARGO/CARREIRA/GRUPO: 2011 A 2023

CARGO / CARREIRA / GRUPO	REMUNERAÇÃO BASE MÉDIA MENSAL									GANHO MÉDIO MENSAL										
	2011 (out)	2012	2015	2016	2019	2022	2023 (out)	2023 vs 2011 %	2016 vs 2011 %	2023 vs 2016 %	2011 (out)	2012	2015	2016	2019	2022	2023 (out)	2023 vs 2011 %	2016 vs 2011 %	2023 vs 2016 %
Representantes do poder legislativo (1)	2 258,7	2 227,9	2 460,0	2 500,2	2 668,4	2 694,2	2 733,6	21%	11%	9%	2 805,9	2 768,4	3 076,6	3 120,1	3 376,3	3 429,1	3 516,0	25%	11%	13%
Dirigente superior:	3 547,6	3 517,2	3 593,2	3 755,9	3 884,8	3 804,9	4 073,1	15%	6%	8%	4 278,4	4 264,7	4 409,7	4 596,6	4 851,5	4 752,0	5 109,6	19%	7%	11%
Dirigente intermédio:	2 459,0	2 445,9	2 515,2	2 550,1	2 651,4	2 674,4	2 770,1	13%	4%	9%	2 886,0	2 885,8	2 974,1	3 023,7	3 150,7	3 150,9	3 283,6	14%	5%	9%
Técnico superior	1 646,2	1 626,9	1 625,5	1 630,3	1 633,6	1 653,0	1 764,2	7%	-1%	8%	1 806,7	1 785,4	1 769,9	1 776,6	1 805,8	1 827,8	1 968,0	9%	-2%	11%
Assistente técnico/administrativo (2)	924,3	925,3	906,7	911,1	916,5	931,6	1 045,1	13%	-1%	15%	1 056,5	1 061,3	1 034,6	1 041,7	1 074,1	1 107,5	1 248,9	18%	-1%	20%
Assist. operacional/operário/auxiliar (3)	623,3	621,4	613,6	617,8	661,8	723,8	802,1	29%	-1%	30%	763,3	763,9	743,1	750,2	822,8	897,2	1 004,4	32%	-2%	34%
Informático	1 673,1	1 669,9	1 676,6	1 696,8	1 745,0	1 817,1	1 895,9	13%	1%	12%	1 826,4	1 833,7	1 831,7	1 869,9	1 962,2	2 033,3	2 159,9	18%	2%	16%
Magistrado	4 124,5	4 097,5	4 501,6	4 642,0	4 858,8	5 247,6	5 291,7	28%	13%	14%	4 805,3	4 766,9	5 242,9	5 400,5	5 804,3	6 233,7	6 361,5	32%	12%	18%
Diplomata (4)	2 397,9	2 324,9	2 309,2	2 347,0	2 501,0	2 456,9	2 550,4	6%	-2%	9%	8 706,3	7 936,1	8 216,0	8 557,9	9 482,0	8 985,6	9 193,8	6%	-2%	7%
Pessoal de investigação científica	3 088,3	3 071,6	3 120,7	3 167,1	2 974,6	2 639,8	2 815,9	-9%	3%	-11%	3 180,1	3 172,7	3 233,2	3 288,2	3 096,7	2 749,3	2 949,5	-7%	3%	-10%
Docente ensino universitário	3 185,8	3 201,9	3 268,5	3 336,0	3 576,7	3 640,8	3 837,8	20%	5%	15%	3 284,6	3 312,0	3 375,2	3 438,8	3 696,6	3 756,1	3 984,2	21%	5%	16%
Docente ensino superior politécnico	2 636,0	2 637,9	2 751,3	2 849,9	3 135,6	3 214,0	3 261,2	24%	8%	14%	2 745,8	2 745,0	2 854,5	2 950,5	3 253,1	3 332,3	3 407,4	24%	7%	15%
Educ.infância e doc. ens. básico/secund.	1 939,7	1 947,8	1 971,6	1 975,9	2 041,2	2 210,2	2 298,0	18%	2%	16%	2 041,8	2 052,9	2 074,1	2 073,2	2 149,8	2 320,7	2 432,0	19%	2%	17%
Pessoal de inspeção	2 060,2	2 056,9	2 071,3	2 103,4	2 185,6	2 204,6	2 355,4	14%	2%	12%	2 418,3	2 421,2	2 396,7	2 436,0	2 515,3	2 550,1	2 728,7	13%	1%	12%
Médico	2 694,8	2 614,3	2 606,9	2 614,4	2 722,8	2 645,5	2 750,5	2%	-3%	5%	3 785,6	3 691,2	3 342,7	3 350,7	3 616,5	3 622,7	4 082,2	8%	-11%	22%
Enfermeiro	1 331,2	1 320,7	1 301,6	1 304,7	1 343,9	1 435,1	1 620,3	22%	-2%	24%	1 568,7	1 552,6	1 500,9	1 491,5	1 661,6	1 820,2	1 991,4	27%	-5%	34%
Técnico diagnóstico e terapêutica	1 270,7	1 260,6	1 230,3	1 219,3	1 254,8	1 363,8	1 529,1	20%	-4%	25%	1 448,9	1 441,7	1 384,7	1 372,3	1 467,0	1 634,2	1 821,7	26%	-5%	33%
Técnico superior de saúde	1 818,8	1 815,0	1 805,5	1 803,4	1 865,8	1 862,0	1 936,7	6%	-1%	7%	2 037,3	2 060,2	1 992,5	2 001,3	2 117,5	2 169,4	2 231,4	10%	-2%	11%
Administração tributária e aduaneira	1 829,5	1 809,5	1 799,2	1 760,0	1 920,2	2 122,2	2 221,9	21%	-4%	26%	2 030,3	2 001,8	1 992,7	1 943,5	2 118,5	2 312,9	2 447,1	21%	-4%	26%
Conservador e Notário	3 359,0	3 399,6	3 352,8	3 370,0	3 888,0	4 131,0	4 314,7	28%	0%	28%	3 903,9	3 904,1	3 594,3	3 612,1	4 213,7	4 380,1	4 700,3	20%	-7%	30%
Oficial dos registos e do notariado	1 830,5	1 836,5	1 824,6	1 838,1	1 903,0	2 018,9	2 143,2	17%	0%	17%	2 013,9	2 027,0	1 986,1	1 994,0	2 083,6	2 162,9	2 356,5	17%	-1%	18%
Oficial de justiça	1 406,1	1 375,5	1 352,8	1 359,2	1 327,6	1 478,6	1 594,2	13%	-3%	17%	1 640,3	1 604,8	1 583,0	1 559,2	1 588,4	1 728,5	1 885,6	15%	-5%	21%
Forças Armadas	1 121,0	1 137,1	1 141,2	1 144,9	1 229,1	1 332,0	1 458,8	30%	2%	27%	1 505,2	1 520,4	1 533,5	1 521,3	1 685,1	1 849,3	2 093,5	39%	1%	38%
Polícia Judiciária	1 803,9	1 778,4	1 756,8	1 759,1	1 882,5	2 041,1	2 295,4	27%	-2%	30%	2 212,9	2 186,3	2 159,4	2 157,4	2 314,6	2 491,9	2 836,4	28%	-3%	31%
Polícia de Segurança Pública	1 297,3	1 322,3	1 340,6	1 369,8	1 435,8	1 516,2	1 634,7	26%	6%	19%	1 647,0	1 719,7	1 725,6	1 779,2	1 920,3	1 988,2	2 230,5	35%	8%	25%
Guarda Nacional Republicana	1 315,7	1 306,1	1 372,6	1 399,1	1 444,0	1 567,5	1 729,7	31%	6%	24%	1 555,6	1 583,9	1 633,9	1 651,4	1 701,2	1 841,2	2 024,8	30%	6%	23%
Serviço Estrangeiros Fronteiras	2 001,8	1 990,4	2 026,4	1 988,4	2 129,6	2 097,0	2 251,9	12%	-1%	13%	2 668,6	2 661,4	2 769,1	2 742,3	2 896,7	2 946,0	3 137,2	18%	3%	14%
Guarda prisional	1 011,0	1 050,0	1 029,8	1 002,9	1 040,7	1 104,8	1 202,9	19%	-1%	20%	1 769,1	1 920,5	1 896,1	1 831,8	1 939,8	2 089,3	2 271,0	28%	4%	24%
Outro pessoal de segurança	1 058,5	1 061,9	1 078,7	1 090,4	1 150,1	1 194,8	1 331,2	26%	3%	22%	1 498,9	1 444,6	1 513,8	1 550,6	1 728,5	1 473,2	1 688,6	13%	3%	9%
Bombeiro	992,7	1 004,0	972,5	964,7	974,9	1 085,7	1 170,6	18%	-3%	21%	1 540,9	1 566,6	1 466,7	1 469,9	1 539,7	1 716,5	1 812,4	18%	-5%	23%
Polícia municipal (5)	943,1	932,6	929,4	935,3	1 029,0	1 028,8	1 096,0	16%	-1%	17%	1 400,1	1 382,9	1 370,1	1 380,3	1 590,8	1 607,8	1 706,7	22%	-1%	24%
<b>Total</b>	<b>1 384,7</b>	<b>1 382,2</b>	<b>1 405,6</b>	<b>1 416,1</b>	<b>1 478,3</b>	<b>1 549,1</b>	<b>1 659,5</b>	<b>20%</b>	<b>2%</b>	<b>17%</b>	<b>1 601,9</b>	<b>1 605,1</b>	<b>1 613,7</b>	<b>1 623,1</b>	<b>1 728,7</b>	<b>1 816,6</b>	<b>1 969,7</b>	<b>23%</b>	<b>1%</b>	<b>21%</b>

Notas: i) A desagregação de dados apresentada só está disponível a partir do ano 2011 (inclusive); ii) os dados referentes a cada ano dizem respeito a janeiro, exceto aos anos de 2011 e 2023 que correspondem a dados de outubro. Notas na tabela — (1) Inclui representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, abrangendo os membros do CSM, não magistrados, eleitos pela Assembleia da República; dados não disponíveis para a Assembleia da República e os Serviços de Apoio ao Presidente da República; (2) Inclui pessoal dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (fora do território) - assistente técnico; (3) inclui pessoal dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (fora do território) – assistente operacional; (4) inclui pessoal dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (fora do território) – diplomatas; (5) As carreiras do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras foram extintas, nos termos do Decreto-Lei n.º 40/2023, de 2 de junho; (6) inclui pessoal da carreira especial da PSP integrados na Polícia Municipal.

Fonte: (DGAEP, 2024b)

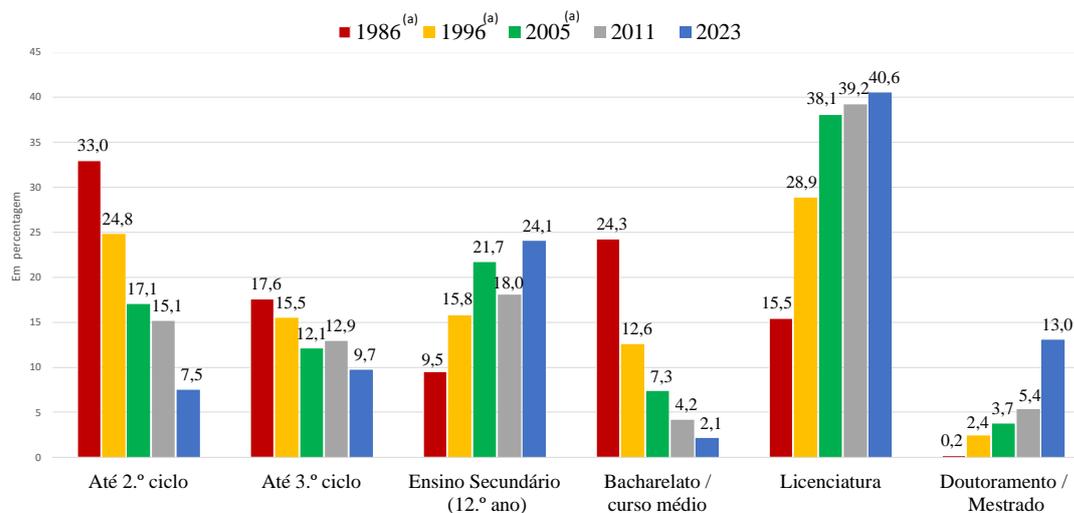


FIGURA 15 – Estrutura habilitacional nas AP: 1986, 1996, 2005, 2011 e 2023

(a) Os dados disponíveis dos anos de 1986, 1996 e 2005 referem-se ao universo de trabalhadores da Administração Central.

Fonte: (DGAEP, 2009), (DGAEP, 2024a)

TABELA XI

EVOLUÇÃO ETÁRIA DOS TRABALHADORES DAS AP DE 2011 A 2023: IGUAL OU SUPERIOR A 55 ANOS E IDADE MÉDIA ESTIMADA

Anos	Dos 55 aos 64	65 e mais anos	Idade Média Estimada
2011	111 885	5 110	43,6
2012	117 378	4 627	44,2
2013	123 708	4 221	44,8
2014	126 370	5 599	45,3
2015	138 544	7 249	45,8
2016	152 728	9 720	46,3
2017	167 440	12 574	47,0
2018	180 687	16 195	47,4
2019	191 676	19 296	47,7
2020	198 621	22 015	47,7
2021	206 157	25 612	47,9
2022	211 165	29 483	48,1
2023	213 847	32 483	48,3
Variação (31/12/2023 face 31/12/2011)	91%	536%	4,7
Número total funcionários das AP em 31/12/2023			745 590
% funcionários com idade igual ou superior a 55 anos em 31/12/2023 face ao total de funcionários das AP em 31/12/2023			33%

Notas: i) A desagregação de dados apresentada só está disponível a partir do ano 2011 (inclusive); ii) Os dados referentes a cada ano dizem respeito a 31 de dezembro.

Fonte: (DGAEP, 2024a)

**Legislação relevante**

TABELA XII

## LEGISLAÇÃO RELEVANTE: 1988 A 1992

Ano	Legislação	Conteúdo
1988	<a href="#">Decreto-Lei n.º 415/87, de 31 de dezembro</a>	Sujeita a imposto profissional os funcionários e agentes da Administração Pública, ajustamento às remunerações para que as sujeições ao imposto profissional não reduza o vencimento líquido.
1988	<a href="#">Decreto-Lei n.º 26/88, de 30 de janeiro</a>	Aumento das remunerações base de 6,5% e de 7,5% (vencimento e diuturnidades).
1988	<a href="#">Decreto-Lei n.º 450-A/88, de 12 de dezembro</a>	Atualização extraordinária de remunerações 1,5%.
1989	<a href="#">Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro</a>	1.º Código de IRS
1989	<a href="#">Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de dezembro</a>	Compensação no valor líquido de remuneração devido ao fim da isenção do imposto complementar no CIRS.
1989	<a href="#">Decreto-Lei n.º 90/89, de 27 de março</a>	Atualização e retificação da tabela de remunerações de algumas carreiras e categorias da função pública.
1989	<a href="#">Decreto-Lei n.º 98/89, de 29 de março</a>	Atualização em 1989 de 8% das remunerações base e ajudas de custo.
1989	<a href="#">Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho</a>	Princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão do pessoal da função pública
1989	<a href="#">Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro</a>	Novo Sistema Remuneratório - regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da AP e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas.
1989/ 90	<a href="#">Portaria n.º 904-B/89, de 16 de outubro</a>	Atualização salarial anual de 12% a partir de 1 de Janeiro de 1990, com efeitos antecipados a 1 de Outubro de 1989.
1989/ 1990	<a href="#">Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de novembro</a> , <a href="#">Decreto-Lei n.º 57/90, de 14 de fevereiro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 58/90, de 14 de fevereiro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 59/90, de 14 de fevereiro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 73/90, de 06 de março</a>	Regime remuneratório (Carreiras especiais): Carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário; Militares dos quadros permanentes e em regime de contrato dos três ramos das forças armadas Pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública Oficiais, sargentos e praças da Guarda Nacional Republicana e da Guarda Fiscal  Regime das carreiras médicas
1990	<a href="#">Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro</a>	Regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na AP.
1990	<a href="#">Lei n.º 393/90, de 11 de dezembro</a>	1.ª fase de descongelamento de progressões.
1991	<a href="#">Decreto-Lei n.º 204/91, de 7 de junho</a>	2.ª fase de descongelamento de progressões
1992	<a href="#">Decreto-Lei n.º 61/92, de 15 de abril</a>	3.ª fase de descongelamento de progressões

Fonte: (Diário da República, 2024)

## TABELA XIII

## LEGISLAÇÃO RELEVANTE: 1995 A 2024

Ano	Atualização Salarial	Promoções e Progressões	Reduções salariais	RMMG	Entradas/saídas
1995	<a href="#">Portaria n.º 1093-A/94, de 7 de dezembro</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 20/95, de 28 de janeiro</a>	
1996	<a href="#">Portaria n.º 101-A/96, de 4 de abril</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 21/96, de 19 de março</a>	
1997	<a href="#">Portaria n.º 60/97, de 25 de janeiro</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 38/97, de 4 de fevereiro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 81-A/96, de 21 de junho</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 195/97, de 31 de julho</a>
1998	<a href="#">Portaria n.º 29-A/98, de 16 de janeiro</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 35/98, de 18 de fevereiro</a>	
1999	<a href="#">Portaria n.º 147/99, de 27 de fevereiro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 49/99, de 16 de fevereiro</a>	
2000	<a href="#">Portaria n.º 239/2000, de 29 de abril</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 573/99, de 30 de dezembro</a>	
2001	<a href="#">Portaria n.º 80/2001, de 8 de fevereiro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de março</a> Artigo n.º 50	<a href="#">Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de março</a> Artigo n.º 50	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 313/2000, de 2 de dezembro</a>	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2001, de 8 de fevereiro n.º4</a>
2002	<a href="#">Portaria n.º 88/2002, de 28 de janeiro</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 325/2001, de 17 de dezembro</a> e <a href="#">Declaração de Retificação n.º 20-BC/2001, de 17 de dezembro</a>	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2002, de 28 de janeiro</a> <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2002, de 18 de maio</a>
2003	<a href="#">Portaria n.º 303/2003, de 14 de abril</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 320-C/2002, de 30 de dezembro</a>	
2004	<a href="#">Portaria 205/2004, de 3 de Março</a>		–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 19/2004, de 20 de janeiro</a>	
2005	<a href="#">Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de janeiro</a>	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho</a> <a href="#">Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 242/2004, de 31 de dezembro</a>	<a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, números 8, 9 e 10</a>

Ano	Atualização Salarial	Promoções e Progressões	Reduções salariais	RMMG	Entradas/saídas
2006	<a href="#">Portaria n.º 229/2006, de 10 de março</a>	<a href="#">Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro</a> , Artigo 15.º <a href="#">Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 238/2005, de 30 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro</a> , Artigo 16.º <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2006, de 18 de abril</a>
2007	<a href="#">Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de janeiro</a>	<a href="#">Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro</a> , Artigo 15.º <a href="#">Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 2/2007, de 3 de janeiro</a>	<a href="#">Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro</a> , Artigo 16.º
2008	<a href="#">Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de janeiro</a>	<a href="#">Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro</a> <a href="#">Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro</a> , Artigo 15.º e 119.º <a href="#">Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 397/2007, de 31 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro</a> , Artigo 16.º
2009	<a href="#">Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro</a>	<a href="#">Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro</a> , n.º1	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 246/2008, de 18 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro</a> , Artigo 20.º
2010	–	–	<a href="#">Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho</a> , Artigo 11.º	<a href="#">Decreto-Lei n.º 5/2010, de 15 de janeiro</a>	<a href="#">Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril</a> , Artigo 23.º e <a href="#">Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho</a> , Artigo 9.º
2011	–	<a href="#">Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro</a> , Artigo 24.º	<a href="#">Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro</a> <a href="#">Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro</a> , Artigo 19.º	<a href="#">Decreto-Lei n.º 143/2010, de 31 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho</a> , Artigo 9.º
2012	–	<a href="#">Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro</a> , Artigo 20.º	<a href="#">Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro</a> Artigos 20.º e 21.º <a href="#">Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, de 20 de julho 2012</a>	–	<a href="#">Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro</a> , Artigos 37.º, 39.º, 42.º e 45.º
2013	–	<a href="#">Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro</a> , Artigos 35.º e 49.º	<a href="#">Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro</a> Artigos 27.º, 29.º e 45.º <a href="#">Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 22 de abril</a>	–	<a href="#">Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro</a> , Artigos 51, 58 e 84.º <a href="#">Portaria n.º 221-A/2013, de 8 de julho</a>

Ano	Atualização Salarial	Promoções e Progressões	Reduções salariais	RMMG	Entradas/saídas
2014	-	<a href="#">Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro</a> , Artigo 39.º <a href="#">Lei n.º 35/2014, de 20 de junho</a>  <a href="#">Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro</a> , Artigo 5º e 6.º	<a href="#">Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro</a> , Artigo 33.º e 45.º <a href="#">Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 26 junho</a> <a href="#">Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro</a> , Artigo 2.º	-	<a href="#">Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro</a> , Artigos 48.º, 49.º e 83º <a href="#">Portaria n.º 332-A/2013, de 11 de novembro</a> <a href="#">Portaria n.º 209/2014, de 13 de outubro</a>
2015	-	<a href="#">Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro</a> , Artigo 38.º	<a href="#">Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro</a> , Artigo 4.º	<a href="#">Decreto-Lei n.º 144/2014, de 30 de setembro</a>	<a href="#">Portaria n.º 209/2014, de 13 de outubro</a> <a href="#">Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro</a> , Artigos 47.º, 48.º e 86.º
2016	-	<a href="#">Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março</a> , Artigo 18.º	<a href="#">Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31 de dezembro</a>	<a href="#">Carta do Governo à Comissão Europeia, de 05 de fevereiro de 2016</a> (regra duas saídas uma entrada) sem efeitos práticos. <a href="#">Lei n.º 18/2016, de 20 de junho</a> (35 horas de trabalho semanal)
2017	-	<a href="#">Despacho n.º 3746/2017, de 4 de maio</a>  <a href="#">Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro</a> , Artigo 19.º	-	<a href="#">Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro</a>	PREVPAP <a href="#">Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro</a> , Artigo 25.º, <a href="#">Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro</a> , <a href="#">Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio</a> e <a href="#">Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro</a>
2018	-	<a href="#">Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro</a> , artigo 18.º	<a href="#">Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro</a> , Artigo 22.º	<a href="#">Decreto-Lei n.º 156/2017, de 28 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro</a> , artigo 29.º e 64.º
2019	-	<a href="#">Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro</a> , Artigo 16.º e 17.º <a href="#">Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março</a> e <a href="#">Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio</a>	-	<a href="#">Decreto-Lei n.º 117/2018, de 27 de dezembro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 29/2019, de 20 de fevereiro</a>	<a href="#">Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro</a> , Artigo 29.º e 67.º
2020	<a href="#">Decreto-Lei n.º 10-B/2020, de 20 de março</a>	<a href="#">Lei n.º 2/2020, de 31 de março</a> , Artigo 17.º	-	<a href="#">Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21 de novembro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 10-B/2020, de 20 de março</a>	<a href="#">Lei n.º 2/2020, de 31 de março</a> , Artigo 21.º, 23.º 72.º e 188.º

Ano	Atualização Salarial	Promoções e Progressões	Reduções salariais	RMMG	Entradas/saídas
		<a href="#">Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março</a> e <a href="#">Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio</a>			
<b>2021</b>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março</a> e <a href="#">Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 109-A/2020, de 31 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro</a> , Artigos 41.º, 44.º, 51.º, 52.º, 54.º, 55.º, 56.º e 77.º
<b>2022</b>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 109-A/2021, de 7 de dezembro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 12/2022, de 27 de junho</a> , Artigo 64.º
<b>2023</b>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro</a> e <a href="#">Decreto-Lei n.º 26-B/2023, de 18 de abril</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro</a> <a href="#">Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro</a>	<a href="#">Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro</a> , Artigo 30.º e 44.º <a href="#">Despacho n.º 10591-A/2023, de 16 de outubro</a>
<b>Até Setembro de 2024</b>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 108/2023, de 22 de novembro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 74/2023 de 25 de agosto</a>	–	<a href="#">Decreto-Lei n.º 107/2023, de 17 de novembro</a>	<a href="#">Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro</a> , Artigos 24.º, 25.º, 33.º e 34.º
	<a href="#">Decreto-Lei n.º 139-C/2023, de 29 de dezembro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 75/2023, de 29 de agosto</a>		<a href="#">Decreto-Lei n.º 108/2023, de 22 de novembro</a>	<a href="#">Despacho n.º 3186/2024, de 26 de março</a>
	<a href="#">Portaria n.º 28/2024, de 30 de janeiro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 137/2023, de 29 de dezembro</a>			
	<a href="#">Decreto-Lei n.º 48-C/2024, de 31 de julho</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro</a>			
	<a href="#">Decreto-Lei n.º 50-A/2024, de 23 de agosto</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 13/2024, de 10 de janeiro</a>			
	<a href="#">Decreto-Lei n.º 62/2024, de 30 de setembro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 48-B/2024, de 25 de julho</a>			
	<a href="#">Decreto-Lei n.º 64/2024, de 30 de setembro</a>	<a href="#">Portaria n.º 236/2024/1, de 27 de setembro</a>			
	<a href="#">Decreto-Lei n.º 64/2024, de 30 de setembro</a>	<a href="#">Decreto-Lei n.º 64/2024, de 30 de setembro</a>			

Fonte: (Diário da República, 2024)

## TABELA XIV

## LEGISLAÇÃO RELEVANTE: ADSE

Ano	Legislação	Conteúdo
1981	<a href="#">Decreto-Lei n.º 125/81, de 27 de maio</a> Artigo 1.º	Sujeita ao desconto de 1% os vencimentos dos funcionários e agentes dos serviços do Estado beneficiários da ADSE.
1983	<a href="#">Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro</a>	Estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE)
2007	<a href="#">Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro</a> , Artigo 46.º	A remuneração base dos beneficiários titulares fica sujeita ao desconto de 1,5%
2011	<a href="#">Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro</a> , Artigo 163.º que introduz o artigo 47.º-A	Implementação da contribuição entidade patronal 2,5 %
2013	<a href="#">Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho</a> , Artigo 2.º que altera o Artigo n.º 46 e Artigo 5.º - norma transitória	A remuneração base dos beneficiários titulares fica sujeita ao desconto de 2,25% até dezembro de 2013 e a partir de 01/01/2014 é incrementada para 2,50%.
2013	<a href="#">Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho</a> , Artigo 2.º que altera o artigo 47.º-A	Redução da contribuição entidade patronal para 1,25%
Maio 2014	<a href="#">Lei n.º 30/2014, de 19 de maio</a> Artigo 2.º altera o artigo 46.º	A remuneração base dos beneficiários titulares fica sujeita ao desconto de 3,5%.
2015	<a href="#">Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro</a> - Artigo 260.º alínea e)	Eliminação da contribuição entidade patronal.
2017	<a href="#">Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro</a>	Alteração da denominação para Instituto de Protecção e Assistência na Doença, I. P.

Fonte: (Diário da República, 2024)

## Caixa 1 – Regras orçamentais da Vertente Preventiva do Pacto Estabilidade e Crescimento até 2024 (suspensas em março de 2020)

### Evolução legislativa

O Conselho da União Europeia, a 16 de junho 2017, decidiu favoravelmente pelo encerramento do Procedimento do Défice Excessivo (PDE) a Portugal, que vigorou entre 2009-2016, ao aprovar a revogação da Decisão de 2010/288/UE. Com esta decisão Portugal transitou da vertente corretiva para a vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

O Pacto Estabilidade e Crescimento foi aprovado em 1997 pelo Conselho Europeu, com o objetivo de assegurar a disciplina orçamental na União Europeia (UE) e o enquadramento necessário relativo à prevenção e correção dos défices excessivos nas administrações públicas. A vertente preventiva do PEC, define os princípios relativos à supervisão e coordenação das políticas económicas e do reforço da supervisão das situações orçamentais de forma a garantir uma política orçamental que conduza à sustentabilidade das finanças públicas.

Em 2005, o PEC foi alvo de alterações que incidiram sobre as duas vertentes (corretiva e preventiva), de que se salienta a introdução do conceito Objetivo Médio Prazo (OMP), avaliação do esforço orçamental através da variação do saldo estrutural e a convergência mínima para o OMP através de um ajustamento anual do saldo estrutural.

A legislação denominada por *Six Pack* entrou em vigor, em dezembro 2011 e veio reforçar as regras da vertente preventiva com a criação da regra da despesa (*Expenditure Benchmark*) que impõe um limite para o crescimento da despesa consistente com a trajetória de ajustamento para o OMP. Paralelamente, foi introduzida a possibilidade de sanções financeiras para os Estados-Membros, que mesmo apresentando um défice inferior a 3%, se desviem significativamente e reiteradamente do OMP ou da trajetória adequada.

Com a entrada em vigor, em janeiro 2013, do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) que inclui o *Fiscal Compact*, e em maio de 2013 da legislação denominada *Two Pack* foram estabelecidas regras adicionais de ajustamento e supervisão da dívida pública.

A União Europeia, em inícios de 2015, apresentou orientações adicionais no sentido de uma otimização da flexibilização nas atuais regras do PEC. Com efeito, os Estados-Membros (EM) dispõem da possibilidade de se desviarem dos resultados pretendidos, sem colocar em causa o OMP e sem ficarem sujeitos a penalizações em situações excecionais decorrentes de despesa em investimento público (Cláusula de investimento) e da implementação de reformas estruturais (Cláusula das reformas estruturais). Em dezembro de 2016, o Conselho ECOFIN aprovou um acordo que reforça na vertente preventiva a relevância da regra da despesa (*Expenditure Benchmark*), com objetivo de simplificação da avaliação de políticas e dos resultados orçamentais dos EM.

A base legal da vertente preventiva do PEC encontra-se regida pelo artigo 121.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo à supervisão multilateral e no Regulamento (CE) n.º 1466/97 e nas suas alterações posteriores (Regulamento (CE) n.º 1055/2005 e Regulamento (UE) n.º 1175/2011) e «Código de Conduta» do PEC (Parecer do Comité do Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros»).

### Regras da vertente preventiva

A vertente preventiva aplica-se aos Estados-Membros da União Europeia, cuja evolução orçamental se coadune com o respeito pelo limite de 3% do Produto Interno Bruto para o défice público e apresentem uma dívida pública abaixo dos 60%, ou se superior, cumpram com o critério da redução da dívida pública. O objetivo da aplicação das regras da vertente preventiva é de assegurar uma situação orçamental sólida para todos os EM. Na vertente preventiva os Estados-Membros têm de assegurar finanças sustentáveis, e para tal têm de **cumprir o OMP**, ou não sendo o caso, **cumprir a trajetória de ajustamento para o**

**OMP.** Em termos de **dívida pública**, caso esta se encontre acima do valor de referência de 60% do PIB, terá de ser assegurada uma **trajetória de redução para o padrão de referência de redução da dívida**.

### Objetivo Médio Prazo

O OMP é expresso em termos estruturais, ajustado dos efeitos do ciclo económico e da incidência de medidas pontuais (*one-off*). O valor do OMP é determinado de modo a assegurar os seguintes requisitos:

- i) Uma margem de segurança relativamente ao limite de 3% do PIB para o défice;
- ii) Finanças públicas sustentáveis ou em evolução rápida para uma situação sustentável;
- iii) Uma margem de manobra orçamental suficiente para responder a potenciais necessidades de investimento público. Os EM devem alcançar e manter uma situação orçamental que permita aos estabilizadores automáticos cumprirem o seu papel de mitigação de eventuais choques económicos e contribuir para reduzir a dívida pública para níveis sustentáveis tendo por base o perfil demográfico e o custo orçamental decorrente da população de cada país.

Para cada país, o limite inferior do OMP é determinado e atualizado, de três em três anos, de acordo com o mais exigente dos três requisitos indicados, a metodologia acordada é descrita no Código de Conduta do PEC e incorpora as projeções disponíveis sobre o impacto orçamental e económico do envelhecimento da população (*Ageing Report*).

Um Estado-Membro considera-se em linha com o seu OMP se o saldo estrutural não apresentar um desvio superior a 0,25% face ao OMP fixado.

### Ajustamento necessário para o OMP

Um Estado-Membro que não se encontre em linha com o seu OMP deve prosseguir a trajetória de ajustamento recomendada para o alcançar, sendo que esta trajetória (esforço orçamental) é medida **pela variação do saldo estrutural** e complementada com a análise da **regra da despesa**.

### Variação do saldo estrutural

A Comissão Europeia (CE) em 2015, no sentido de determinar a trajetória de ajustamento adequada a cada EM, definiu uma matriz, onde é especificado o ajustamento estrutural mínimo necessário, em termos de variação do saldo estrutural, em função da fase do ciclo económico em cada país e do nível de dívida pública ou dos riscos de sustentabilidade inerentes à mesma.

### T Matriz de ajustamento orçamental estrutural anual em direção ao OMP (vertente preventiva do PEC)

Ciclo económico	Condição	Ajustamento orçamental estrutural anual requerido (p.p. PIB)	
		Dívida ≤ 60% e baixos/médios riscos de sustentabilidade	Dívida > 60% ou elevados riscos de sustentabilidade
excepcionalmente desfavorável	Crescimento real do PIB < 0 ou diferencial do produto < -4	Não é necessário qualquer ajustamento	
muito desfavorável	-4 ≤ diferencial do produto < -3	0	0,25
desfavorável	-3 ≤ diferencial do produto < -1,5	0 se o crescimento for < ao potencial 0,25 se o crescimento for > ao potencial	0,25 se o crescimento for < ao potencial 0,50 se o crescimento for > ao potencial
normal	-1,5 ≤ diferencial do produto < 1,5	0,5	> 0,5
favorável	diferencial do produto ≥ 1,5	> 0,50 se o crescimento for < ao potencial ≥ 0,75 se o crescimento for > ao potencial	≥ 0,75 se o crescimento for < ao potencial ≥ 1 se o crescimento for > ao potencial

Em 2016 e 2017, Portugal foi enquadrado no cenário de ciclo económico normal e com uma dívida pública acima dos 60% do PIB, o que definiu um ajustamento orçamental anual e de saldo estrutural superior a 0,5% do PIB.

**Regra da despesa**

A regra da despesa determina um limite máximo para o crescimento da despesa que seja apropriado à trajetória de ajustamento adequada para o OMP. Para cálculo do agregado de despesa, o critério exclui a despesa com juros, com programas da União Europeia inteiramente financiados por fundos comunitários, a componente cíclica da despesa com subsídios de desemprego e inclui a despesa em investimento alisada (tendo por base a despesa média de investimento dos últimos quatro anos).

O agregado de despesa deve ser ainda ajustado de medidas discricionárias do lado da receita e de aumentos de receitas obrigatórias por lei, bem como de medidas pontuais e temporárias (*one-off*) de receitas e despesas.

O cálculo da taxa de crescimento ano  $n$  do agregado de despesa relevante é realizado de acordo com a seguinte fórmula:

$$G_n = (G_n - \Delta R_n - G_{n-1}) / G_{n-1}$$

$G_n$  e  $G_{n-1}$  - agregados de despesas relevantes, líquido de medidas *one-off*, para os anos  $n$  e  $n-1$ ;

$\Delta R_n$  - impacto incremental das medidas discricionárias do lado da receita incluindo o aumento de receitas imposto por lei.

No sentido de se calcular o limite máximo de crescimento da despesa (*expenditure benchmark*) são necessárias as seguintes variáveis:

- i) Taxa do crescimento do PIB potencial de médio prazo (10 anos);
- ii) A margem de convergência, que é subtraída da taxa do crescimento do PIB potencial de médio prazo para obter a taxa de referência real para os países que não se encontram no seu OMP;
- iii) O agregado de despesa, que é utilizado para avaliar a conformidade com o limite máximo de crescimento da despesa (*expenditure benchmark*);
- iv) Uma medida de inflação (deflator do PIB) de forma a converter a taxa de crescimento de referência, que deriva de uma variável real (crescimento potencial real do PIB), para termos nominais no sentido de poder ser comparada com o agregado da despesa.

$$EB = Tm - S/AD + \text{deflator do PIB}$$

EB - *expenditure benchmark*;

Tm - taxa do crescimento do PIB potencial de médio prazo;

S - ajustamento orçamental estrutural anual requerido;

AD - agregado de despesa primário..

**Critério da dívida**

O TCEG estabelece que caso o rácio da dívida pública de um país se situe acima do valor de referência de 60% do PIB, o excesso face ao valor de referência deve ser reduzido ao ritmo médio de um vigésimo (5%) ao ano, ao longo de 3 anos. Os países que se encontravam em PDE na data da adoção do *Six Pack* (novembro de 2011), ficaram sujeitos na vertente preventiva, a disposições transitórias relativa à regra da dívida nos três anos subsequentes à correção do défice excessivo.

Portugal, no triénio 2017-2019 esteve ao abrigo das disposições transitórias da dívida pública, tendo que no decorrer deste período, realizar “progressos suficientes” com o objetivo da redução da dívida pública em relação ao PIB. Os progressos são avaliados anualmente, comparando o ajustamento estrutural com o ajustamento estrutural linear mínimo (*MLSA – Minimum Linear Structural Adjustment*). O MLSA é resultante da comparação de três critérios (retrospetivo, prospetivo e ajustado de ciclo), em que apenas o critério menos exigente é vinculativo.

Durante o período de transição, os Estados-Membros deverão respeitar simultaneamente as seguintes condições:

- i) O ajustamento estrutural anual não deve apresentar um desvio superior a 0,25% do PIB face ao ajustamento estrutural linear mínimo (*MLSA*);
- ii) Em qualquer momento durante o período de transição, o ajustamento anual estrutural remanescente não deve exceder 0,75% do PIB. Esta condição não é aplicável caso a primeira represente um esforço anual superior a 0,75% do PIB.

Fonte (UTAO, 2018); Nota: Reprodução parcial da Caixa 4 do Parecer Técnico n.º 1/2018