

CIRCULAR

Série A > N.º 1414

Data: 19 de dezembro de 2025

Assunto

Modelo Orçamental das Políticas Públicas (Custeio)

Enquadramento

O presente modelo é uma peça fundamental para a promoção de uma gestão pública orientada para resultados, em conformidade com as melhores práticas internacionais e com o quadro europeu de gestão orçamental e o quadro legal estabelecido pela Lei de Enquadramento Orçamental e o diploma que concretiza a estruturação, monitorização e prestação de contas dos Programas Orçamentais.

As orientações são aplicáveis aos serviços da Administração Central e da Segurança Social no custeio das políticas públicas no âmbito da orçamentação por programas, com vista à harmonização de práticas e à melhoria da qualidade da informação orçamental.



Índice

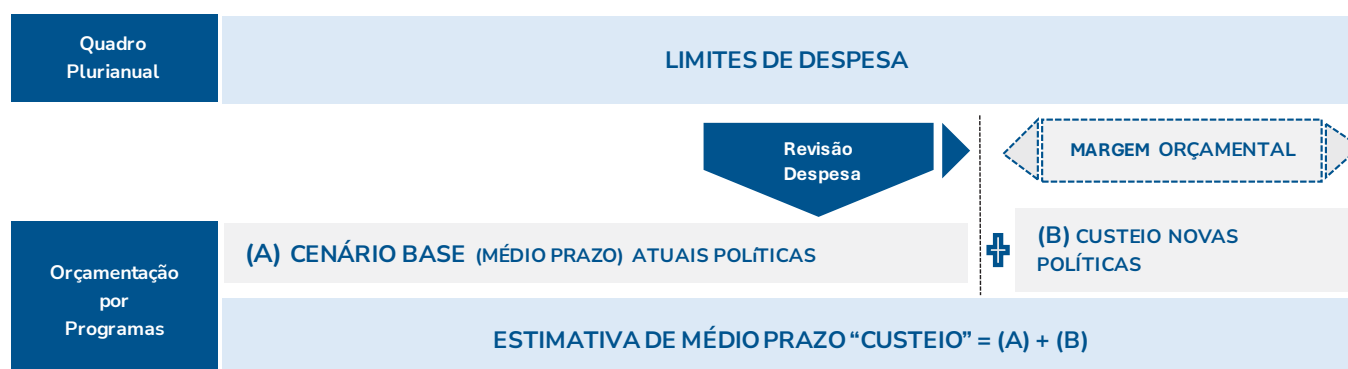
1.	Objeto, âmbito e finalidade	3
2.	Conceitos relevantes e pilares do custeio	5
3.	Construir o cenário base (<i>baseline</i>)	7
4.	Atualizações e revisões ao cenário base (<i>baseline</i>)	10
5.	Custeio de novas políticas	11
6.	Documentação de suporte	14
Anexo 1 — Etapas gerais do processo orçamental e momentos de atualização e revisão do cenário base		15
Anexo 2 — Modelos síntese do custeio dos Programas Orçamentais		16



1. Objeto, âmbito e finalidade

1.1. A presente Circular estabelece as metodologias, procedimentos e requisitos aplicáveis ao custeio dos Programas Orçamentais (PO). Em contexto de grande dinâmica e necessidade de gestão permanente, o exercício de custeio contribui para um incremento significativo de transparência e partilha entre o Ministério das Finanças e os Ministérios Setoriais (Missões de Base Orgânica — MBO):

- 1.1.1.** Este exercício permite a apresentação do custo dos PO para o ano do orçamento e para os quatro anos seguintes, assentando numa lógica que distingue claramente dois pilares: um relativo ao cenário base e outro relativo a novas políticas;
- 1.1.2.** Esta abordagem permite identificar, face à despesa que decorre do cenário base, qual a margem orçamental de que se dispõe para implementar novas políticas ou, pelo contrário, em que medida é necessário introduzir decisões e medidas de revisão de despesa para viabilizar ou manter a estabilidade orçamental face aos riscos ou necessidades identificados;
- 1.1.3.** O custeio das políticas públicas que integram a estrutura dos PO visa assegurar que todas as entidades intervenientes produzem e partilham estimativas comparáveis, transparentes e alinhadas com uma metodologia uniforme de planeamento orçamental de médio prazo com:
 - i. Foco em resultados e mensuração do desempenho;
 - ii. Alinhamento estratégico entre planeamento de médio prazo e orçamento;
 - iii. Reforço da gestão, transparência, autonomia e responsabilidade;
 - iv. Clarificação da margem orçamental e identificação de pressões orçamentais;
 - v. Tomada de decisão mais informada.



1.2. Desta forma, dá-se cumprimento às disposições legais da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na sua redação atual, em particular os princípios do capítulo I e as regras dos artigos 45.º a 48.º, bem como ao Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho, designadamente o previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º e do artigo 23.º.

1.3. As presentes instruções aplicam-se aos ministérios (Missões de Base Orgânica — MBO) e respetivas entidades gestoras dos PO, bem como a todos os serviços e organismos da



Administração Central e da Segurança Social, incluindo as entidades públicas reclassificadas¹, e estabelecem orientações sobre a preparação, atualização e revisão da estimativa plurianual da despesa (estimativa de médio prazo — custeio) a manter pelas MBO de forma partilhada com o Ministério das Finanças.

1.4. Do ponto de vista operacional, na relação dos setores (MBO) com o Ministério das Finanças, visa permitir:

- i. Estabelecer um quadro metodológico comum para a construção dos cenários base plurianuais, incorporando determinantes de custo;
- ii. Assegurar, num repositório único e acessível a todos os intervenientes, os contributos para a manutenção de uma estimativa de médio prazo no âmbito da Orçamentação por Programas;
- iii. A integração plena com o ciclo orçamental nacional, pela articulação entre as estimativas plurianuais e as previsões financeiras implícitas ao planeamento de médio prazo (Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo — POENMP) e com as Grandes Opções, como instrumento de estabilidade, credibilidade e sustentabilidade das contas públicas;

1.5. O conteúdo do presente documento foca-se:

- i. Na identificação dos conceitos relevantes e pilares do custeio — **ponto 2**;
- ii. Como definir, apurar, atualizar e rever o cenário base — **pontos 3 e 4**;
- iii. Como definir e apurar o custo de novas políticas — **ponto 5**.

1.6. Na sequência da divulgação destas instruções, a Entidade Orçamental (EO) encetará interações com as entidades gestoras de cada MBO², no sentido de apoiar na utilização das mesmas.

1.7. O calendário e responsabilidades constam do Anexo I, verificando-se uma implementação faseada da presente metodologia, a iniciar em 2027.³ São consideradas as seguintes etapas preparatórias, a desenvolver pelas entidades gestoras das MBO, com o apoio da EO:

Atividades	Mês	ano
Instruções administrativas a estabelecer pela EO nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho	dezembro	2025
Ação de divulgação da Circular	janeiro	2026
Exercício-piloto (MBO a definir)	jan.-abril	2026
Interações e capacitação de todas as entidades gestoras das MBO	jan.-junho e out.-dez.	2026
Divulgação da Circular revista	março	2027

¹ Nos termos do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

² N.º 1 do artigo 1.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho: «As entidades gestoras dos programas orçamentais previstas no artigo 48.º da Lei de Enquadramento orçamental funcionam na dependência dos membros do Governo que asseguram os recursos necessários nos termos do n.º 3 daquele artigo, dão execução às orientações de natureza vinculativa em matéria orçamental e financeira dadas pela Entidade Orçamental (EO).»

³ Segundo o calendário que consta do Anexo 1.



- 1.8. Estas instruções beneficiarão das melhorias decorrentes da interação e da aplicação prática, sendo objeto de revisão e nova divulgação em março de 2027. Em complemento, será emitido manual e desenvolvida solução tecnológica de suporte.

2. Conceitos relevantes e pilares do custeio

- 2.1. No quadro de implementação do modelo de custeio importa sistematizar um conjunto de conceitos essenciais para enquadramento e clarificação, bem como para a aplicação das metodologias a desenvolver.

Custeio	Processo de estimar as implicações financeiras das políticas públicas ao longo do seu período de duração, permitindo obter uma <u>estimativa de médio prazo</u> da despesa associada, organizada de forma estruturada e permanente, associada à Orçamentação por Programas.
Componentes do custeio	Os pilares da estimativa de médio prazo (custeio) são: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cenário base (<i>baseline</i>); ▪ Custo de novas políticas.
Orçamentação por Programas	<p>Nova forma de planeamento e orçamentação, que visa dar mais foco ao impacto esperado das políticas públicas e da despesa realizada.</p> <p>O orçamento deixa de estar centrado nos recursos aplicados, para passar a estar <u>centrado nos resultados e nos efeitos socioeconómicos</u> que se pretende alcançar. O horizonte é um <u>ciclo plurianual</u> de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação.</p> <p>Destina-se a permitir uma adequada afetação orçamental às medidas de política pública, tendo em conta as suas prioridades, traduzidas em objetivos e metas que visam medir o desempenho do resultado da aplicação das políticas públicas.</p>
Revisão de despesa (<i>Spending Review</i>)	Processo sistemático de análise das políticas em vigor, centrado na identificação de poupanças potenciais, realocação de recursos e ganhos de eficiência e eficácia, tendo como principal referencial quantitativo o cenário base e a estimativa de médio prazo (Decreto-Lei n.º 87/2025, de 25 de julho).
Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP)	Principal instrumento de planeamento orçamental plurianual, onde se definem os recursos disponíveis para a prossecução das opções de políticas públicas. Estabelece os limites de despesa total da Administração Central e da Segurança Social e para cada missão de base orgânica, bem como projeções de receita por fonte de financiamento, e integra a Lei das Grandes Opções.
Cenário base (<i>baseline</i>)	<p>O cenário base corresponde à previsão plurianual da despesa associada às políticas públicas vigentes (formalmente aprovadas).</p> <p>Integra as estimativas de custo decorrentes da manutenção das regras, parâmetros, volumes de atividade e compromissos legalmente estabelecidos, ajustados pelos determinantes de custo aplicáveis.</p> <p>Constitui o ponto de partida para o planeamento orçamental de médio prazo, sendo a base para a elaboração do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) e das medidas de revisão de despesa.</p>



Fatores de custo (Cost drivers)	<p>Fatores de custo, ou determinantes do custeio, são os parâmetros que explicam as variações ao longo do tempo do custo das políticas. Estes elementos devem ser identificados e documentados para cada categoria de despesa.</p> <p>Exemplos: parâmetros legais; perfis demográficos; ou padrões de utilização.</p>
Tendências	<p>Padrão de evolução clara, observada ou projetada nos fatores de custo ao longo do tempo, associadas a desenvolvimentos macroeconómicos, demográficos, tecnológicos, institucionais ou de política pública, que devem ser explicitadas e fundamentadas nas projeções do cenário base.</p>
Margem orçamental (Fiscal Space)	<p>Diferença entre o custo total das políticas atuais (cenário base) e o limite de despesa definido no QPDP. Quando o custo estimado é superior ao limite, a margem orçamental é negativa, impondo a identificação de poupanças, medidas de revisão de despesa ou escolhas entre alternativas de política, de forma a respeitar os objetivos orçamentais (limites de despesa).</p>
Novas políticas	<p>Medidas que ainda não se encontram incorporadas no cenário base e que decorrem de novas decisões do Governo (ainda não formalmente aprovadas) ou de entidades competentes.</p> <p>Exemplos: nova legislação; alterações significativas à legislação existente e/ou parâmetros legais; criação, alargamento ou modificação de prestações ou serviços, expansão de beneficiários ou novos projetos de investimento, com impacto financeiro material.</p>
Despesas específicas / instrumentos de política	<p>Categorias de despesa específicas que não decorrem diretamente da estrutura programática definida e que sejam materialmente relevantes.</p> <p>Refletem vinculações externas decorrentes de obrigações legais de política pública, prestações, apoios, contratos com impacto direto no cenário base ou novas políticas.</p>
Categorias de despesa	<p>Agrupamentos homogéneos de custos identificados a partir da classificação económica, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Despesas com pessoal; • Aquisições de bens e serviços; • Juros; • Subsídios e transferências; • Investimento; • Ativos/passivos; • Outras despesas correntes/de capital.
Atualização do cenário base	<p>Alteração do cenário base que reflete variações previsíveis nos fatores de custo (exemplos: inflação, demografia), mantendo as políticas atuais inalteradas (<i>no policy change</i>).</p>
Revisão do cenário base	<p>Alteração do cenário base decorrente de novas decisões de política (exemplo: criação ou extinção de medidas) ou de poupanças identificadas em revisões de despesa.</p>
Bottom-up (ascendente)	<p>Abordagem que parte da informação detalhada ao nível das entidades ou itens de despesa para construir uma estimativa agregada. Aplica-se tanto ao processo orçamental quanto a técnicas de custeio.</p>
Top-down (descendente)	<p>Abordagem que parte de um limite de despesa agregado (definido centralmente) e que o distribui pelas diferentes componentes orçamentais.</p>



- 2.2. O custeio é um processo da maior relevância para os vários instrumentos do Processo Orçamental — Orçamentação por Programas, Quadro Plurianual das Despesas Públicas, exercícios de revisão de despesa. Fornece uma base quantitativa e estruturada dos pilares do custeio — uma estimativa base de médio prazo (cenário base + custo das novas políticas) — necessária para a gestão financeira orientada para o desempenho e para a tomada de decisão através destes instrumentos.
- 2.3. O modelo de custeio permite um maior alinhamento ao nível das entidades na correta estimação de despesas de cada atividade e projeto, como elementos basilares da orçamentação por programas, tornando possível aferir o custo total de cada PO, como expressão financeira dos seus objetivos nos termos da legislação em vigor.
- 2.4. O cenário base dá visibilidade às implicações orçamentais plurianuais das políticas atuais, cobrindo o ano orçamental corrente e os quatro anos subsequentes. O total das estimativas de base (cenário base) permite aferir a margem orçamental face aos limites que decorrem do exercício plurianual que é vertido no Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP).
- 2.5. O custeio permite ainda dispor do cenário base (*baseline*) necessário para medir o impacto de qualquer poupança identificada durante a execução dos processos de revisão de despesa. O montante do cenário base nos vários anos é um referencial relevante que permite aferir o efeito das políticas atuais e apoiar na estimativa de impacto de poupanças ou ganhos de eficiência.
- 2.6. Considerando que um dos alicerces da orçamentação por programas assenta na quantificação do impacto esperado e dos resultados alcançados pelas políticas públicas, é fundamental que seja assegurado um alinhamento entre o planeamento estratégico dos PO e a sua programação orçamental.

3. Construir o cenário base (*baseline*)

- 3.1. O cenário base é constituído pelas estimativas da despesa para um horizonte temporal de médio prazo, os impactos das políticas atuais aprovadas e o custo plurianual de as manter (corresponde ao cálculo dos encargos previstos para manter tudo a funcionar como está no ano atual e nos próximos anos).
- 3.2. A construção do cenário base segue os seguintes passos orientadores indicativos, sendo que todos os elementos devem ser objeto de registo em documentação própria:

Construir o cenário base (médio prazo)

Passo 1 — Definir a estrutura do cenário base

A estrutura, organizada por níveis, segue as classificações orçamentais, atenta a Orçamentação por Programas, para permitir uma efetiva monitorização e apoiar na tomada de decisão (designadamente programas, ações, dotações específicas, classificador económico e fontes de financiamento).

A estruturação deve pautar-se pelos seguintes princípios:

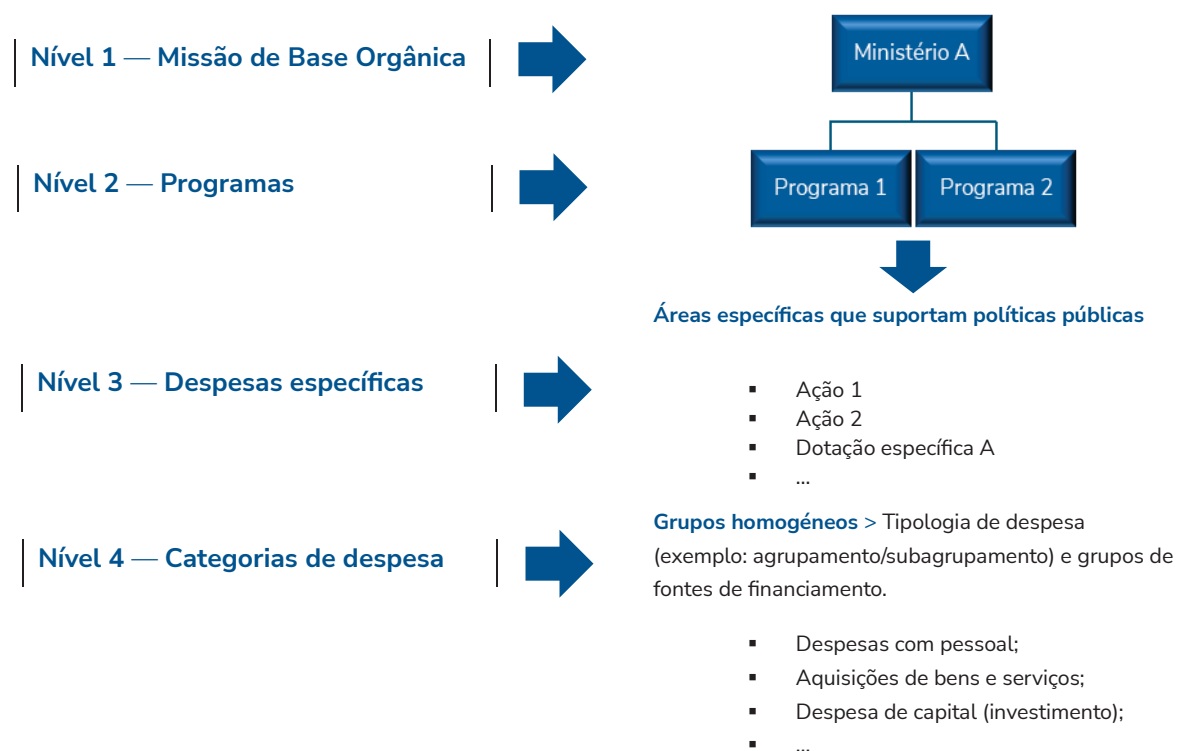
- Homogeneidade interna — categoria de despesa que reúne itens com determinantes de custo semelhantes, permitindo estimativas consistentes e comparáveis ao longo do tempo;



- Transparência e rastreabilidade — documentação de suporte com pressupostos, métodos de cálculo e justificações técnicas para as opções;
- Estabilidade estrutural e de longo do prazo — garantir que alterações na estrutura (por reorganizações orgânicas ou reclassificações) são excecionais, explicitadas em tabela de reconciliação;
- Não duplicação da despesa — assegurar que a estruturação da despesa tem em conta a preocupação de não inclusão de um mesmo encargo em mais do que um nível de detalhe.

Alertas:

- As despesas que são comuns a vários programas, como encargos administrativos, podem ser alocadas a um programa de suporte, mas devem ser repartidas por categorias de despesa e suportadas pelos agrupamentos económicos (exemplos: com o pessoal, aquisição de bens e serviços, transferências, investimento e outras);
- Evitar que despesas significativas fiquem em categorias residuais. Nestas, devem ser apenas agrupados custos não materialmente relevantes e com um cálculo simplificado;
- Manter documentação de suporte para registar padrões históricos.



Passo 2 — Definir os fatores de custo do cenário base

Os fatores de custo devem ser definidos para cada categoria de despesa (nível 4 no esquema) da estrutura de custeio — fatores que determinam o seu impacto financeiro;

Assim, devem ser desagregados em custo e volume (exemplo: custo por beneficiário x n.º de beneficiários):

- *O custo unitário: é o valor unitário de cada unidade de atividade/serviço que a entidade tem de pagar para adquirir, produzir ou manter (no ano base e anos seguintes);*
- *A quantidade (volume): o volume de serviços ou o número de beneficiários do ano base.*



Os fatores de custo específicos de cada setor são definidos por este, em alinhamento com elementos e indicadores oficiais ou contabilísticos que estejam disponíveis (e não apenas meras suposições):

- *Indicadores divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística — como sejam o número de alunos do ensino, número de bolseiros ou outros;*
- *Elementos contabilísticos e de custos ao dispor das entidades devem ser apropriados.*

Os fatores de custo padrão transversais comuns são definidos pelo Ministério das Finanças (como sejam a inflação e o crescimento do produto interno bruto — PIB).

Alertas:

- O que está no cenário base não se deve confundir com o novas políticas (ainda não aprovadas) ou com o já contemplado no Orçamento do Estado;
- Interessam apenas as despesas atuais assumidas e aprovadas. Caso existam dúvidas se a despesa é atual ou nova deve ser feita a seguinte pergunta: «Esta despesa, ou a sua variação, depende de uma medida concreta e formal?»;
- Quando o custo/volume apresente diferenças em relação a diretrizes do Ministério das Finanças ou estatísticas oficiais essas diferenças devem ser justificadas;
- Os fatores de custo devem ser desagregados em componentes (por exemplo, número de beneficiários x custo unitário por beneficiário), para distinguir claramente os efeitos de volume dos efeitos de custo.

Passo 3 — Estimar a plurianualidade

Aplicação das tendências dos fatores de custo ao ano base

- As projeções do cenário base, para os quatro anos seguintes são construídas a partir da despesa do ano de base (n) em função da evolução dos fatores de custo — custo e volume —, que devem ser desagregados.
- Os fatores de custo setoriais devem ser ajustados, tendo em conta as suas tendências de evolução para os quatro anos seguintes — como variam tendo em conta evidências existentes ou julgamento informado:
 - *Variações previstas nos custos (e.g., inflação ou crescimento salarial) são aplicadas ao custo unitário ao longo do período plurianual;*
 - *Variações previstas no volume (e.g., aumento de beneficiários) são aplicadas à quantidade de serviços ao longo do período;*
 - *Decisões formalmente aprovadas (caso das Resoluções do Conselho de Ministros, Portarias ou outros encargos plurianuais legalmente aprovados e contratações).*
- As despesas não materialmente relevantes podem ser tratadas em categoria residual e com um cálculo simplificado.

Alertas:

- As premissas transversais (do Ministério das Finanças) devem ser aplicadas a todos os setores; as setoriais devem estar alinhadas com autoridades estatísticas;
- As projeções do cenário base devem refletir exclusivamente o impacto financeiro das políticas vigentes. Alterações legislativas, regulamentares ou programáticas que introduzam novos encargos, ampliem



prestações, criem serviços, modifiquem parâmetros ou alarguem beneficiários constituem novas políticas, devendo ser objeto de custeio próprio, distinto e autonomamente documentado.

- Existindo um QPDP em vigor, devem as projeções do cenário base ser aferidas face aos limites do mesmo que sejam vinculativos. Uma vez apurado o total da plurianualidade estimada do cenário base, sendo superior aos limites, devem ser explícitos e evidenciados os excessos. Poderão implicar atuação no sentido de assegurar os limites.

4. Atualizações e revisões ao cenário base (*baseline*)

- 4.1.** O cenário base é passível de alteração por via de atualização ou revisão, as quais têm lugar, pelo menos, em momentos específicos do ciclo orçamental (anexo 1):

Calendário	Momento do Processo Orçamental	Ação no cenário base pelos setores Atualização Revisão
jan./mar.-N	Apresentação do Cenário Macro pelo Ministério das Finanças (e pressupostos transversais)	Atualização da baseline Primeira atualização anual (<i>bottom-up</i>)
	Decisão política plurianual e revisão de despesa pelo Governo	Revisão da baseline Para incorporar novas políticas decididas; Decisão e inclusão sobre as poupanças da revisão de despesa
jul./ago.-N	Atualização das estimativas que suportam o Orçamento do Estado	Atualização da baseline Com a atualização do cenário macro (<i>top-down</i>) ocorre reconciliação com os valores assumidos no QPDP e para a apresentação do Orçamento do Estado (<i>bottom-up</i> — decisão final)

- 4.2.** As **atualizações** do cenário base têm por finalidade assegurar que este reflete as variações previsíveis nos determinantes de custo aplicáveis às políticas vigentes. Estas ocorrem devido a desenvolvimentos macroeconómicos ou setoriais inesperados com impacto nos fatores de custo ou volume (exemplo: inflação inesperada, evolução salarial, tendências demográficas). Podem ser divididas em ganhos e perdas: ganhos são reduções inesperadas nos custos das políticas atuais; perdas são aumentos inesperados dos custos das políticas atuais.

- 4.2.1.** A atualização deve observar obrigatoriamente o princípio da manutenção das políticas atuais (*no policy change*), não devendo ser incorporados os efeitos que implicam a sua revisão (e não atualização), conforme pontos seguintes.
- 4.2.2.** As atualizações devem ter lugar no início de cada ano, antes de realizado o exercício de preparação do planeamento de médio prazo (QPDP e articulação com o POENMP) e em



momento anterior à preparação do Orçamento do Estado, para garantir que o cenário base se mantém em linha com o planeamento de médio prazo.

4.3. Revisões do cenário base são alterações na estrutura da base ou alterações nos custos devido a novas políticas decididas ou adotadas pelo Governo, ou devido a poupanças alcançadas por intervenção de decisão política (como as que decorrem de revisões de despesa), nomeadamente:

- i. Reorganizações orgânicas, fusões ou desagregações de estruturas;
- ii. Hierarquia resultantes dos PO, agregação das despesas ou tratamento de rubricas residuais;
- iii. Decisões governamentais que criem, alterem ou extingam medidas de política pública (incluindo alterações legislativas ou regulamentares aprovadas);
- iv. Medidas de poupanças ou ganhos de eficiência aprovados e decorrentes de exercícios de revisão de despesa ainda não materializados.

4.3.1. A revisão tem lugar quando o Governo — e o órgão legislativo — aprovam a introdução de novas políticas, o que, por princípio, deve suceder na fase da preparação do planeamento de médio prazo.

5. Custeio de novas políticas

5.1. O custeio de novas políticas é o processo de estimar o custo de uma nova iniciativa/medida antes de esta ser implementada, semelhante a criar um orçamento detalhado para uma iniciativa. Este processo é fundamental para uma gestão orçamental responsável, pois destaca os custos antecipadamente, para garantir que existem fundos suficientes para transformar as ideias em realidade, tornar as decisões mais informadas e planear o futuro de forma sustentável.

5.1.1. A estimativa destes custos acontece nos momentos em que é decidida a introdução de novas políticas, em regra, no momento da preparação do planeamento de médio prazo e, excecionalmente, na preparação do OE (Anexo I), caso se verifique margem orçamental.

5.2. Visando suportar a tomada de decisão com informação fundamentada, o desenho de novas políticas deve estar suportado no apuramento do seu custeio. Para o efeito, devem ser seguidos os seguintes passos:

Passo 1 — Formulação da estrutura de custos (O Quê)

Decompor a política nas suas partes financeiras constituintes

Identificar os elementos-chave de custo:

- Identificar os principais elementos de custo que gerarão despesas, tais como investimentos em infraestrutura, custos operacionais e despesas administrativas (por exemplo, compra de *hardware* de tecnologias de informação e comunicação).

Identificar os «cost drivers» iniciais:

- Formular as suposições iniciais sobre os *cost drivers* (determinantes do custo) — quais os fatores que influenciam a magnitude dos custos?
- Estes *drivers* podem ser o custo de hospitais recentes (para uma nova construção) ou custos operacionais de hospitais semelhantes (para custos correntes).



Passo 2 — Recolha e preparação de dados (Onde)

Recolher e validar a informação necessária para estimar

Caraterísticas dos dados:

- Os dados devem ser relevantes, precisos, fiáveis, atempados (recentes), granulares, consistentes e transparentes.

Fontes comuns de dados:

- Histórico** — Informação orçamental passada (e.g., relatórios de execução do Orçamento do Estado);
- Administrativo/estatístico** — Dados do Ministério (e.g., registos de utilizadores de programas) ou estatísticas oficiais (Instituto Nacional de Estatística, Banco de Portugal);
- Especializado** — Opinião de peritos, inquéritos *ad hoc* ou literatura técnica e estudos internacionais (OCDE, UE).

Alerta:

- Os dados recolhidos devem ser **ajustados** para garantir a comparabilidade e consistência, refletindo as condições atuais (e.g., ajuste por inflação ou taxas de câmbio).

Passo 3: Estimação de custos (Como)

Esta é a fase da aplicação da metodologia e do cálculo

Proceder à escolha da **técnica de custeio** em função de:

- Natureza da política; e
- Nível de detalhe determinado pela política;
- Disponibilidade de dados.

Pode ser necessário combinar técnicas para diferentes elementos de custo.

Técnica de custeio	Nec. dados	Descrição e uso	Exemplo
Bottom-Up (Ascendente — de baixo para cima)	Muito alta	Requer informação detalhada. Soma o custo de cada item individual necessário. Ideal quando há dados detalhados suficientes e precisamos de estimativa exata.	Custos administrativos: somar salários, despesas gerais.
Analogy-based (baseado em analogia)	Baixa/ Média	Usa custos de iniciativas semelhantes passadas, ajustando-os à nova escala, complexidade e contexto. Útil quando os dados detalhados são limitados.	Estimar custos de gestão de projetos como uma percentagem do custo total de projetos anteriores.



Técnica de custeio	Nec. dados	Descrição e uso	Exemplo
Top-Down (Descendente — de cima para baixo)	Baixa	Começa com uma estimativa agregada e depois divide pelas componentes. Usado em propostas preliminares ou iniciais e quando não existem dados detalhados.	Assumir uma redução de 3% na despesa global e distribuir essa poupança pelos componentes.
Parametric (paramétrico)	Média/Alta	Usa relações estatísticas ou matemáticas entre custos e <i>cost drivers</i> (e.g., custo por metro quadrado, custo por utente). Usa variável-chave e aplica ao número de unidades. Pode recorrer a outras relações estatísticas.	Estimar o custo de uma infraestrutura com base no custo por metro quadrado de projetos anteriores.
Opinião de especialistas	Muito baixa	Quando os dados não estão disponíveis ou são incompletos; consulta a pessoas com conhecimento na área para obter opinião informada.	

Notas transversais

Horizonte temporal do custeio:

- Devem adotar uma **perspetiva de médio prazo**, tipicamente cinco anos, alinhada com o quadro orçamental de médio prazo de Portugal [Ano (*n*) até Ano (*n+4*)].
- As estimativas devem refletir as fases de implementação da política.

Detalhe de apresentação/cálculo:

- Varia com a relevância do impacto (baixo, médio, alto);
- Políticas de alto custo exigem uma discriminação mais detalhada dos custos por natureza económica.

Análise da fonte de financiamento:

- Importa analisar por forma a garantir:
 - Se os custos estão cobertos pelos limites orçamentais atuais;
 - Se há financiamento externo disponível (e.g., fundos da UE);
 - Se são necessárias reafetações de orçamento;
 - Se são necessárias alterações legislativas ou para garantir o financiamento.



6. Documentação de suporte

- 6.1.** Com a finalidade de estabelecer um modelo comum para a construção dos cenários base plurianuais, incorporando determinantes de custo, volumes de atividade e tendências relevantes, informação de suporte ao custeio da Orçamentação por Programas, este deve estar suportado num repositório normalizado de informação estruturada.
- 6.2.** Para o efeito, a EO identifica, nesta primeira etapa do exercício experimental a realizar no decurso do ano de 2026, um conjunto de elementos relevantes a incluir na definição do custeio pelas entidades gestoras dos Programas Orçamentais das MBO (anexo 2), que serão alvo de interações, propostas de melhoria e ajustamento em função da realidade específica de cada Missão de Base Orgânica.
- 6.3.** A EO fornecerá adicionalmente informação complementar de suporte à construção dos elementos relevantes referidos no número anterior.

Jaime
Alves

Digitally signed by Jaime Alves
DN: c=PT, title=Diretor-Geral,
o=Entidade Orçamental, sn=Pereira
Alves, givenName=Victor Jaime,
cn=Jaime Alves
Date: 2025.12.19 18:28:24 Z

*Entidade Orçamental,
19 de dezembro de 2025*



Anexo 1 — Etapas gerais do processo orçamental e momentos de atualização e revisão do cenário base

Momento do Processo Orçamental	Calendário	Atividade	Ação no Baseline: Preparação Atualização Revisão	Ligação a outros Instrumentos-Chave	Responsável
Definição da Estrutura Programática	Início da Legislatura	Aprovação, manutenção ou revisão dos Programas Orçamentais (PO).	Definição da Estrutura do Baseline Apuramento do Custeio	Grandes Opções (GO) e QPDP	Conselho de Ministros (Aprova Estrutura PO); Ministérios Setoriais/Entidades Gestoras (Definem Estrutura).
Preparação do Cenário Macro	jan-mar-N	Fase Top-down (atualização do cenário MacroOrçamental); Escolha de Opções da Revisão Despesa.	Atualização do Baseline Primeira atualização anual (Bottom-up)	Contribui para: QPDP	GPEARl (Desenvolve cenário); Ministérios Setoriais (Atualizam baseline e vetores setoriais).
Decisão Política Plurianual e Revisão de Despesa		Apresentação de novas propostas de despesa (custeadas) + Opções de Revisão de Despesa (RD) para decisão política.	Revisão do Baseline <u>Para incorporar novas políticas decididas.</u> Decisão sobre as poupanças da RD.	Contribui para: QPDP	Conselho de Ministros (Decisão) GPEARl + EO
Submissão ao Parlamento e Com. Europeia do Plano Estrutural de Médio Prazo (POENMP) e QPDP	Abr-N	O baseline finalizado é integrado no QPDP Finalização do QPDP (Plano Fiscal Estrutural de Médio Prazo e Grandes Opções).	- NA	QPDP e Lei das Grandes Opções.	EO (Finaliza QPDP); Governo.
Incorporar no Baseline, os limites de Despesa do QPDP aprovado (por MBO/PO)	Maio	Disponibilização aos Ministérios dos limites plurianuais concordantes com o QPDP.	Reflexo da Revisão	QPDP	EO disponibiliza aos Ministérios
Atualização das estimativas que suportam o Orçamento do Estado	Julho/Ago-N	Decisão final sobre a Proposta de Orçamento Anual	Atualização da Baseline (Bottom-up) Reconciliação e Revisão das Baselines (decisão final).	Orçamento Anual (OE). Estimativas finais para o Orçamento do Estado.	Gestão dos Ministérios Setoriais (Atualização); EO e GPEARl (supervisão e reconciliação); Governo (decisão final).
Submissão da Proposta de Lei do Orçamento do Estado (OE)	Out-N	Consideração das poupanças da RD	- NA		Governo/MF
Incorporar no Baseline, os limites de Despesa que resultam da aprovação do OE	Dez	Disponibilização aos Ministérios dos limites plurianuais concordantes com o OE	Reflexo da Revisão/atualização	QPDP	EO disponibiliza aos Ministérios



Anexo 2 — Modelos síntese do custeio dos Programas Orçamentais

O presente *form* é ilustrativo, para suportar o objeto de teste com caso concreto. Visa apresentar os principais elementos relevantes que devem ser objeto de trabalho e deverá ser ajustados em face das necessidades das MBO e da EO. Serão fornecidas as visualizações agregadoras de controlo (MBO / PO), informação orçamental complementar e a normalização do conteúdo dos campos.

Custeio de Políticas

MBO 000: Exercício custeio

MBO 000: Exercício custeio															2026	2027	2028	2029	2030	M€
Programa		Ação		Dot específica		Med Rev Despesa	Categoria Despesa		Grupo FF	ID_Fator Custo	N	N+1	N+2	N+3	N+4					
Cod	Descrição	Cod	Descrição	Cod	Descrição		Agrupamento	Subagrupamento												